

Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira?¹⁵

Mónica Salomón¹⁶

Resumo

Nas últimas duas décadas, os governos subnacionais brasileiros têm sido cada vez mais ativos nas estruturas e práticas da chamada “Cooperação Descentralizada” (cooperação para o desenvolvimento e outras modalidades de cooperação internacional bilateral ou multilateral entre governos não centrais). O governo federal, especialmente desde a chegada do PT à Presidência da República, tem estimulado a Cooperação Descentralizada dos estados e municípios como instrumento de desenvolvimento nacional. Até o momento os governos subnacionais brasileiros têm sido muito mais receptores do que doadores de cooperação internacional. Agora que o Brasil está tendo uma importância cada vez maior como doador, e que tem um papel cada vez mais ativo na cooperação Sul-Sul, o governo federal está se esforçando para integrar nela os estados e municípios. Porém, há vários fatores que obstaculizam essa tentativa, e todos eles estão relacionados com a maneira em que a instituição da CD foi importada à América Latina e ao Brasil.

Palavras chave: Cooperação Descentralizada; Paradiplomacia; Governos subnacionais; Política Externa Brasileira; Cooperação Sul-Sul.

1. A Cooperação Descentralizada e a Cooperação Sul-Sul como dimensões da Cooperação para o Desenvolvimento

O termo “Cooperação Descentralizada” foi cunhado pela Comissão Europeia em 1989, no contexto do 4º convênio de Lomé entre as Comunidades Europeias e seus parceiros de África, Caribe e Pacífico (países ACP). Compreende aquelas ações e políticas de cooperação para o desenvolvimento (incluindo a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento) realizada por governos subnacionais (municípios, províncias, estados ou outros) através do estabelecimento de contatos bilaterais ou multilaterais com outros governos subnacionais, considerados “atores autônomos, politicamente independentes, com competências técnicas nas áreas da gestão local de políticas urbanas, com responsabilidades em coesão social e desenvolvimento de sua sociedade local” (Malé 2009). Também se usam, de maneira mais ou menos intercambiável, os termos

“Cooperação Internacional Descentralizada” e “Cooperação Descentralizada Pública”.

No nível macro sistêmico, a CD pode ser considerada uma instituição internacional em processo de consolidação. Com o termo “instituição internacional” queremos aludir a um conglomerado que contém ideias, arranjos institucionais, normas, regras e práticas formalizadas ou não (Bull 1977; Keohane 1988; Wendt 1992). No nível de análise meso intermediário correspondente ao Estado, a Cooperação Descentralizada é uma política pública, em diferentes estádios de consolidação de acordo com o país e com o governo subnacional em questão. A instituição internacional e a política pública estão em permanente interação e se alimentam mutuamente. O processo de criação de uma política pública nesta era de globalização e governança global envolve ideias, regras e (com frequência) arranjos institucionais baseados em um consenso intersubjetivo mais amplo, neste caso global. Ao mesmo tempo, esse consenso intersubjetivo a partir do qual a instituição internacional é construída é o produto de uma série de práticas específicas de atores individuais.

A Cooperação Descentralizada também pode ser entendida como dimensão de outras duas instituições / políticas públicas; uma é a Paradiplomacia ou política externa subnacional, da qual a Cooperação Descentralizada é um de seus principais componentes;¹⁷

15. Artigo apresentado na 36ª edição da ANPOCS (Águas de Lindóia) em outubro de 2012.

16. Doutora pela Universidad Autónoma de Barcelona, Professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina.

17. Outros componentes importantes são a promoção econômica-comercial e, no caso dos países do Sul, a captação de investimentos públicos de agências internacionais (Salomón 2011).



a outra é a da Cooperação para o Desenvolvimento. Com efeito, sem o papel cada vez mais importante dos governos subnacionais na cena internacional – e o consequente desenvolvimento da Paradiplomacia como instituição internacional – as muitas mudanças no marco ideacional e práticas na instituição da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (cujos marcos podemos citar as Metas do Milênio de 2000, a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda e a recente Conferência sobre a Ajuda de Busan, dezembro 2011 (Ayllon 2006; Hettne 1995; Galán e Sanahuja 1999; Sanahuja 2011), a Cooperação Descentralizada não teria sido articulada na sua forma atual. Os avanços na consolidação de uma política externa subnacional com certa autonomia e o processo de reforma que a Cooperação para o Desenvolvimento estão experimentando convergem na meta desejável da implementação de políticas multinível de cooperação com a participação e colaboração de todos os níveis de governo nos países doadores e receptores, junto com a participação de atores da sociedade civil.

Para a Comissão Europeia, que contribuiu mais que nenhuma outra agência ou governo, a sua configuração como instituição internacional de caráter permanente e também a sua difusão em várias regiões do mundo [na América Latina o fez através do Programa de cooperação multilateral em rede Urb-AI], a Cooperação Descentralizada foi considerada “um novo enfoque, complementando métodos tradicionais de planificar e implementar a cooperação” (Comissão Europeia 1996). Porém, é importante assinalar que as práticas da Cooperação descentralizada estão longe de ser uma criação europeia; elas são o produto de um processo de muitas décadas,¹⁸ que começou com os tradicionais acordos de irmanamento até chegar aos acordos de cooperação atuais, bem mais focados, e ao compartilhamento de melhores práticas de gestão. Seus protagonistas foram autoridades locais e suas organizações, atuando principalmente na Europa, mas também na América do Norte e Japão.

A consolidação e difusão desse novo enfoque que representa a CD coincidiram no tempo (pós Guerra Fria) com a reavaliação da Cooperação para o Desenvolvimento de maneira geral, e também com o fortalecimento da chamada Cooperação Sul-Sul, outra das dimensões específicas da Cooperação para o Desenvolvimento.

Desde sua introdução com o Plano Marshall como elemento permanente das relações internacionais contemporâneas, a Cooperação para o Desenvolvimento funcionou de acordo a uma lógica assimétrica e assistencialista. A ideia era que os países desenvolvidos do Norte contribuíssem ao desenvolvimento econômico e social dos países do Sul, subdesenvolvidos. Dessa lógica dominou a instituição desenhada pelas agências dos principais doadores bilaterais (USAID, JICA), regionais (Comissão Europeia) e multilaterais (Banco Mundial, PNUD) e, sobretudo, esteve muito presente nas orientações e diretrizes do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento

(CAD) da OCDE, órgão que assumiu o papel de principal regulador dos critérios que definem o que é ou não AOD. Além disso, esses objetivos explícitos da CID de contribuir ao desenvolvimento chocavam com os interesses ideológicos, estratégicos e até comerciais dos principais doadores bilaterais.

Os esforços da ONU e de outros organismos multilaterais para incrementar os fluxos de ajuda, e melhorar sua qualidade, tiveram resultados muito abaixo das metas propostas, tanto na meta quantitativa, de atingir um mínimo de 0,7 % do PIB para a AOD, quanto na qualitativa, de que a AOD e a CID contribuíssem efetivamente para a eliminação da pobreza. As Metas do Milênio da ONU (2000), a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento (2005), o Programa de Ação de Accra (2008) são etapas na construção de uma nova arquitetura da CID sobre bases diferentes. Conceitos como “desenvolvimento humano” ou “desenvolvimento sustentável” acompanham essa evolução (Maklahan-Karr 2005).

Por sua vez, as origens da Cooperação Sul-Sul podem se traçar à constituição do segundo grande eixo (junto com o eixo ideológico – estratégico Leste-Oeste) que dominou as relações internacionais durante a Guerra Fria: o eixo socioeconômico Norte-Sul. A Conferência Afro-Asiática de Bandung (1954) é o ponto de referência habitual para marcar o início dessa tentativa de articulação política do Sul com relação aos países desenvolvidos e ex-potências coloniais do Norte, materializada na criação do Movimento dos Não Alinhados, do Grupo dos 77 e na proposta de estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional. Nesse contexto, a Declaração de Buenos Aires, aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento (1978), estabeleceu um plano de ação para promover um tipo de cooperação baseada mais no intercâmbio horizontal de experiências entre iguais que nos fluxos financeiros assimétricos da cooperação tradicional. O objetivo era reforçar os vínculos políticos entre países em desenvolvimento para ganhar poder negociador nas agendas internacionais e também propiciar o intercâmbio cooperativo em tecnologia e outros conhecimentos.

Na década que seguiu à Declaração de Buenos Aires houve algumas ações concretas de cooperação Sul-Sul, mas o contexto político global (2ª guerra fria) e regional (crise da dívida em América Latina) atrasou e dificultou sua posta em prática nesta parte do mundo. Mas, desde finais dos anos 80, houve um renascimento da cooperação Sul-Sul, que na região de América Latina foi ajudado pelo processo de redemocratização. Nesse sentido, resulta significativo o fato da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) ter sido criada, em 1987, já com instâncias para a gerência, tanto da cooperação recebida (Norte-Sul) como da cooperação prestada (Sul-Sul).

2. Cooperação Descentralizada e Política Externa Brasileira

Atualmente, quase todos os governos estaduais brasileiros e também as prefeituras de cidades grandes e médias, junto com algumas pequenas cidades, participam de projetos de Cooperação Descentralizada, bilaterais e multilaterais. Não poucos deles têm estruturas de gestão da cooperação específicas (secretarias, assessorias ou outras) frequentemente inseridas dentro de uma estrutura maior que abrange, além das atividades de cooperação, outras áreas da paradiplomacia, como a promoção econômica comercial ou a captação de recursos de agências públicas internacionais. As primeiras estruturas institucionais de relações internacionais/cooperação nas administrações estaduais brasileiras datam da década dos oitenta, mas foi nos noventa, e principalmente a partir de 2003, com a administração Lula, que o fenômeno passou a se generalizar (Ribeiro 2010).

O objetivo principal da maioria das estruturas subnacionais dedicadas à gestão da CD brasileira é organizar as ações de cooperação ofertadas pelos governos interlocutores, seguindo uma lógica vertical Norte-Sul, de doador-receptor. Os governos subnacionais doadores estão concentrados em poucos países: França, Itália, Alemanha, Japão e Canadá. Contudo, alguns governos subnacionais brasileiros estão quebrando essa lógica, pelo menos parcialmente, e estão se destacando como prestadores de cooperação técnica. A prefeitura de Curitiba, por exemplo, presta muita cooperação em matéria de planejamento urbano e política urbana meio ambiental. A difusão (nacional e internacional) do Orçamento Participativo de Porto Alegre (Sintomer, 2007) é emblemática. Os governos estaduais de Paraná e do Rio Grande do Sul prestam muita cooperação técnica a seus vizinhos argentinos e uruguaios em diversas áreas, em particular em matéria de tecnologias de desenvolvimento rural (Salomón e Nunes 2007; Salomón 2011).

Seguindo a tendência geral na CD já assinalada, os governos subnacionais brasileiros praticam cada vez mais atividades de cooperação em rede: o Programa Urb-Al, estabelecido em 1995 pela União Europeia (e gerido pela Comissão Europeia) e atualmente na sua terceira fase (2009-2012), presta suporte à cooperação dos governos municipais da UE e América Latina a traves da formação de redes temáticas (em torno às principais políticas urbanas) nas quais os diferentes projetos são implementados. Os projetos são sempre multilaterais, com vários participantes europeus e latino-americanos. Os projetos são financiados em parte pela Comissão Europeia e em parte pelos próprios participantes, mas são os governos locais quem os propõem e os gerenciam. Os governos brasileiros têm participado em todas as redes temáticas, têm coordenado numerosos projetos e também duas redes temáticas: a Rede 9, sobre Financiamento Local e Orçamento Participativo (a cargo da Prefeitura de Porto Alegre) e a Rede 10, sobre Luta contra a pobreza urbana (a cargo da Prefeitura de São Paulo).

No marco do processo de integração regional do Mercosul, as prefeituras brasileiras são muito ativas na rede Mercocidades. Estabelecida em 1995 por impulso de várias cidades dos países membros do Mercosul, com grande protagonismo de Porto Alegre, a rede foi concebida com um duplo propósito: conseguir para os governos locais uma maior participação no processo de integração e institucionalizar uma instância de cooperação técnica, intercâmbio de experiências e fomento as iniciativas de atuação comum (Romero 2004). Apesar do ritmo desigual do desenvolvimento do Mercosul, em ambos os terrenos foram registrados avanços significativos. Além do estímulo ao diálogo e às iniciativas comuns. Em matéria de desenvolvimento urbano por parte de seus membros (mais de 200 prefeituras na atualidade), os governos das cidades do Mercosul conseguiram, para eles mesmos e também para os governos intermediários (estados brasileiros e províncias argentinas), um órgão de representação dos governos subnacionais de Mercosul: o Fórum Consultivo de Municípios Estados Federados, Províncias e Departamentos, criado em 2004 e em funcionamento desde 2007 (Rodrigues e Kleiman 2007; Salomón 2010).

Por último, entre as redes com objetivos mais pontuais, nas quais é possível registrar uma participação destacada dos governos subnacionais brasileiros, podemos citar a Associação Internacional de Cidades Educadoras, o Centro Internacional de Desenvolvimento Estratégico Urbano e ou Conselho Internacional para as Iniciativas Medioambientais Locais (Iclei). A REDE FAL (Foro de Autoridades locais para a Inclusão Social) foi criada pela prefeitura de Porto Alegre em 2001, em princípio como um foro paralelo ao Fórum Social Mundial e, a partir de 2005, como uma rede permanente de discussão e intercambio de experiências sobre problemáticas globais vinculadas à luta contra a exclusão social.

Quais são as razões que explicam essa rápida implementação da ideia da CD e de suas práticas entre os governos subnacionais brasileiros, bem como sua consolidação a partir do início da administração Lula em 2003? Além das motivações gerais que explicam a cooperação e a busca de CD pelos governos subnacionais já tratadas, identificamos dois determinantes específicos (Salomón 2011): em primeiro lugar, o crescente processo de socialização das autoridades locais brasileiras nas práticas mundiais de CD, através de uma comunidade epistêmica em expansão (da qual participam gestores municipais, funcionários de organizações internacionais e acadêmicos, entre outros), bem como de diversos arranjos institucionais que contribuem também a divulgar essas práticas. Em segundo lugar, a coincidência entre a filosofia da CD e o projeto de política externa (com ênfase na cooperação Sul-Sul) e desenvolvimento nacional da administração Lula, uma conexão reforçada pela familiaridade de várias figuras importantes do governo Lula com a CD.



O processo de socialização que familiarizou às autoridades locais brasileiras com o conceito e as práticas da CD começou nos anos noventa, quando alguns prefeitos brasileiros começaram a participar ativamente em foros e redes mundiais de cidades, no movimento internacional de municípios que reivindicavam maior presença dos governos locais em Nações Unidas e no processo de institucionalização que culminou na criação da organização mundial de governos locais, Cidades e Governos Locais Unidos em 2004. A difusão internacional de práticas de gestão urbana (impulsionada pelo Programa ONU-Habitat) e outras atividades sistematizadas de CD começaram a ser adotadas pelos governos locais brasileiros nessa época. Em 1995, como já mencionamos, o Programa Urb-AI começou seu andamento e suas 13 redes passaram a ser uma importantíssima escola sobre CD multilateral para seus numerosos participantes.

Em 2004, com financiamento do Programa Urb-AI, foi criado o Observatório de Cooperação Descentralizada UE – América Latina, que recolhe e divulga dados e informações não só sobre os projetos da rede senão sobre a CDP entre Europa e América Latina em geral. O Observatório publica um Anuário da Cooperação Descentralizada amplamente difundido entre as autoridades locais, além de uma revista de estudos independentes e possui também uma biblioteca on-line.

Anualmente o Observatório oferece um Curso on-line sobre a Cooperação Descentralizada, destinado principalmente a gestores locais que tem uma enorme demanda (na sua edição de 2012 teve 9 candidatos por vaga, para 50 vagas), o observatório também tem oferecido cursos presenciais aos responsáveis das prefeituras nos encontros da rede Mercocidades.

Existe também uma comunidade acadêmica (proveniente das áreas de Direito, Ciência Política e Relações Internacionais) cada vez mais ativa na difusão das práticas e conceitos da CD através de publicações, seminários e cursos, que interage bastante com as prefeituras interessadas em desenvolver projetos de CD.

Por último, as associações de municípios brasileiros –em particular a Confederação Nacional de Municípios, CNM e a Frente Nacional de Prefeitos– têm contribuído bastante com a divulgação entre seus associados das práticas da CDP, publicando estudos e material de divulgação, incluindo manuais de como elaborar os projetos. Recentemente, em 2009, foi institucionalizado o Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais (Fonari), que vinha se reunindo desde 2005. Os municípios mais ativos internacionalmente (Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Guarulhos, Bagé) encontram-se entre os associados. O blog do Fonari, bem como outras atividades (encontros, seminários) que organiza, é um importante instrumento de socialização de práticas de CD entre aqueles diretamente envolvidos.

Quanto à conexão entre as filosofias da CD e a política externa brasileira, é preciso lembrar que entre aqueles primeiros prefeitos brasileiros que participaram em atividades internacionais de cooperação e de lobby, figuravam vários prefeitos do PT muito receptivos às práticas e modelos de gestão local inovadoras. Tarso Genro, então prefeito de Porto Alegre e Marta Suplicy, então prefeita de São Paulo, junto com suas equipes, alcançaram bastante protagonismo nesse processo de institucionalização e de fortalecimento do movimento mundial de autoridades locais. Marta Suplicy chegou inclusive a ser uma das primeiras três co-presidentes da organização Cidades e Governos Locais Unidos em 2004. Destarte, quando acederam ao governo federal, muitos responsáveis do PT estavam já socializados na instituição da CDP e eram cientes de suas possibilidades como instrumento de desenvolvimento nacional. Por isso, desde o governo, e concretamente desde a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) vinculada à Presidência da República, foi dado grande impulso à CD: com a organização de seminários informativos para autoridades locais e com a abertura de espaços institucionais para as autoridades subnacionais no Mercosul (foi por iniciativa do governo brasileiro que os estados brasileiros e as províncias argentinas passaram a fazer parte do FCCR do Mercosul, sendo que essa não era uma reivindicação dos governos estaduais; a rede Mercocidades reivindicava um órgão exclusivo para as prefeituras). O conceito de “cooperação internacional federativa”, equivalente à Cooperação Descentralizada, foi cunhado pelos responsáveis da Subchefia de Assuntos Federativos.

Na relação de influências determinantes para a difusão da cooperação descentralizada no Brasil, chama atenção uma ausência: a da sociedade civil articulada. Nos países que criaram as práticas da cooperação descentralizada, o papel das ONGs e de outros atores da sociedade civil é fundamental no estabelecimento da agenda da CD, bem como na sua gestão. Esses atores costumam elaborar os projetos e os submeter às autoridades locais. Uma vez aprovados, as ONGs e os atores são fundamentais também na sua gestão, bem como na obtenção de fundos para financiar tais projetos.

O que acontece é que no Brasil (e na América Latina em geral, bem como na África) a CD é uma instituição produto de exportação, transferida. E como vimos, os receptores dessa transferência foram os governos de diferentes níveis: os governos subnacionais a partir do seu envolvimento direto e o governo federal através da experiência anterior de alguns gestores na gestão local. Em outras palavras, se a CD nasceu nos países do Norte como um fenômeno que ia de abaixo para cima (da sociedade civil articulada aos governos subnacionais, sendo, em último caso, assumido pelos governos centrais como parte da Cooperação para o Desenvolvimento/Ajuda Oficial para o Desenvolvimento), os principais responsáveis internos de sua difusão no Sul foram os governos de diferentes níveis (não a



sociedade civil). No caso específico do Brasil, alguns governos subnacionais reproduziram inicialmente as práticas da CD em uma primeira fase, mas o principal incentivador e difusor foi, a partir de 2003, o governo federal. Essa maneira na qual a cooperação descentralizada foi implantada condiciona fortemente seu conteúdo e seus rumos.

Em todo caso, é inegável que atualmente a CD é uma dimensão habitual e legítima da agenda dos governos subnacionais brasileiros, que em alguns casos estão tentando estruturá-la como uma autêntica política pública subnacional, com prioridades e estratégias definidas. Ao mesmo tempo, em datas recentes, a cooperação descentralizada começou a ser abertamente promovida pelo governo federal como uma dimensão de sua política de Cooperação Sul-Sul, que por sua vez é uma dimensão cada vez mais relevante da política externa brasileira. A maior dificuldade é dos governos subnacionais brasileiros, que são fundamentalmente receptores de cooperação, se tornar também prestadores.

3. A Cooperação Descentralizada na Cooperação Sul-Sul do Brasil

No momento em que este trabalho está sendo elaborado (setembro 2012) acabam de sair os resultados do primeiro edital do Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul promovido pela parceria entre a Subchefia de Assuntos Federativos e a Agência Brasileira de Cooperação. O edital lançado no dia 29 de fevereiro de 2012 está financiando propostas de projetos de cooperação de governos subnacionais brasileiros com governos subnacionais de países menos desenvolvidos. O orçamento total do programa é de 2 milhões de dólares para dois anos, sendo que o valor máximo para cada projeto é de 200 mil dólares para execução no prazo de um ano. Somando a primeira e a segunda convocatória, mais de 100 propostas concorreram até agora, sendo selecionadas as de Bagé (projeto com o departamento uruguaio de Cerro Largo), Vitória (com a municipalidade chinesa de Xai-Xai), Canoas (com a municipalidade argentina de Morón), Curitiba (projeto com a municipalidade argentina de Rosário).¹⁹ Como parte do programa foram realizados nas semanas posteriores ao lançamento do edital cinco seminários regionais (um em cada região do Brasil), nos quais os Estados e Municípios brasileiros receberam orientações sobre como elaborar as propostas pela SAF/ABC.

No ano passado (2011) foi lançado, no mesmo espírito, um edital de cooperação descentralizada trilateral Brasil-França-Países de África/Haití, no qual foram selecionados os projetos de cooperação de Fortaleza/St Denis/Porto Novo (Benim) por um lado e os de Guarulhos/Lyon/Maputo e Matola (Moçambique).

Esses editais não deixam dúvidas de que a estratégia brasileira de Cooperação Sul-Sul pretende envolver os governos subnacionais. É uma tendência natural, que lembra os esforços crescentes dos países da OCDE por contabilizar a CD nos seus fluxos de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento.

O desafio é grande, já que há vários fatores que, a priori, limitam o desenvolvimento desta dimensão da cooperação Sul-Sul. Em primeiro lugar, como já foi dito, as estruturas institucionais de gestão da CD das prefeituras e governos estaduais estão voltadas à gestão da cooperação recebida, não à oferta da cooperação. A elaboração e gestão de projetos é uma atividade muito demandante, que exige considerável dedicação, tempo e conhecimentos. Se a maioria de governos subnacionais tem problemas para reunir os recursos humanos necessários para a cooperação recebida, muito mais problemático será conseguir estabelecer equipes para a gestão da cooperação prestada.

Em segundo lugar, os governos subnacionais brasileiros não possuem recursos próprios para financiar uma política consistente de CD, nem sequer limitada à cooperação técnica, que não exija grandes despesas. O financiamento oferecido pelo governo federal nos editais atuais é para projetos específicos escolhidos pelo próprio governo federal. Sem uma gestão de fundos próprios, os governos subnacionais não têm como desenvolver políticas de cooperação consistentes.

Em terceiro lugar, as práticas de CD brasileira são protagonizadas por atores oficiais, sem nenhuma ou quase nenhuma participação da sociedade civil articulada. São raros os projetos que contam com a cooperação de ONGs ou outros atores cívicos. Nos países do Norte o principal motor da CD são precisamente iniciativas privadas, de associações e grupos que possuem incentivos para elaborar projetos destinados às regiões/grupos específicos e se articulam com os atores oficiais dos governos subnacionais. Sem essa colaboração do setor privado, que em parte é fruto da maneira com que foi implantada a CD, mas que também está ausente no modelo de cooperação Sul-Sul desenvolvido pela ABC,²⁰ as ações de cooperação serão bastante limitadas.

Por outro lado, se a falta de autonomia, de recursos e de articulação com a sociedade civil dos governos subnacionais brasileiros pode ser vista como um empecilho para a construção estratégias subnacionais de CD prestada, essas carências não

19. Vide <http://www4.planalto.gov.br/saf/projetos>

20. É interessante assinalar a contradição ideológica entre o modelo de Cooperação para o Desenvolvimento que a ABC está construindo –oposto à agenda da “eficácia da ajuda” e aos princípios de apropriação, alinhamento, harmonização co-responsabilidade e gestão por resultados adotados pelos doadores tradicionais e o modelo de CD transmitido pelos cursos do Observatório da Cooperação Descentralizada União Europeia-América Latina, com ênfase nesses princípios.

parecem ser tão graves se assumimos que o que o governo federal está tentando desenvolver não é tanto a dimensão proativa da CD dos governos subnacionais brasileiros, senão um modelo próprio de “cooperação Sul-Sul multinível”, protagonizado exclusivamente por instâncias oficiais e controlado, no que tange a recursos disponíveis e prioridades, principalmente pelo governo federal.

Possivelmente essa segunda opção seja a mais viável no momento atual, dadas as estruturas e recursos disponíveis. Desde o ponto de vista dos governos subnacionais, a participação na política de cooperação Sul-Sul multinível pode ser um bom aprendizado para, em uma fase posterior, iniciar em alguns casos ou fortalecer em outros as políticas próprias de CD Sul-Sul.

4. Conclusões

A CD é uma instituição internacional em processo de consolidação, cujos princípios, instrumentos e práticas, foram idealizados no Norte, partindo das práticas de cooperação dos governos subnacionais, para ser mais tarde assumidas por governos centrais (e, no caso da UE, por arranjos supranacionais) e difundidos no resto do mundo. A construção da CD como instituição é paralela à reforma de uma instituição mais ampla que é a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, que está assumindo um caráter mais horizontal, participativo e com maior envolvimento dos receptores, e também à consolidação da Paradiplomacia, entendida como a legítima participação dos governos subnacionais em diferentes dimensões dos assuntos internacionais.

No processo de implantação da CD no Brasil, além dos atores externos (como a Comissão Europeia ou os principais países

doadores), participaram alguns governos subnacionais pioneiros. Em uma segunda fase, sobre tudo a partir de 2003, foi o governo federal, através da Secretaria de Assuntos Federativos, o principal responsável, junto com alguns governos subnacionais (prefeituras e associações), por divulgar essas práticas, congruentes com os próprios objetivos de desenvolvimento nacional.

Atualmente, o governo federal está empenhado na integração da CD na sua estratégia de Cooperação Sul-Sul. Os recentes editais de Cooperação Triangular e Cooperação Descentralizada Técnica Sul-Sul oferecem recursos financeiros e suporte técnico aos projetos apresentados pelos governos subnacionais para colaborar, como prestadores de cooperação técnica (individualmente ou junto com outro parceiro que aporte recursos, através de mecanismos de cooperação triangular), com outros governos subnacionais do Sul.

Difícilmente, com as estruturas e recursos atualmente disponíveis e sem o input da sociedade civil, os governos subnacionais brasileiros vão poder desenhar, a curto ou meio prazo, políticas próprias de cooperação prestada com objetivos claros e prioridades definidas. Embora a elaboração dos projetos para concorrer aos editais federais seja sem dúvida um aprendizado que poderá contribuir para isso no futuro, por enquanto notamos pouca “descentralização” em tudo isso.

O que está sendo posto em prática, apesar do termo “cooperação descentralizada” ser o que figura nos editais, é algo diferente: uma política de cooperação técnica prestada multinível fortemente controlada pelo governo federal. Isso não é ruim em si mesmo. Muito pelo contrário, pode ser uma boa maneira de otimizar os recursos escassos em prol da eficácia das ações e programas de cooperação internacional brasileiros e do aumento do soft power nacional.



5. Referências

- Ayllón, B. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, vol. 4, no 8, São Paulo, 2006.
- Bull, H. *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. London, MacMillan, 1977.
- Comisión de las Comunidades Europeas. Informe sobre la implementación de la cooperación descentralizada. Bruselas, 01.03.1996, COM (96) 70 final.
- Galán, M.; Sanahúja, J. A. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid, CIDEAL, 1999.
- Hettne, B. *Development Theory and the three Worlds: towards an International Political Economy of Development*. Harlow, Longman, 1995.
- Keohane, R. O. 'International Institutions: Two Approaches', *International Studies Quarterly*, 1988, p. 379-396.
- Maklahan-Karr, D. La cooperación internacional y los objetivos de desarrollo del milenio (ODMs.). Nueva York, PNUD, 2005.
- Malé, J. P. 'La Cooperación Descentralizada Pública UE-América Latina en perspectiva: una mirada sobre su evolución reciente'. *Anuario del observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina*, Montevideo, 2009, p. 14-51.
- Ribeiro, M. C. M. *Globalização e Novos Atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras*. Salvador, Editora da UFBA, 2010.
- Rodrigues, G.; Kleiman, A. The Mercosur Committee of Municipalities, States, Provinces and Departaments. Process of Creation and Perspectives. Fifth Annual Conference of the Euro-Latin Study Network on Integration and Trade (ELSNIT), Barcelona, Oct/2007. Available in <http://www.iadb.org/europe>.
- Romero, M. del H. 'Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la red de Mercociudades y la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (Grupo Mercado Común)', in Vigevani, T et al. (org). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo, EDUC, UNESP, EDUSC, FAPESP, 2004.
- Salomón, M. 'El Foro de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur desde la perspectiva de la política exterior brasileña', in Iglesias, E. (org.) *El rol de los gobierno subnacionales en los procesos de integración: reflexiones sobre el caso del Foro de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur*, Buenos Aires, CARL, 2010, p. 233-245.
- Salomón, M. 'Paradiplomacy in the developing world: the case of Brazil', in Amen, M et al. (orgs.), *Cities and Global Governance. New Sites for International Relations*. Londres, Ashgate, 2011, p. 45-68.
- Salomón, M.; Nunes, C. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. *Um Estudo comparativo de dois tipos de atores mistos*. *Contexto Internacional*, vol. 29, no. 1, 2007, p. 99-147.
- Sanahúja, J. A. Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe. *Pensamiento Iberoamericano*, no 8, 2011, p. 195-222.
- Sintomer, Y.; Herzberg, C.; Röcke, A. From Porto Alegre to Europe: Potentials and limitations of Participatory Budgeting, 2005, www.buergerhaushalt-europa.de/documents/From_Porto_Alegre8.pdf.
- Wendt, Alexander. Anarchy is what states makes of it: the social construction of power politics. *International Organization*, vol. 46, no. 2, 1992, p. 391-425

