



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"  
Campus de Marília



**CULTURA  
ACADÊMICA**  
*Editora*

## Apresentação

Marcello Fernandes de Oliveira

Ana Maria Azevedo

**Como citar:** OLIVEIRA, M. F. ; AZEVEDO, A. M. Apresentação. *In:* OLIVEIRA, M. F. ; AZEVEDO, A. M). Gestão Municipal, Cooperação Técnica Internacional e Financiamento Externo. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.p12-17. DOI: <http://doi.org/10.36311/2011.978-85-7983-143-0.p12-17>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

## APRESENTAÇÃO

Os objetivos deste livro serão, primeiro, apresentar os resultados finais da linha de pesquisa *Cooperação Técnica Internacional e Financiamento Externo*, do Projeto Temático “Gestão Pública e inserção internacional das cidades”, desenvolvida pelo CEDEC, PUC-SP, FGV e UNESP; segundo, apresentar seus desdobramentos práticos, por meio da organização do Manual de Cooperação Técnica Internacional e Financiamento Externo, que é parte anexa desta obra, bem como da sua utilização pelos discentes da Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP de Marília, no cotidiano do analista de Relações Internacionais no exercício da prestação de serviço de diplomacia municipal, a partir da SAGE – Empresa Júnior de Relações Internacionais.

Na primeira parte do livro, iremos demonstrar como a ordem global pode ser considerada “[...] uma série de entendimentos rotineiros por meio dos quais flui a política mundial de um momento ao outro.” (ROSENAU, 2000, p. 16). Essa “série de entendimentos rotineiros” produz consensos acerca de questões globais, os quais subsidiam o processo de formulação e implementação de políticas públicas nos diversos Estados nacionais que compõem a sociedade internacional globalizada. Esse processo de globalização pode ser concebido como um adensamento de redes de interdependência complexa, as quais vêm sendo consolidadas, pelo menos, desde o período das grandes navegações.

Essas redes de interdependência complexa são representadas pelos múltiplos canais de fluxos de informação, transporte, de capitais, de ideias e de pessoas, os quais tendem a diminuir as distâncias entre os países, conduzindo-os a ampliarem suas relações. Logo, “[...] a interdependência é uma situação caracterizada por efeitos recíprocos entre os países ou entre os atores de diferentes países ou simplesmente o estado de mútua dependência.” (KEOHANE; NYE JUNIOR, 2001, p. 13). Em suma, estabelece-se uma relação mútua de reciprocidade, sob a qual é constituída a “série de entendimentos rotineiros”.

Durante esse processo, costumam prevalecer as assimetrias, pois os atores na sociedade internacional 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.”. Ou seja:

A interdependência pode ser assimétrica, o que significa que não há distribuição equitativa 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).

Essas assimetrias, muitas vezes, caracterizam-se pelo grau de vulnerabilidade e sensibilidade dos Estados. A vulnerabilidade prevalece quando um Estado não tem capacidade de resolver algum problema gerado pela sociedade internacional por meios próprios. Por sua vez, a sensibilidade ocorre quando o Estado consegue, apesar de sentir os impactos, encontrar alternativas com seus próprios recursos para solucionar a mesma problemática (KEOHANE; NYE JUNIOR, 2001).

No caso do Estado brasileiro, percebemos um alto grau de vulnerabilidade ao processo de adensamento de interdependência complexa. Segundo Dupas e Oliveira (2005, p. 10) “[...] o grau de vulnerabilidade externa da maioria dos países da periferia mundial aumentou intensamente, [e] foram graves os desequilíbrios estruturais acarretados pelo modelo implantado.”.

Esse grau de vulnerabilidade sistêmica do Brasil conduz a União a redistribuir os custos da interdependência aos outros entes federados, via descentralização de políticas públicas, no bojo do processo de redemocratização. Dessa maneira, os Estados e municípios passam a ter que absorver custos gerados pela dinâmica global que antes não lhes eram atribuídos. Como consequência mais clara da descentralização de políticas públicas e da grave restrição orçamentária, aparecem a elevação de tributos e a falta de capital para as demandas da sociedade.

Em que pese essa contingência histórica, supomos que a dinâmica da globalização, enquanto adensamento de redes de interdependência, para além de gerar instabilidades e assimetrias, pode também abrir oportunidade para diversos atores, sobretudo os subnacionais, de sorte a implementarem sua inserção internacional e, por meio dela, buscarem fontes de recursos para gerar desenvolvimento econômico e social local. Cabe ao profissional de Relações Internacionais um papel fundamental nessa tarefa.

Em suma, o adensamento de um sistema de governança global e a mudança crescente do papel do Estado nacional, como decorrência 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, p. 17-19).

Durante a nossa pesquisa, em nossa opinião, o conceito que mais se aproximou da descrição desse novo fenômeno foi o de paradiplomacia. Segundo Rodrigues, paradiplomacia é

[...] 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. (RODRIGUES, 2004a, p. 443).

As experiências de cooperação técnica internacional e financiamento externo dos governos subnacionais encaixam-se perfeitamente nesse conceito. Nessa perspectiva, empreendemos uma análise teórica desses fenômenos. Ao implementarmos essa tarefa, verificamos a existência de quatro tipos de cooperação técnica internacional e dois tipos de financiamento externo.

Os quatro tipos de cooperação técnica internacional são: a) cooperação vertical; b) cooperação técnica *tout court*; c) cooperação horizontal; e d) cooperação descentralizada. A cooperação vertical possui um caráter assistencialista, consistindo na transferência vertical de conhecimentos e técnicas dos países avançados aos países menos desenvolvidos, os quais se encontravam 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* representa um avanço em relação à 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. Além disso, nesse processo evolutivo, a cooperação deixou igualmente de ser exclusivamente vertical, para incorporar características horizontais. Entendemos que, nessa dinâmica, as cidades brasileiras seriam agentes receptores, polos 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. Por fim, a cooperação descentralizada é aquela que possui características gerais da cooperação horizontal, sem necessariamente incorporar a figura do Estado-nação, uma vez que, como veremos, 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, porque 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 a 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 ONGs que visam a atenuar a situação precária de vida de inúmeros seres humanos no planeta, tais como Médicos Sem Fronteiras etc. No segundo caso, estão os financiamentos realizados por bancos de investimentos como, por exemplo, o BID e o Banco Mundial, os quais apoiam projetos inovadores de países em desenvolvimento, com o objetivo de torná-los modelos a serem imitados por outras localidades. Financiamentos como esses exigem reciprocidade dos governos subnacionais e, muitas vezes, também são realizados com o fito de assegurar infraestrutura básica para a geração de desenvolvimento econômico e social nas localidades.

A dimensão prática dessa discussão teórica foi analisada em quatro estudos de casos empíricos: a) experiência de cooperação técnica internacional em torno do tratamento dos doentes de AIDS, b) a experiência do Restaurante-Escola, c) o projeto Bairro Legal e d) o projeto de Reabilitação Urbana da Área Central da Cidade de São Paulo.

Na última parte do livro, em forma de CD anexo na última capa, apresentamos um Manual Técnico de Cooperação Internacional e Financiamento Externo, que pretende orientar os gestores públicos dos governos subnacionais e os analistas de Relações Internacionais a captarem recursos externos, por

meio da exploração das diversas oportunidades de cooperação internacional e financiamento externo existentes no mundo.

Tratando-se da experiência de cooperação técnica internacional em torno do tratamento dos doentes de AIDS, podemos afirmar que, a partir dela, o governo brasileiro conseguiu que os Estados Unidos recuassem na defesa de patentes, propiciando a flexibilização do regime internacional de patentes – TRIPS – para atender às demandas e às necessidades dos países em e menos desenvolvidos. Simultaneamente, isso possibilitou o relançamento de alianças e coalizões Sul-Sul, tendo como base a troca de *know-how* para a solução de problemas comuns via acordos de cooperação técnica internacional horizontal e descentralizada. Podemos afirmar ainda que, com o Programa Nacional de Combate à AIDS, abriu-se a possibilidade da configuração de bens públicos globais essenciais por meio da cooperação internacional para a defesa dos interesses da sociedade brasileira que afetam o cotidiano de cada cidadão, bem como para a comunidade internacional (HELD, 2004). Vale ressaltar ainda que essa dinâmica interativa levou à emergência de novas alianças permanentes e coalizões efêmeras de poder, na política internacional entre os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos: o IBAS – contencioso das patentes.

No caso do Projeto “Restaurante-Escola”, demonstraremos que ele visava à formação de jovens em situação de risco pessoal e social. Para tanto, pode-se concluir que esse Projeto contribuiu para a promoção do desenvolvimento local da cidade de São Paulo, na qual a Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI) atuou como Secretaria-meio, no âmbito da Prefeitura de São Paulo, para intermediar o acordo de cooperação técnica internacional firmado junto ao Fundo Internacional de Solidariedade das Cidades Contra Pobreza – FISVP. A proposta do Projeto “Restaurante-Escola” estava baseada na formação de jovens em situação de risco pessoal e social que eram atendidos pelos serviços da Secretaria Municipal de Assistência Social, bem como de jovens do Programa Bolsa-Trabalho, da Secretaria Municipal do Trabalho, Solidariedade e Desenvolvimento Social. É importante notar que essa iniciativa buscou proporcionar alternativas para o jovem, que representa uma importante parcela da população do município de São Paulo. O projeto como um todo abrangeu diferentes áreas, que dialogaram entre si, para efetivar uma atuação que estivesse vinculada dentro do cotidiano das realidades enfrentadas pelos jovens. Portanto, para alcançar melhores resultados, a gestão municipal de São Paulo elaborou e implementou um processo no qual houvesse a participação de profissionais que pudessem contribuir com o Projeto, conforme suas respectivas áreas de atuação para que, além das aulas teóricas e práticas oferecidas, existisse também, dentro das prerrogativas do projeto, um trabalho que envolvesse uma

preocupação com as duras realidades enfrentadas pelo público-alvo do Projeto “Restaurante-Escola”.

No tocante ao Projeto “Bairro Legal”, pode-se afirmar que ele incidiu sobre a qualificação urbana, a regulação fundiária, o acesso aos serviços e equipamentos públicos e a áreas verdes e de lazer, dentro de uma estrutura integrada, concomitantemente ligada a programas sociais e de geração de emprego e renda, para as populações mais pobres da cidade de São Paulo. Esse processo foi implementado nos bairros de Cidade Tiradentes, Jardim Ângela, Brasilândia e na favela Paraisópolis. A estruturação do Projeto de Formatação incluiu a elaboração dos 4 Planos de Ação Habitacional e Desenvolvimento Urbano, que compreendeu as áreas a serem atendidas, resultando, portanto, em melhores condições para gerar desenvolvimento local para a cidade de São Paulo.

Já o Projeto Reabilitação Urbana da Área Central da Cidade de São Paulo representou uma parceria da Prefeitura Municipal com três parceiros internacionais, sendo então caracterizado como uma experiência que combinou aspectos de cooperação descentralizada e financiamento externo a fundo perdido. O projeto teve como objetivo principal a reurbanização do centro, com ênfase na recuperação do habitat residencial e da valorização privada dos imóveis e patrimônios públicos.

Por fim, cabe destacar que, com este livro, pretendemos também despertar o interesse do discente de Relações Internacionais em atuar na gestão pública municipal com os temas de cooperação internacional e captação de financiamento externo, abrindo-lhe um leque de atuação profissional bastante amplo, bem como lhe permitindo cumprir seu papel na sociedade em que esteja inserido. Nesta direção, no anexo, apresentamos uma proposta de apresentação do produto Secretaria Municipal de Relações Internacionais a ser apresentado para prefeitos no país inteiro.