

Cooperação técnica internacional: aportes teóricos

International technical cooperation: theoretical frameworks

MARCELO FERNANDES DE OLIVEIRA*
CAROLINE KLAUS LUVIZOTTO**

Rev. Bras. Polít. Int. 54 (2): 5-21 [2011]

Introdução

Neste artigo partiremos do pressuposto de que houve uma mudança estrutural na dinâmica da sociedade internacional que tem possibilitado que entidades municipais tivessem iniciativas de aproximação com entidades privadas e governamentais no exterior; em muitos casos, conduzindo ao desenvolvimento de “diplomacia municipal”, “diplomacia federativa” ou “paradiplomacia”. 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 à 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 o endividamento público no País.

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) 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

* Professor da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp), Campus Marília, e pesquisador do Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais (Igepri) (oliveira.marcelof@gmail.com).

** Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Gestão Pública e Relações Internacionais (Gepri) (caroline@marilia.unesp.br).

com a elaboração de projetos de captação de CTI para os municípios, combinada a uma exiguidade de discussões teóricas e reflexões mais elaboradas pouco eficazes à consolidação necessária de conceitos sobre esse fenômeno. Ambos os vícios se retroalimentam e vêm legando uma profusão de experiências de internacionalização de municípios por meio de CTI nos entes federados sem a devida análise e acompanhamento das suas consequências econômicas, políticas e sociais ao País.

Ciente dessa lacuna, o objetivo central deste artigo é empreender uma análise teórica prospectiva sobre esses fenômenos. Para uma primeira aproximação à temática, na primeira seção demonstramos como o adensamento de um sistema de governança global e a mudança crescente do papel do Estado nacional como consequência dos efeitos da interdependência proporcionaram às 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 segunda seção.

No caso dos municípios brasileiros, a concretização do fenômeno da internacionalização municipal vem ocorrendo majoritariamente por meio de experiências de CTI. Ao aprofundarmos o estudo teórico sobre esse fenômeno, percebemos a existência de pelo menos quatro tipos ideais de CTI passíveis de se transformarem em conceitos: a) cooperação vertical; b) cooperação técnica *tout court*; c) cooperação horizontal; e d) cooperação descentralizada. Estes serão analisados na terceira seção. Por fim, realizamos uma reflexão sobre as consequências da profusão do fenômeno da CTI à sociedade brasileira.

As redes de interdependência complexa

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, 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, afetando suas unidades federativas.

Essas “séries de entendimentos rotineiros” podem ser consideradas como a chamada globalização, a qual, para Keohane e Nye (2001, 229), caracteriza-se como um aumento da velocidade institucional nos adensamentos de redes de interdependência complexa, as quais vêm 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, configuram uma tendência à compreensão das relações internacionais contemporâneas: a noção de relações de interdependência.

O conceito de interdependência começa a ser esboçado a partir da década de 1970. 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 determined 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 e Nye 2001, 7). Em miúdos, significa uma condição de dependência mútua entre atores interconectados.

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 trata-se dos:

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 e Nye 2001, 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 e em vista da 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 caso, como veremos à frente, os governos subnacionais.

A segunda característica é a agenda das relações interestatais estarem permeadas por múltiplas questões sem hierarquias predefinidas. Como decorrência da característica precedente, novos temas, antes limitados à lente doméstica,

tais como a aids, o terrorismo e as migrações, transbordam fronteiras e ganham terreno nas agendas das relações interestatais. Essa razão conduz ao adensamento de redes de interdependência complexa configurada por diversos atores que lidam com diversas temáticas – tais como sociais, políticas e ambientais, entre outras –, caracterizando a globalização multidimensional.

Essas duas características explicam o porquê das agendas políticas internacional e doméstica se confundirem, pondo fim à 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 e Nye 2001, 28).

Essa 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 parece estar diluindo as fronteiras internas e externas do Estado-nação, pois os novos temas, assim como a atuação desses novos atores, se tornaram vetores condicionantes do cotidiano das sociedades nacionais e de seus interesses.

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 e Nye 2001, 21). O que demonstra como a combinação das duas primeiras características reforça a tendência à transnacionalização, e como isso diminuiu a utilização dos recursos militares entre governos que estão inseridos na interdependência complexa, possibilitando assim uma maior cooperação entre eles.

Essas relações de mútua dependência não tendem a distribuir equitativamente os ganhos e as perdas geradas pela interdependência complexa. 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 Sena Jr. (2003, 25) “(...) os participantes não gozam do mesmo grau de desenvolvimento e não controlam os mesmos recursos”.

Isso porque as transações na interdependência dependem de constrangimentos e ganhos que se explicam como “*joint gains or joint losses to the parties involved*” (Keohane e Nye 2001, 8), devido, entre outras razões, às 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 e Nye 2001, 11).

Em suma, os países sensíveis sofrem os impactos da lógica da interdependência assimétrica, mas têm capacidade de resposta. Já os países vulneráveis sofrem os impactos maiores advindos da mesma dinâmica, e não têm 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 podem-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. Em virtude dessa realidade, alguns autores sugerem que o Estado moderno, enquanto corpo político isolado, formado por governantes e governados, tendo uma jurisdição plena sobre um território demarcado – incluindo nessa 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, 34–35). A interdependência crescente, dentro dessa nova realidade marcada pela globalização, questiona a legitimidade e a soberania porque diminui a capacidade dos Estados de oferecer 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). Essa afirmação pode ser constatada pelo aumento no número de instituições, de regimes e de organizações não governamentais (ONGs) internacionais que surgiram no final do século 20, assim como pelo aumento de atividades nos foros internacionais de formulação de políticas.

O adensamento de um sistema de governança global e a mudança crescente do papel do Estado nacional como consequência dos efeitos da interdependência proporcionariam às 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, 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 buscar 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.

Essa 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, especificamente, na experiência que ora analisamos de políticas de cooperação técnica. Nessa 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. Em seguida, nossa tarefa será compreender o significado teórico da internacionalização das cidades na perspectiva da CTI.

O conceito de paradiplomacia

Segundo Saskia Sassen (2004, 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 às 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 essas unidades defendam seus interesses por conta própria, às vezes, contribuindo com o próprio Estado-nação (Kincaid 1990, 56), inclusive convergindo com sua orientação internacional.

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

Nessa perspectiva, para Dowbor (1997, 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, essas 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.

Esse crescente intervencionismo das autoridades subnacionais em atividades que transcendem as fronteiras nacionais é chamado por Fry (1996) de “globolocalismo”. 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) contraponto 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; e 10) incertezas com relação à interpretação de dispositivos constitucionais (Fry 1996, 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, 443).

No entanto, alguns autores, como Rodrigues (2004b), preferem o termo *política externa federativa* para definir a ação das cidades no plano internacional. Segundo ele, 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. 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, 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 pode 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 ideia de Soldatos (1996) que trata esse fenômeno como internacionalização das cidades. Segundo ele, há dois tipos principais: a internacionalização ativa e a 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, 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. Essas cidades possuem uma rede de serviços de suporte às 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, 218). Por isso, são capazes de receber e oferecer apoio técnico internacional, ou seja, são locus privilegiado de difusão de cooperação técnica internacional horizontal e cooperação descentralizada.

Neste artigo, nosso foco será tratar da internacionalização das cidades a partir da perspectiva da cooperação técnica internacional, pois pode haver amplas oportunidades às cidades brasileiras nesse setor propício às suas respectivas internacionalizações. Nesse sentido, a seguir, pretendemos promover uma breve

discussão teórica a respeito da evolução do conceito de cooperação técnica. 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 conceituação da cooperação internacional

A pesquisa realizada nos permite estabelecer quatro tipos ideais conceituais de Cooperação Internacional, os quais podem ser classificados em uma escala evolutiva: a) cooperação internacional vertical, b) cooperação técnica tout court, 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 sua condição 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 a, 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 se mantêm 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. Assim, evitam 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 Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (Trips) na Organização Mundial do Comércio (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. Isso 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, transformaram-se também em 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 de 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 da 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 de o 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 essa ótica, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), 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 infraestrutura 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 para as populações do receptor, visto ser uma das modalidades básicas da cooperação para o desenvolvimento. Embora a cooperação internacional de primeiro e a de segundo tipo – assim como suas interfaces – também possam ser importantes e gerarem efeito sinérgico e de complementação, ressalta-se muito relevante conjugar-las sempre no sentido de assegurar a prevalência da cooperação internacional horizontal.

Isso 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 de gerarem políticas públicas úteis para outras localidades. Isso tem duas consequências 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, em um 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 ao tratamento dos doentes de aids do país africano. 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-nação¹. Isso porque, como vimos antes, o Estado nacional dos países em desenvolvimento, graças às 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.

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 à administração central do Estado, tais como associações privadas, administrações municipais e provinciais, universidades, fundações, sindicatos, setor privado em geral, etc. A Comissão Europeia compreende a cooperação descentralizada como qualquer iniciativa proposta indiferentemente por 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.

Ademais, 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.

1 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 alocada junto ao MRE.

Como derivação do primeiro atributo, o segundo é o pressuposto de que todas as partes envolvidas devem ter algo a contribuir na aliança estratégica² 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, até mesmo, muitas vezes, por meio de doações financeiras. Em muitas ocasiões, emergem experiências inovadoras, até no tocante à 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 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 a realizar projetos que visam a contornar as condições sub-humanas de parcelas significativas da população mundial. Isso exige que cada um cumpra sua tarefa, seja como pessoa,

2 Em uma análise pioneira, Ohmae (1989) sugeriu que a globalização tornou as alianças estratégicas absolutamente necessárias como instrumentos eficazes para manter o foco das empresas nos seus clientes, permitindo às companhias enfrentarem quatro questões fundamentais e complexas para a sua sobrevivência na atualidade: a) “californização” das necessidades; b) a dispersão da tecnologia; c) a importância dos custos fixos; e d) o perigo da equidade. A “californização” das necessidades trata-se de um processo abrangente de homogeneização das necessidades e das preferências dos clientes, diluindo a conexão, antes existente entre os consumidores, entre produtos de alta qualidade e identidade nacional. A dispersão da tecnologia relaciona-se com o fato da sua crescente e rápida popularização, impossibilitando ganhos de vantagens comparativas por períodos longos. O que acaba por ampliar os custos fixos de produção que deprimem os lucros. Por fim, o perigo da equidade refere-se ao fato de que, no mundo corporativo atual, o número elevado de opções imperfeitas impossibilita que o domínio do ramo possa ser um mecanismo eficaz ao longo do tempo para transformar as atividades empresariais em sucesso. A importação desse conceito para a nossa análise é relevante ao permitir-nos sugerir que a situação vivenciada no meio empresarial pode ser um exemplo a ser seguido pelos atores públicos não centrais brasileiros para a construção de alianças estratégicas internacionais descentralizadas na busca da solução de problemas locais diante das ameaças da globalização, permitindo aos municípios e estados brasileiros encararem o adensamento dos fluxos de interdependência – a globalização – também na perspectiva da busca de novas oportunidades. Cabe salientar que a sugestão conceitual foi realizada pelo parecerista do artigo, ao qual muito agradecemos.

seja como organização. Nos últimos anos, visando a alcançar esse objetivo, muitos 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-se nesse sentido, tendem a perder seu caráter político-social³.

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, 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 por meio 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 a 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

³ Cabe salientar que muitas dessas organizações não governamentais podem e vêm sendo também organizadas com intuítos pouco nobres em torno do mecanismo da cooperação técnica internacional, o qual serve para legitimar ações no País fora do controle social, político e jurídico do Estado brasileiro; tema que, nesse momento, foge do escopo deste artigo – mas que demanda e merece atenção dos tomadores de decisões brasileiros e mais pesquisa da comunidade científica sobre os efeitos deletérios que a cooperação técnica internacional pode ter sobre os interesses nacionais do País.

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 descentralizada 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 ideia 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 a reforçar a participação da população nas ações de desenvolvimento orientadas para a exploração de complementaridades e reforço de redes globais na perspectiva do desenvolvimento local. Porém, como vimos, é essencial uma cooperação de parceria entre operadores variados como organismos públicos (municípios), ONGs, associações e agrupamentos locais, agentes empresariais, universidades, etc. A cooperação descentralizada surge das transformações na ordem internacional, como vimos anteriormente.

Considerações finais

O objetivo central deste 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 no instrumento de Cooperação Técnica Internacional alternativa ao desafio de aprimorar e melhorar a gestão pública municipal no País em prol dos interesses de cidadania.

O primeiro resultado que alcançamos foi demonstrar que o adensamento das experiências de paradiplomacia no Brasil via CTI 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 com o argumento de preencher as lacunas deixadas pela União.

Diante dessa situação, trata-se de a 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 sugerir um mapa conceitual mínimo que poderá ser duplamente útil aos gestores municipais. Primeiro, por permitir a eles avaliar, com conhecimento de causa, os tipos de CTI 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 como 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 e cooperação descentralizada. Simultaneamente, ficou também evidente que a cooperação vertical e a cooperação técnica internacional a juro mais civilizados são uma opção, mas não tão adequadas, na medida em que proporcionam alternativas pela via do mercado, da lucratividade, sem atentar-se para as necessidades das demandas da cidadania.

Referências bibliográficas

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

DI SENA Jr., Roberto. Poder e Interdependência: novas perspectivas e análises das Relações Internacionais. *Cena Internacional*. Brasília: Departamento de Relações Internacionais, FUNAG, ano 4, nº 2, 2020, p. 19–43.

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. In. DOWBOR, Ladislau et al. (org.). *Desafios da globalização*. Petrópolis, Vozes, 1997. p. 9–16.

FRY, Earl H. La perméabilisation de l'état-nation dans un monde d'interdépendance internationale globale et de mutations sous-nationales. In. PHILIP, Christian et al. *Au-delà et en deçà de l'état-nation*. Bruxelas: Bruylant, 1996. p. 21–52.

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

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

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

KEOHANE, Robert O. *After Hegemony*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KINCAID, John. Constituent diplomacy in federal politics and the nation-state: conflict and co-operation. In. MICHELMANN, Hans et al. *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. Oxford: Oxford Clarendon Press, 1990. p. 54–75.

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

PHILIP, Christian et al. Au-delà et en deçà de l'état-nation: l'état "perforé" par l'interdépendance-intégration internationale et "éclaté" par l'activation d'acteurs sous-nationaux. In. PHILIP, Christian et al. *Au-delà et en deçà de l'état-nation*. Bruxelles, Bruylant, 1996. p. 13–19.

OHMAE, Kenichi. "The Global Logic of Strategic Alliances". *Harvard Business Review*, Mar-Apr. 1989.

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

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

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

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

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

Recebido em 19 de julho de 2010
Aprovado em 20 de dezembro de 2010

Resumo

Induzidos por uma mudança estrutural na dinâmica da sociedade internacional, muitos municípios, por meio do exercício da chamada paradiplomacia ou diplomacia federativa, vêm elaborando instrumentos de gestão municipal para captar recursos via experiências de Cooperação Técnica Internacional (CTI). Nesse contexto, o objetivo deste artigo é mapear conceitualmente o fenômeno de CTI, visando a facilitar sua compreensão e suas consequências práticas para a sociedade brasileira.

Palavras-chave: aportes teóricos; Cooperação Técnica Internacional; gestão municipal.

Abstract

Induced by a structural change in international society's dynamics, many municipalities, through the practice of the so-called paradiplomacy or federative diplomacy, have been elaborating municipal management tools towards getting resources through International Technical Cooperation's (ITC) experience. In this context, this paper purports to map the concept of the ITC phenomena, aiming at facilitating its comprehension and its practical consequences to Brazilian society.

Keywords: theoretical frameworks; International Technical Cooperation; municipal management.