

GESTÃO MUNICIPAL, COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL E FINANCIAMENTO EXTERNO

MARCELO FERNANDES DE OLIVEIRA

ANA MARIA AZEVEDO



**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora

**GESTÃO MUNICIPAL, COOPERAÇÃO
TÉCNICA INTERNACIONAL E
FINANCIAMENTO EXTERNO**

MARCELO FERNANDES DE OLIVEIRA
ANA MARIA AZEVEDO

**GESTÃO MUNICIPAL, COOPERAÇÃO
TÉCNICA INTERNACIONAL E
FINANCIAMENTO EXTERNO**

Marília - SP

2011

**CULTURA
ACADÊMICA** 
Editora



FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS

Diretora:

Profa. Dra. Mariângela Spotti Lopes Fujita

Vice-Diretor:

Dr. Heraldo Lorena Guida

Copyright© 2011 Conselho Editorial

Conselho Editorial

Mariângela Spotti Lopes Fujita (Presidente)

Adrián Oscar Dongo Montoya

Ana Maria Portich

Antonio Mendes da Costa Braga

Célia Maria Giacheti

Cláudia Regina Mosca Giroto

Marcelo Fernandes de Oliveira

Maria Rosângela de Oliveira

Mariângela Braga Norte

Neusa Maria Dal Ri

Rosane Michelli de Castro

Ficha catalográfica

Serviço de Biblioteca e Documentação – Unesp - campus de Marília

Oliveira, Marcelo Fernandes.
O48g Gestão municipal, cooperação técnica internacional e financiamento externo / Marcelo Fernandes de Oliveira, Ana Maria Azevedo. – [São Paulo] : Cultura Acadêmica ; Marília : Oficina Universitária, 2011
105 p. ; 23 cm.

ISBN 978-85-7983-143-0

1. Cooperação técnica internacional. 2. Financiamento externo. 3. Diplomacia municipal. 4. Cidades – Inserção internacional. I. Azevedo, Ana Maria. II. Título.

CDD 327.17

Editora afiliada:



Associação Brasileira de
Editoras Universitárias

ao Tutu e a Lilica

AGRADECIMENTOS

É sempre complicado agradecer nominalmente as contribuições infindáveis que temos na carreira acadêmica, durante a execução dos nossos trabalhos, pois, quase sempre, produzimos injustiças. Por isso, antecipadamente, peço desculpas, caso venha a ter algum esquecimento.

Primeiro, tenho que agradecer à FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – pelo financiamento concedido ao Projeto Temático “Gestão Pública e inserção internacional das cidades”. Ainda que não tenha utilizado nenhum recurso financeiro da instituição, durante a realização das pesquisas e dos trabalhos, agradeço a oportunidade de ter participado da equipe executiva como coordenador da linha de pesquisa Cooperação Técnica Internacional e Financiamento Externo. Entretanto, não podemos deixar de registrar que essa linha foi à única que não obteve apoio financeiro para publicar seus resultados na forma de livro por exclusiva decisão da coordenação geral do projeto. Mas, insistimos que sem o aporte da FAPESP, essa equipe não teria se reunido e eu não teria tido o privilégio de compô-la.

A seguir, agradeço a cada pesquisador envolvido com o projeto, nas suas diferentes linhas de pesquisa. Muito obrigado por terem me permitido conviver, discutir e trocar ideias com vocês sobre temas relevantes da ciência brasileira. Sem essa equipe fantástica dando-me força e suporte, este livro não sairia. Principalmente a Ana Maria Azevedo, a qual se tornou coautora desta obra.

Devo agradecer também às instituições parceiras do projeto: o CEDEC – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – por ter sido o locus institucional e intelectual do projeto; a PUC/São Paulo, a Fundação Getúlio Vargas e a UNESP.

Tenho que agradecer à SAGE – Empresa Júnior de Relações Internacionais – da Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP de Marília, por ter, sob minha coordenação, elaborado o Manual Técnico de Cooperação Internacional e Financiamento Externo, que, em breve, também será editado e publicado.

SUMÁRIO

Apresentação	11
CAPÍTULO 1 - COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL E FINANCIAMENTO EXTERNO: APORTES TEÓRICOS.....	17
1.1 A Ordem Internacional Contemporânea	17
1.2 As redes de interdependência complexa.....	22
1.3 O conceito de paradiplomacia	28
1.4 Um exercício de taxonomia da cooperação internacional.....	31
1.5 Um exercício de taxonomia do financiamento externo	37
CAPÍTULO 2 - COOPERAÇÃO INTERNACIONAL HORIZONTAL PARA O COMBATE À AIDS: A CRIAÇÃO DO GCTH E DO IBAS	39
2.1 O desenho do contexto.....	39
2.2 Breve histórico do Programa Nacional de Combate à AIDS e o GCTH	42
2.3 O contencioso das patentes farmacêuticas na OMC: a origem do IBAS e das estratégias conjuntas de CTI contra a AIDS	48
CAPÍTULO 3 - COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA: A EXPERIÊNCIA DO RESTAURANTE-ESCOLA NA CIDADE DE SÃO PAULO ..	55
3.1 Proposta do Projeto “Restaurante-Escola”.....	56
3.2 Resultados alcançados pelo Projeto “Restaurante-Escola”.....	59
CAPÍTULO 4 - FINANCIAMENTO EXTERNO A FUNDO PERDIDO: O PROJETO “BAIRRO LEGAL” NA CIDADE DE SÃO PAULO	63
4.1 Dimensão do problema habitacional.....	65
4.2 Proposta do Projeto “Bairro Legal”	68
4.2.1 Particularidades das regiões atendidas	71
4.3 Resultados do projeto “Bairro Legal”	73

CAPÍTULO 5 - COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA E FINANCIAMENTO EXTERNO A FUNDO PERDIDO: O PROJETO DE REABILITAÇÃO URBANA DA ÁREA CENTRAL DA CIDADE DE SÃO PAULO	75
5.1 Finalidades e perspectivas dos demais atores	78
5.2 Atividades do ADÉFRANCE	79
5.3 Atividades do FNC Pact Arim	82
5.4 Atividades do BID	84
5.5 Atividade da Prefeitura de São Paulo	86
5.6. Resultados do Projeto “Reabilitação Urbana da Área Central de São Paulo”	87
CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
REFERÊNCIAS	91
ANEXO	97

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.

CAPÍTULO 1

COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL E FINANCIAMENTO EXTERNO: APORTES TEÓRICOS

1.1 A ORDEM INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA

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

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

Nessa perspectiva, dois processos são fundamentais. Por um lado, verifica-se uma tendência à descentralização dos “locais de ação”, que vem a gerar múltiplos subsistemas, os quais se opõem/sobrepoem continuamente. Enquanto, por outro lado, aconteceria uma centralização das “iniciativas de ação”, que demanda coordenação e cooperação entre os diversos subsistemas e seus respectivos atores, na ordem internacional.

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

Simultaneamente, aproveitando essas oportunidades, novos atores passaram a ocupar crescentemente espaços de poder, na política internacional, denotando que a solução dos desafios domésticos demandava a articulação entre as esferas de descentralização micro, bem como a centralização macro de iniciativas de ação múltiplas coordenadas em uma lógica cooperativa internacional entre os diversos subsistemas e seus respectivos atores. Isso tendeu a amenizar a rígida separação interno-externo, presente na ordem internacional contemporânea, agudizando a porosidade das fronteiras.

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

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

A esfera estadocêntrica nacional corresponde à prescrição teórica realista sobre as relações internacionais. Os autores adeptos dessa visão teórica analisam a

existência e o funcionamento de um sistema internacional interestatal, que, devido à ausência de regras mundiais que disciplinem a ação dos Estados nacionais, é caracterizado como anárquico. Os Estados nacionais, como atores principais, são detentores de soberania plena e buscam concretizar seus interesses, principalmente o de sobrevivência garantida por meio da sua secularização, ao longo da história. Nessa lógica, a agenda principal acaba enfocando a segurança internacional, as vias da guerra e da paz e as questões da geopolítica. Para essa perspectiva analítica, os governos subnacionais não possuem capacidade de ação internacional.

Já a esfera multicêntrica teria emergido de um conjunto de transformações no pós-Segunda Guerra Mundial, acelerado após a crise dos anos 1970. Entre as principais transformações, podemos citar a Revolução Microeletrônica, a Ordem Pós-Industrial, a revolução nos transportes, o acesso barato à informação, o aumento da financeirização da economia etc. (ROSENAU, 1990). Essa esfera é composta por atores com diferentes motivações, recursos e funções, tais como corporações transnacionais, ONGs, grupos guerrilheiros, elites burocráticas, terroristas, governos subnacionais etc. Em comum, possuem um caráter não-soberano e a capacidade de agir para além da soberania estatal à qual estão formalmente submetidos. Tendem a contribuir para a ampliação de espaços transnacionais na ordem internacional contemporânea, nos quais as relações se baseiam no reconhecimento mútuo da “autoridade de iniciar e sustentar ações” ao longo do tempo, sem levar em consideração a regulamentação estatal nacional (ROSENAU, 1990).

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

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

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

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

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

Dessa premissa, Rosenau (2000) caracteriza a contemporaneidade como

[...] ordem global cooperativa, onde as hegemonias declinam. [Porque], se uma ordem pluralista tende a desagregar os centros de decisão, ela também exige um certo grau de governança, [as tais] funções que precisam ser executadas, mesmo que o sistema não produza organizações e instituições incumbidas expressamente desse exercício. (ROSENAU, 2000, p. 28).

Quer dizer, a ausência de autoridade central não é suficiente para evitar que objetivos comuns sejam efetivados via governança sem governo. Mais uma vez, a experiência da adoção da Agenda 21 da ONU, por parte de governos subnacionais no Brasil, confirma essa realidade.

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

Nessa direção, a arte do bom governo, da boa gestão pública tem relação com a capacidade do Estado em moldar instituições domésticas que sejam capazes de lidar com essa lógica complexa da ordem internacional. Tais instituições devem ser, simultaneamente, capazes de canalizar interesses nacionais e/ou transnacionais por meio do desenvolvimento de micro estruturas no nível doméstico capazes de articular políticas públicas que transcendam as

fronteiras nacionais e possibilitem aos atores sob sua jurisdição tanto usufruírem das oportunidades internacionais abertas pela globalização, quanto absorverem os custos advindos dela. A incapacidade de cumprir essa tarefa pode desencadear, no país, movimentos desagregadores alimentados por governos subnacionais e atores privados, os quais podem se aproveitar da realidade contemporânea para satisfazer seus interesses específicos *vis-à-vis* à comunidade nacional. O caso recente da Bolívia pode ser um fato indicativo dessa tendência.

Em outras palavras, os governos subnacionais e atores privados diversos passam a depender crescentemente da capacidade que as microestruturas domésticas, muitas desconectadas e outras elaboradas pelos Estados nacionais, possuem em servir como correias de transmissão dos interesses que representam para as estruturas internacionais de poder, as quais vêm cumprindo papel relevante na modelação da ordem internacional, por meio de inúmeras organizações multilaterais, regimes internacionais – tais como OMC, FMI, Banco Mundial, ONU, Protocolo de Kyoto etc. –, mas também processos de integração regional, redes de cidades, conglomerados de ONGs globalizadas, setores econômicos relevantes, que, cada vez mais, criam regras privadas particulares que atingem a vida dos indivíduos e organizações públicas, no mundo inteiro.

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

Em suma, a ordem internacional contemporânea 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 contemporânea. No caso dos Estados nacionais federativos, os governos subnacionais são diretamente afetados por essa dinâmica.

Essa “série de entendimentos rotineiros” pode ser tomada como a chamada globalização, a qual, para Keohane e Nye Junior (2001, p. 229), se caracteriza como

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

Ou seja, a globalização seria um aumento da velocidade institucional nos adensamentos de redes de interdependência complexa, que vêm sendo consolidadas, pelo menos, desde o período das grandes navegações, e seriam responsáveis pelas alterações na ordem internacional. Dito de outro modo, essa “série de entendimentos rotineiros”, que gera consensos mundiais na lógica multicêntrica, obrigando os diversos atores presentes na política internacional a atuarem vislumbrando uma nova realidade, para além da figura do Estado nacional, configura uma nova tendência à compreensão das relações internacionais contemporâneas: a noção de relações de interdependência.

1.2 AS REDES DE INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA

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

Nesse contexto de crise paradigmática, a teoria da interdependência complexa, desenvolvida por Keohane e Nye Junior (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. Salientam

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; NYE JUNIOR, 2001, p. 7). Em miúdos, significa uma condição de dependência mútua, entre atores interconectados.

Assim, em um mundo cada vez mais interligado, em que pequenas turbulências econômicas na Ásia podem ter impactos catastróficos nas principais bolsas de valores do mundo, sobretudo de países mais vulneráveis¹, tais como aqueles classificados como em desenvolvimento, percebe-se a necessidade de buscar uma forma de cooperação entre os Estados, que substitua o jogo de soma-zero pelos ganhos múltiplos. Para Vigevani et al. (1994, p. 15), a teoria da interdependência “[...] altera qualitativamente o conceito de soberania nacional.”, dado o surgimento de “[...] novas estruturas de relações (os regimes internacionais), onde a ação dos Estados ficaria reduzida e onde, numa visão grociana ou kantiana, a capacidade de se promoverem situações de vantagens multilaterais, eclipsando as concepções de jogos de soma zero, acabaria prevalecendo de forma definitiva.”.

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

A primeira característica pode ser assim explicitada:

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

Os múltiplos canais que constituem 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

¹ Keohane e Nye (1989) afirmam que há países sensíveis e vulneráveis à interdependência complexa. Os países sensíveis sofrem os impactos dela, mas têm capacidade de resposta. Já os países vulneráveis sofrem os mesmos impactos, mas não têm capacidade de resposta, no plano das relações internacionais. Por isso, interpretamos que o ajuste deles aos custos gerados pela interdependência complexa tende a ocorrer com mudanças no nível doméstico. No caso do Brasil, a partir do governo FHC, houve descentralização de responsabilidades de formulação e condução de políticas públicas da União para os entes federados. Logo, o Brasil deve ser enquadrado como país sensível à interdependência complexa.

entre as sociedades dentro das zonas democráticas diminuíssem consideravelmente, tornando possível mudanças no processo político de vários países. As barreiras geográficas perdem sua rigidez, favorecendo uma maior troca de informações entre os atores, o que conduz a um fenômeno de ampliação de suas relações.

Esses movimentos de fluxos proporcionados pela abertura de múltiplos canais não mais acontecem apenas entre as burocracias estatais. Apesar da preponderância dos Estados, nas relações internacionais, a necessidade de reorganizar a estrutura internacional, para a compreensão da dinâmica das sociedades inseridas na lógica da globalização, tornou 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 se define como segue:

The agenda of interstate relationships consists of multiple issues that are not arranged in a clear or consistent hierarchy. This absence of hierarchy among issues means, among the other thing, that military security does not consistently dominate the agenda. Many issues arise from what used to be considered domestic policy, and distinction between domestic and foreign issues becomes blurred. (KEOHANE; NYE JUNIOR, 2001, p. 21).

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

Essas duas características explicam por que as agendas políticas internacional e doméstica se confundem, 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; NYE JUNIOR, 2001, p. 28).

Esta realidade se inclina a mudar as opções, as escolhas e as decisões dos governos, já que estas causam impactos distributivos sobre a sociedade, deslocando para a esfera pública a discussão sobre a política internacional.

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

A última característica é referida desta forma: “Military force is not used by governments toward other governments within the region, or on the issues, when complex interdependence prevails.” (KEOHANE; NYE JUNIOR, 2001, p. 21), o que demonstra como a combinação das duas primeiras reforça a tendência à transnacionalização, e como isso diminuiu a utilização dos recursos militares entre governos que estão inseridos na interdependência complexa, provocando, assim, uma maior cooperação entre eles.

Essas relações de mútua dependência não parecem distribuir equitativamente os ganhos e as perdas geradas pela interdependência complexa. Durante esse processo, é comum prevalecerem as assimetrias, ou seja, os resultados serão diferentes para cada ator, pois os atores dessa sociedade internacional, agora transnacionalizada, não são iguais, sobretudo em se tratando de capacidades. Para Di Senna (2003, p. 25), “[...] os participantes não gozam do mesmo grau de desenvolvimento e não controlam os mesmos recursos.”

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

De fato, as transações na interdependência dependem de constrangimentos e ganhos. Para os autores funcionam como “[...] joint gains or joint losses to the parties involved.” (KEOHANE, NYE JUNIOR, 2001, p. 8), devido, entre outras razões, às diferenças implicadas nos relacionamentos. Desse modo, 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 observadas avaliando-se o grau de vulnerabilidade e sensibilidade dos Estados. Esses conceitos são construídos a partir da utilização dos recursos de poder, explicados como meios para controlar resultados garantidos por quem tiver menores custos, com base nas assimetrias geradas no processo.

In terms of the cost of dependence, sensitivity means liability to costly effects imposed from outside before policies are altered to try to change the situation. Vulnerability can be defined as an actor's liability to suffer cost imposed by external events even after policies have been altered.”. (KEOHANE; NYE JUNIOR, 2001, p. 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, porém, 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 se podem 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 função dessa realidade, alguns autores sugerem que o Estado moderno, enquanto um corpo político isolado, formado por governantes e governados, tendo uma jurisdição plena sobre um território demarcado – incluindo, nessa jurisdição, o direito ao monopólio da força coercitiva – e com legitimidade baseada no consentimento de seus cidadãos, estaria dando lugar a uma nova forma ou lógica de Estado, em que 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, sejam 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; MCGREW, 2001, p. 34-35). A interdependência crescente, dentro dessa nova realidade marcada

pela globalização, questiona a legitimidade e a soberania, uma vez que diminui a capacidade dos Estados de oferecerem bens e serviços às suas populações, sem apelarem para a cooperação internacional (KRASNER, 2000).

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

O adensamento de um sistema de governança global e 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, p. 17-19).

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

Eis uma explicação para o que está acontecendo:

A globalização é fenômeno espacial fundado num continuum com “o global” numa ponta e o “o local” na outra. [...] Ela envolve uma extensão e um aprofundamento das relações sociais e das instituições no espaço e no tempo de tal modo que, por um lado, as atividades diárias estão crescentemente influenciadas por fatos que acontecem do outro lado do globo e, por outro lado, as práticas e decisões de grupos ou comunidades locais podem ter significativas repercussões globais. (HELD, 2004 p. 13).

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, garantindo investimentos externos, principalmente pela via do financiamento, e tomando a iniciativa de políticas de cooperação técnica, no âmbito subnacional. 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. Na próxima seção, nossa tarefa será compreender o significado teórico da internacionalização das cidades e sua aplicabilidade à luz do exemplo brasileiro.

1.3 O CONCEITO DE PARADIPLOMACIA

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

Paralelamente, Sassen reconhece que a “[...] principal dinâmica que opera na economia global tem a capacidade de desligar o Estado moderno da intersecção entre soberania e o território que caracterizam o Estado e o sistema estatal modernos” (SASSEN, 2004 p. 376).

Todavia, 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), inclusive convergindo com sua orientação internacional.

Para Soldatos (1996), 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 fornecer-lhes oportunidade para a cooperação internacional (interdependência-oportunidade).

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

Verificando com atenção o processo eleitoral nas cidades brasileiras, notamos a ênfase que se deu à importância das cidades, no desenvolvimento

do país. As últimas eleições mostraram igualmente 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”. E é resultante da combinação dos seguintes fatores: 1) proteção e reforço das coletividades locais, em uma época de ligações transregionais; 2) necessidade e busca de receitas mais elevadas; 3) 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; 10) incertezas com relação à interpretação de dispositivos constitucionais (FRY, 1996).

A concretização dessa inserção internacional sustentada ocorre por meio de uma paradiplomacia que pode ser definida, segundo Rodrigues, 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. (RODRIGUES, 2004a, p. 443).

Para Fronzaglia, paradiplomacia é

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

No entanto, alguns autores, como Rodrigues (2004b), preferem o termo *política externa federativa* para definir a ação das cidades no plano internacional. De acordo com sua posição, se é aceitável a tese de Lafer (2001) de que há uma identidade internacional do Brasil, que marca a política externa brasileira, então se poderia admitir que as ações internacionais de governos subnacionais possuem uma identidade própria, não necessariamente coincidentes ou concordes com a diplomacia da federação (RODRIGUES, 2004b, p. 40). Portanto, essa *política externa federativa* pode ser definida como “[...] a estratégia própria de um estado

ou município, desenvolvida no âmbito de sua autonomia, visando à sua inserção internacional, de forma individual ou coletiva.” (RODRIGUES, 2004b, p. 40).

Como podemos observar, ainda que não haja consenso conceitual em torno dessas novas iniciativas de governos subnacionais, não é possível deixar de reconhecer sua importância mundial. Assim, 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). 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. Quer dizer, 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. Tais 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.). Elas 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). Por isso, são capazes de receber e oferecer apoio técnico internacional, sendo *locus* privilegiado de difusão de cooperação técnica internacional horizontal e cooperação descentralizada.

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

Nesse sentido, a seguir, pretendemos promover uma breve discussão teórica a respeito da evolução do conceito de cooperação técnica e financiamento

internacional, de sorte a auxiliar na criação de cenários hipotéticos lastreados na realidade internacional, que possam cooperar 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.

1.4 UM EXERCÍCIO DE TAXONOMIA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

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

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

A cooperação internacional vertical continua existindo, ainda que seja veementemente negada por parte dos agentes que a oferecem, 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, evitando, assim, a entrada de novos competidores no mercado, bem como a ação pública legítima contra seus

monopólios condensados e protegidos pelos mecanismos internacionais de proteção de patentes, tais como o TRIPS, na OMC.

Com o passar dos anos, esse tipo de assistencialismo passou a constituir-se, ele mesmo, em situação incômoda. Logo, procurou-se substituir o caráter assistencialista pelo conceito de cooperação técnica *tout court*, que constitui o segundo tipo de cooperação. 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, reduzindo o envolvimento constante de peritos estrangeiros, que foram substituídos por consultores de curto prazo, com a função de apoiar os esforços locais. Desde então, os países em desenvolvimento mudaram de posição: de receptores, tornaram-se também agentes do processo cooperativo. Esse tipo de cooperação já parece ser uma evolução, representando um meio termo entre as estratégias de internacionalização municipal ativa e passiva.

Um exemplo ilustrativo desse modelo é a cooperação técnica de tecnologia avançada à perfuração de poços de petróleo em águas profundas oferecida pelo Brasil, via Petrobrás, para vários países, tais como a Nigéria. Ou, ainda, a tecnologia de exploração de gás e construção do Gasoduto Brasil-Bolívia, por parte do Brasil, para o escoamento dessa *commodity* para o mercado consumidor brasileiro, sem a qual a Bolívia não teria capacidade de fazê-lo. Nessa lógica também se insere a experiência da construção 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, 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 deixou ainda 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, destaca 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 às populações do receptor, visto ser uma das modalidades básicas da cooperação para o desenvolvimento. Embora a cooperação internacional de primeiro e segundo tipo – assim como suas interfaces – possam ser importantes e gerar efeito sinérgico e de complementação, resulta muito importante conjugá-las sempre no sentido de assegurar a prevalência da cooperação internacional horizontal.

De fato, 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, num primeiro momento, oferecer melhores condições de vida para os cidadãos, para, em seguida, levar o receptor a 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 frisar 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 daquele país. Ficou evidenciada 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, constatamos a possibilidade de incorporar, 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-nação². 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, ensejando 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.

² Vale lembrar que, na modalidade horizontal, no caso do Brasil, ainda que haja ampla participação de outros entes federados e atores domésticos, o comando da operação é da ABC – Agência Brasileira de Cooperação – alocada junto ao Ministério das Relações Exteriores – MRE.

Nesse sentido, fomos notando 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 organizações não governamentais (ONG) ou por entes locais. Ou seja, o predominate nessas iniciativas é a reivindicação de autonomia, visibilidade própria e vontade de se diferenciar da administração central, por meio de financiamento da cooperação descentralizada.

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

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

Isso requer que os sujeitos descentralizados da cooperação se sintam atores do desenvolvimento local, parte integrante da comunidade local, aspirando a contribuir com o desenvolvimento humano, no nível global. A incapacidade do governo central em prover os mesmos serviços oferecidos pelos agentes de cooperação descentralizada o conduz a incentivar essas experiências, inclusive, muitas vezes, por meio de doações financeiras. Em muitas ocasiões, emergem experiências inovadoras, inclusive 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 refere-se às boas motivações éticas dos agentes que se envolvem com ela. Na maioria das vezes, eles querem construir um mundo melhor e, para tanto, se propõem realizar projetos que visam a contornar as condições subumanas de parcelas significativas da população mundial. Isso exige que cada um cumpra sua tarefa, seja como pessoa, seja como organização. Nos últimos anos, almejando 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 ao cumprimento de suas tarefas. Parece haver experiências bem sucedidas, nessa perspectiva.

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

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

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

Isso implica uma eleição estratégica de agentes descentralizados, compartilhada e apoiada por estruturas nacionais e por organizações internacionais, as quais devem adotar uma visão do desenvolvimento global fundamentada no desenvolvimento local.

Em resumo, a cooperação descentralizada é um mecanismo para influenciar o desenvolvimento global através de conexões internacionais entre comunidades locais do sul e do norte do mundo, em uma dialética construtiva

com os governos centrais e com as organizações internacionais. Tem o objetivo de unir forças para um interesse comum: o desenvolvimento humano, orientado para a redução da pobreza, do desemprego, da exclusão, da violência e de outros desequilíbrios que ameaçam o futuro. A sua vantagem principal é a descentralização de ações, reunindo diversos agentes, numa rede de gestão mais democrática, criativa, flexível e mais próxima dos problemas cotidianos das populações excluídas, sobretudo, dos países pobres. Os receptores dessa cooperação descentralizadas dão-lhe ampla legitimidade, porque percebem o grau elevado da informação, do diálogo e da transparência na tomada e implementação de suas decisões, o que já não tem ocorrido nas gestões públicas de países em desenvolvimento, em que 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 pretende 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 (AFFONSO, 1998). 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, conforme observamos acima.

1.5 UM EXERCÍCIO DE TAXONOMIA DO FINANCIAMENTO EXTERNO

Uma parte dos esforços a serem despendidos para a viabilização da internacionalização das cidades está justamente na captação dos financiamentos internacionais. Há duas modalidades centrais: a) financiamentos a fundo perdido, os quais têm sido escassos, desde o início dos anos 1990, para países de renda nacional média como o Brasil; e b) financiamento externo sob a forma de empréstimos.

No tocante aos financiamentos a fundo perdido, as instituições doadoras costumam privilegiar organizações não-governamentais como instituições receptoras, em detrimento do Poder Público. Nesse caso, uma solução criativa seria a de os municípios brasileiros virem a assumir um novo papel, qual seja o de estabelecer parcerias com organizações não governamentais da sociedade civil, de forma a gerar um espaço público onde elas possam compartilhar projetos com

o governo municipal. Esse tipo de iniciativa possibilitaria maior interação entre o governo municipal e a sociedade civil, não somente na discussão sobre elaboração e aperfeiçoamento de projetos, como também na identificação de alternativas para captação do maior volume possível de recursos para projetos conjuntos, na lógica da cooperação técnica internacional horizontal. Além disso, abriria canais institucionais à consolidação de experiências no sentido da proposta de maior democratização da administração pública municipal.

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

Outra saída para a coparceria e, portanto, para a captação de recursos externos, pode estar nos empréstimos internos a fundo perdido presentes no país, via Ministério das Cidades e Ministério do Planejamento, BNDES, Caixa Econômica Federal, entre outros. Os municípios brasileiros poderiam adotar a estratégia de adquirir recursos nessas agências governamentais, para arcar com sua contrapartida financeira em grandes projetos de coparceria com instituições internacionais.

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

Considerando que a maioria das organizações não governamentais não dispõe de pessoal qualificado para identificar possibilidades, elaborar e negociar projetos para captação de recursos nas agências do próprio governo brasileiro e de outros países, assim como para atuar junto às agências financeiras internacionais, caberá à constituição de uma Secretaria Municipal de Relações Internacionais – SMRI – no município, ou ainda outros tipos institucionais congêneres, tais

como uma Assessoria Internacional vinculada ao gabinete do Prefeito, para o desempenho desse papel central, que consiste justamente em assegurar o suporte técnico necessário ao desenvolvimento dessas atividades, cabendo à organização receptora a função de execução.

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

CAPÍTULO 2

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL HORIZONTAL PARA O COMBATE À AIDS: A CRIAÇÃO DO GCTH E DO IBAS

2.1 O DESENHO DO CONTEXTO

O discurso hegemônico liberal de integração aos mercados globais vem perdendo sua eficácia, na medida em que seus resultados econômicos se demonstraram insuficientes para a solução dos problemas sociais dos países em desenvolvimento. O caso da Argentina é ilustrativo. Paradoxalmente, ao seguir rigorosamente o receituário do FMI – Fundo Monetário Internacional –, ao invés de crescimento econômico, o país foi à *débâcle* (DUPAS; OLIVEIRA, 2005; MÓNICA; STUART, 2005). Simultaneamente, a emergência da administração G. W. Bush e os atentados de 11/09/2001 acentuaram o viés unilateral do exercício da liderança dos Estados Unidos. Por conseguinte, a agenda econômica dominante no fim do século passado perdeu sua proeminência *vis-à-vis* à agenda da segurança.

Esse ambiente inviabilizou a continuidade da estratégia de inserção internacional baseada na premissa da *autonomia pela integração*³ do governo FHC – Fernando Henrique Cardoso. Os novos constrangimentos sistêmicos gerados, principalmente pela administração Bush, demandaram sua reformulação. Nessa direção, já quase no fim de seu mandato, a diplomacia do governo FHC intensificou relações e estabeleceu coalizões na lógica da geometria variável de poder com países em desenvolvimento na OMC – Organização Mundial de Comércio –, tais como Índia e África do Sul, durante o contencioso das patentes farmacêuticas contra os Estados Unidos. Contudo, a derrota eleitoral da coalizão política liderada por FHC para Lula, em 2002, não lhe permitiu colher os frutos dessa empreitada internacional, até então relegada ao segundo plano, durante seus dois mandatos.

A diplomacia brasileira sob o governo Lula deu continuidade e aprofundou essa correção de rota. Imediatamente após suas posses, Lula e Amorim declararam ser necessário reinterpretar as premissas clássicas da política externa brasileira, dando a elas um novo sentido. O objetivo seria garantir a sustentação de uma estratégia de inserção internacional do país, diferente daquela presente no governo FHC, e que fosse mais adequada às demandas das novas elites econômicas, das coalizões sociais e políticas no poder, da percepção do papel a ser ocupado pelo Estado brasileiro no mundo e dos constrangimentos internacionais à inserção periférica dos países em desenvolvimento, na contemporaneidade.

Nessa perspectiva, a diplomacia do governo Lula passou a considerar o multilateralismo como um movimento amplo de desconcentração e de novas regulamentações do poder, no sistema internacional, que fossem mais favoráveis aos países em desenvolvimento, visto que estaria ocorrendo um “[...] redesenho da balança de poder global, a qual vem criando novas possibilidades e brechas de inclusão de novos atores e projetos de reorganização do sistema de Estados e dos valores no seio da comunidade internacional.” (SARAIVA, 2005). Dessa maneira, caberia ao país voltar a desenvolver uma política externa mais heterodoxa, conceitualmente estruturada em torno dos temas do “[...] desenvolvimento como um valor universal e o acesso das grandes massas populacionais do globo aos padrões do bem estar e da cidadania.” (SARAIVA, 2005).

Em outras palavras, a política externa brasileira deve ser eficaz na defesa de condições mais adequadas aos países em desenvolvimento para a elaboração de políticas públicas que permitam gerar crescimento econômico, consolidar a

³ Segundo essa premissa, o Brasil deveria ampliar o poder de controle sobre o seu destino e resolver seus problemas através da adesão ativa à elaboração das normas e das pautas de conduta da gestão da ordem mundial, buscando consolidar o multilateralismo na política internacional (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2003).

democracia e, por consequência, combater a pobreza, a exclusão social e a fome. Enfim, caberia consolidar o consenso global de um multilateralismo compatível com os objetivos de desenvolvimento. Nessa direção, a Cooperação Técnica Internacional horizontal e descentralizada, tal como a definimos, emerge como um instrumento essencial para a diplomacia do governo brasileiro, já que os países do sul, ao se unirem, podem buscar soluções comuns para seus problemas.

Os desdobramentos práticos dessa perspectiva estão presentes em várias iniciativas do atual governo brasileiro⁴. Entretanto, em nossa opinião, salta aos olhos a formação do IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul – e a criação da Rede de Cooperação Tecnológica em HIV/AIDS entre 8 Países em Desenvolvimento, em 2003, a partir das experiências acumuladas, desde 1995, pelo Grupo de Cooperação Técnica Horizontal entre os países da América Latina e Caribe (GCTH). Em suma, nota-se, nesse protagonismo internacional do governo brasileiro, a clara intenção de ressuscitar a questão do desenvolvimento e a recuperação da clivagem Norte/Sul na política internacional, em benefício das novas demandas dos países em desenvolvimento. E, conforme pensamos, o que até o momento foi realizado tem como base experiências bem sucedidas na esfera da Cooperação Técnica Internacional horizontal e descentralizada. Caberá a nós indagar se as estratégias internacionais e o diálogo Sul-Sul, baseado na Cooperação Técnica Internacional horizontal e descentralizada, presente na retórica e na ação da política externa do governo Lula, representarão alianças duradouras ou coalizões efêmeras, nas relações internacionais contemporâneas entre os países em desenvolvimento.

Buscaremos responder a essa questão, mapeando o processo de construção de alianças e coalizões entre o Brasil e seus parceiros emergentes, especificamente o estabelecimento de Cooperação Técnica Internacional horizontal e vertical no bojo do IBAS e da Rede de Cooperação Tecnológica em HIV/AIDS entre 8 Países em Desenvolvimento, ambas surgidas como desdobramento do contencioso das patentes contra os Estados Unidos.

⁴ Outras iniciativas nessa direção foram a criação do G-20 – Grupo de países em desenvolvimento – formado na fase final de preparação da V Conferência Ministerial da OMC; a aproximação com países africanos e árabes; a participação no G-4 – Grupo composto por Alemanha, Brasil, Índia e Japão – em busca da reforma no Conselho de Segurança da ONU e das suas respectivas admissões nele, como membros permanentes; a revalorização da inserção regional, inclusive ao se dispor a arcar com os custos do exercício da sua liderança, especificamente, no Mercosul – Mercado Comum do Sul – e na América do Sul, além de incentivar seus parceiros em desenvolvimento a também incorporarem a dinâmica regional às suas respectivas políticas externas, visando a consolidar seus papéis de relevância regional.

2.2 BREVE HISTÓRICO DO PROGRAMA NACIONAL DE COMBATE À AIDS E O GCTH

A descoberta da AIDS nos Estados Unidos, no início da década de 1980, foi acompanhada pela imprensa brasileira, a qual reproduziu os noticiários discriminatórios norte-americanos que denominavam a doença como “câncer gay”. Na esfera doméstica, a crise econômica vivenciada pelo país minava a legitimidade do regime militar que, progressivamente, retirava-se do jogo político, favorecendo a rearticulação da sociedade brasileira com base em organizações da sociedade civil, as quais passaram a ocupar os espaços públicos e reivindicar o retorno da democracia no país. A promulgação da Anistia (1979) trouxe ao país vários exilados, que incorporaram reivindicações cruzadas, tais como a bandeira da democracia e a perspectiva de uma cidadania ampliada, à qual estava acoplado o direito à saúde. Entre eles, estava Herbert de Souza – o Betinho. Diversos profissionais de saúde antes exilados também voltam ao país e se empenham em redesenhar a assistência pública à saúde em torno do *slogan* de reforma sanitária. A vitória da oposição, em 1982, na primeira eleição direta para governador desde o início da ditadura militar, conduziu muitos desses profissionais às secretarias estaduais de saúdes. Na gestão pública estadual, eles desencadearam experiências institucionais de integração entre as várias esferas da atenção à saúde, dando vida às “Ações Integradas em Saúde” precursoras do SUS.

Na prática, uma dessas experiências começa em 1983, quando são realizados os primeiros diagnósticos da AIDS, no Brasil. Imediatamente, a vanguarda sanitária paulistana implantou o primeiro programa oficial de controle da doença, na cidade de São Paulo. A premissa central desse programa, desde o início, era a de que melhores resultados no tratamento dos doentes de AIDS seriam alcançados, desde que houvesse cooperação entre os principais afetados, à época, a comunidade gay organizada e os técnicos da Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo, incumbidos de desenvolver estratégias de combate à disseminação do HIV.

Desde o princípio, o enfrentamento da AIDS ocorreu a partir de parcerias entre governo e sociedade civil. Seguindo esse modelo, no mesmo ano foi criado o programa do Estado do Rio de Janeiro. Com base nessas duas experiências, no ano seguinte, começou a se delinear a organização, ainda que embrionária, do Programa de AIDS no âmbito da Divisão de Dermatologia Sanitária no Ministério da Saúde. Em seguida, em 1985, criou-se a Divisão Nacional de DST e AIDS.

No Brasil e no mundo, o conhecimento disponível sobre a AIDS acumula-se rapidamente. Tudo leva a crer que a doença se propaga por um vírus, o qual foi descoberto nesse mesmo ano por dois grupos de pesquisadores: um nos Estados Unidos, liderado por Robert Gallo, que o chama de HTLV-III, e outro na França, liderado por Luc Montaigner, que o chama de LAV. A disputa pela primazia na descoberta resolve-se por arbitragem internacional, que define o nome do vírus como HIV – Vírus da Imunodeficiência Humana.

Como consequência da proliferação da doença, em 1985, surge o GAPA (Grupo de Apoio à Prevenção à AIDS), em São Paulo, e a ABIA (Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS), fundada por Herbert de Souza, no Rio de Janeiro. Essas são as primeiras organizações não-governamentais brasileiras dedicadas especificamente à luta contra a AIDS. Já em 1986, foi oficialmente criado o Programa Nacional de DST e AIDS. No mesmo ano, aconteceu a VIII Conferência Nacional de Saúde, a qual consagrou as ideias do movimento sanitaria, incorporadas à Constituição de 1988. Como decorrência, nasce o Sistema Único de Saúde – SUS. Ainda em 1988, a Organização Mundial da Saúde institui o primeiro de dezembro como dia internacional de luta contra a AIDS, como parte de uma estratégia de mobilização, conscientização e prevenção em escala global. A data tornou-se referencial no Brasil para o lançamento de informações e campanhas educativas.

As campanhas oficiais de prevenção e tratamento dos doentes de AIDS, iniciadas em 1987, assumem um discurso intimidatório, reforçando a discriminação. Elas acabam sofrendo resistência dos movimentos sociais organizados, sobretudo de pessoas soropositivas reunidas em torno do Grupo pela VIDDA (Pela Valorização, Integração e Dignidade do Doente de AIDS), fundado em 1989, por Herbert Daniel. Essas organizações não-governamentais mais atuantes foram capazes de influenciar o governo e a sociedade brasileira a aceitarem a ideia de que faz parte da prevenção e do tratamento a luta contra a discriminação e o preconceito, e a defesa da solidariedade e dos direitos das pessoas vivendo com a doença. Com isso, conquista-se o direito a ampla privacidade para aqueles que querem realizar os testes anti-HIV. Simultaneamente, criam-se, no

final de 1988, os primeiros centros de testagem anônima e aconselhamento no país: o COAS – Centros de Orientação e Apoio Sorológico.

Após vários contratemplos, no começo da década de 1990, o Brasil, especificamente em 1994, assina um acordo de cooperação técnica com o Banco Mundial, que passará a financiar projetos-modelo, como o Programa Nacional de Combate à AIDS, com capacidade de incidência internacional na área da saúde. Uma das exigências do Banco Mundial para o financiamento é o incentivo à participação das ONGs no programa, as quais acabam ampliando sua ação política e social na formulação e implementação das políticas públicas brasileiras no tocante à AIDS. Os bons resultados obtidos por meio dessa cooperação técnica foi tamanho que o Banco Mundial renovou os empréstimos até 2006, no bojo dos acordos AIDS II e AIDS III.

O sucesso deveu-se à fundamentação do Programa brasileiro na indissociabilidade das ações de prevenção e assistência. A consolidação dessa premissa ocorreu a partir dos resultados positivos obtidos com a utilização do AZT pela mãe, durante a gestação, no momento do parto e até o sexto mês de vida do recém-nascido. Essa prática reduziu em 60% as chances de transmissão do vírus ao bebê, sendo eficaz na prevenção da transmissão vertical. Como desdobramento, prevenção e assistência passaram a ser a marca registrada do Programa brasileiro, em consonância com a Constituição de 1988.

Em 1995, foi criado o GCTH, uma instância política estratégica latino-americana para o combate à AIDS. Ele nasceu do “[...] descontentamento com modelos de cooperação vertical existentes na região, uma vez que só respondiam a necessidades das agências internacionais e geralmente eram inadequados culturalmente” (BRASIL, 2006, p. 05). Sua missão, a qual vem sendo cumprida desde então, é

[...] promover maior a integração entre os países do bloco visando o desenvolvimento conjunto de programas de capacitação e cooperação na área de HIV/AIDS. O grupo caracteriza-se por ser uma referência para a elaboração de posições regionais em eventos internacionais; articular processos de negociação de preços para anti-retrovirais; e eleger representantes dos países membros junto ao Fundo Global. (BRASIL, 2006, p. 07).

Anualmente, o GCTH se reúne para realizar a avaliação de seus projetos, apoiar os países para melhorar o desempenho dos projetos financiados pelo Fundo Global na América Latina,

[...] contribuir na elaboração de um plano de assistência para a região; facilitar os processos de cooperação técnica intra-regional e oferecer propostas para a criação de um sistema de alerta e respostas rápidas para a solução de problemas enfrentados pelos países na execução dos projetos do Fundo. (BRASIL, 2006, p.10).

O grupo virou referência latino-americana, porque foi capaz de diminuir as barreiras políticas e culturais entre países em prol da união de esforços para o enfrentamento da epidemia de HIV e AIDS.

Em 1996, surge uma nova classe de medicamentos, os quais passam a ser prescritos juntos. A combinação de medicamentos detém a multiplicação do vírus, diminuindo a carga viral do paciente, evitando assim a progressão da doença e a deterioração do sistema imunológico. O caso de vítimas da AIDS recrudescer rapidamente. Em cumprimento à Constituição de 1988 e, de acordo com o Programa Nacional de Combate à AIDS, o governo brasileiro passou a distribuir a nova medicação via SUS para os doentes do país. A estratégia mostrou-se eficaz, porque reduz a mortalidade por AIDS, e também muito econômica, na medida em que reduz os custos com internações de pacientes em estado terminal. Paulatinamente, via GCTH, esse modelo de tratamento expandiu-se para os parceiros latino-americanos.

Paralelamente, o governo FHC desencadeia um plano de reestruturação do SUS que tem como objetivo principal descentralizar recursos e responsabilidades de cada esfera do poder público no tocante à saúde. Entre outros fatores, essa decisão amplia o papel das entidades subnacionais no combate à AIDS, mas favorece uma aproximação maior entre os diversos atores envolvidos com a questão, sobretudo as organizações não-governamentais, as Prefeituras Municipais, as Secretarias Estaduais de Saúde e o Ministério da Saúde. Este último, de provedor de serviços de saúde, tornou-se normatizador e regulador da estratégia de combate à AIDS, no país.

Nesse sentido, desde 1996, o Programa Nacional de Combate à AIDS reúne periodicamente especialistas no tratamento da doença para estabelecer parâmetros de tratamento e acompanhamento dos doentes de AIDS, no país e na América Latina. Tais consensos geram documentos de orientação, que são disponibilizados ao público, servindo de guia de orientação dos médicos envolvidos no tratamento e para a aquisição dos medicamentos por parte do próprio programa. A mera distribuição dos medicamentos, contudo, não garante a qualidade do tratamento; é necessário monitorar a resposta dos pacientes à medicação, para que se possa avaliar sua eficácia.

Nessa direção, durante o governo FHC, foi estabelecida a necessidade da realização periódica, nos pacientes, de dois exames: a contagem de linfócitos CD4⁵ e o teste de carga viral⁶, ambos caros e sofisticados, fora do alcance da maioria dos doentes de AIDS brasileiros. Para contornar esse problema, o próprio governo FHC, com apoio de projetos de cooperação internacional de várias organizações⁷, deu estímulo à implantação dessas técnicas em laboratórios ligados ao SUS, com apoio de diversos pesquisadores de universidades brasileiras, como a USP. Para coroar essa iniciativa, o governo criou, em 1997, a Rede Nacional de Laboratórios para Realização de Exames de Carga Viral e Contagem de CD4+/CD8+.

A existência de casos de indivíduos que não respondem ao tratamento levou o governo brasileiro a introduzir, em 1999, a genotipagem como importante ferramenta de monitoramento da resistência viral. Essa decisão levou o país a criar uma rede de laboratórios, com sede na cidade de São Paulo, para pesquisar o padrão genético do HIV, procurando compreender o surgimento de variantes do vírus resistentes à medicação. Como desdobramento, as pesquisas desenvolvidas nesses laboratórios servem como subsídios para a produção de uma eventual vacina contra o HIV, empreendimento mundial do qual o Brasil vem participando.

Nesse mesmo período, o governo FHC inseriu na agenda política a reforma do código brasileiro de patentes. Em síntese, a nova legislação adequava o país ao acordo TRIPS assinado na OMC. Todavia, abria a possibilidade do uso de licença compulsória em casos de emergência na saúde pública. Simultaneamente a essas iniciativas, em 1999, o Ministério da Saúde elaborou legislação específica

⁵ Subpopulação de células do sistema imune com papel-chave no sistema imunológico, que, quando abaixo de um determinado valor, indicam o comprometimento grave do mesmo.

⁶ Identifica a quantidade de vírus circulando no organismo, ao contrário dos testes sorológicos, que assinalam a presença de anticorpos para o HIV.

⁷ A UNICEF patrocinou, em parceria com o Programa Nacional de DST/AIDS, duas oficinas de trabalho com representantes de organizações de cooperação internacional, organizações governamentais e não-governamentais, para a elaboração de planos estratégicos voltados para projetos de assistência e prevenção das DST/AIDS em mulheres, crianças de baixa renda e crianças órfãs em razão da doença, assim como adolescentes em situação de vulnerabilidade ou de risco. A UNESCO participou do esforço de promoção da saúde, de proteção dos direitos fundamentais das pessoas com HIV/AIDS e de prevenção da transmissão da doença, focalizando ações sobre educação para a sexualidade nas escolas, desenho e teste de materiais instrucionais, integração de parâmetros curriculares e na área de pesquisa. O FNUAP estabeleceu parceria na promoção da saúde integral do adolescente e das crianças, especificamente no desenvolvimento de ações de prevenção das DST, AIDS e uso de drogas, integradas às atividades escolares e culturais no Distrito Federal. Formação de adolescentes como agentes multiplicadores. Produção de vídeos para treinamento de professores. A OMS tem apoiado tecnicamente a elaboração de normas de controle das DST. O UNAIDS tem sido importante parceiro do Ministério da Saúde no desenvolvimento das ações de prevenção e controle da infecção pelo HIV, no Brasil. Foi estabelecida colaboração direta com UNAIDS em várias oportunidades, dentre as se destacam a instalação da colaboração com as agências da ONU, por meio do Grupo Temático, como eixo articulador da contribuição das agências das Nações Unidas e de outros organismos internacionais no País e o apoio técnico e financeiro a atividades diversas nas áreas de pesquisa, prevenção, laboratório, assistência, planejamento, avaliação, cooperação horizontal, entre outras.

para a regulamentação de medicamentos genéricos no país. Esses produtos são comercializados pelo nome de seu princípio ativo, com características farmacológicas exatamente iguais às de marcas tradicionais que copiam, mas com eficácia garantida e com preços 40% menores. Por conseguinte, são opções de qualidade e preços acessíveis para parcelas significativas da população brasileira.

Como desdobramento disso, a partir de 2000, a indústria farmacêutica multinacional, por meio do Estado norte-americano e amparada na legislação internacional sobre patentes, passou a considerar o Brasil desrespeitador das patentes dos novos medicamentos antirretrovirais e desencadeou um *panel* na OMC contra o país. Caso saíssem vencedoras, essas empresas inviabilizariam o programa brasileiro, porque, dos quinze medicamentos atualmente distribuídos pelo SUS, oito são produzidos pelos laboratórios nacionais, com base na estratégia de engenharia reversa⁸. O restante dos medicamentos vem sendo adquirido pelo governo pelo menor preço praticado no mercado internacional de fármacos. Como veremos na próxima seção, em muitas ocasiões, quando o governo brasileiro não consegue preços mais baixos, ele ameaça utilizar o artigo 68 do Código de Patentes, que permite a licença compulsória. Ou, ainda, no bojo da aliança IBAS, compra esses produtos de empresas indianas, as quais têm a capacidade tecnológica de produzi-los a custos bem menores do que a média internacional.

Em suma, podemos afirmar que o programa brasileiro de controle do HIV e AIDS vem se transformando em exemplo internacional.

Suas características mais marcantes, a integração entre prevenção e assistência, a incorporação da perspectiva de direitos civis à prevenção, a universalidade, entre outras, são por um lado reflexo dos princípios legais do próprio Sistema Único de Saúde, mas também reflexo da evolução dinâmica da resposta de uma sociedade ao desafio representado por uma epidemia. (BRASIL, 2006).

Com efeito, Programa é

[...] o produto complexo de uma série de linhas interdependentes que co-evoluíram ao longo destes vinte anos, que tiveram nos órgãos governamentais, nas organizações da sociedade civil e na área acadêmica parceiros em constante cooperação [...]. (BRASIL, 2006).

Salienta Galvão (2000):

⁸ A engenharia reversa consiste em usar a criatividade para, a partir de uma solução pronta, retirar todos os possíveis conceitos novos ali empregados para, em seguida, utilizá-los na construção de soluções de problemas particulares. No caso específico da indústria farmacêutica e do tratamento de AIDS, no Brasil, trata-se de copiar fórmulas de remédios do coquetel antirretroviral e recriá-las como genéricos.

Hoje, não resta dúvida sobre a relação direta entre a política de distribuição de medicamentos, a estabilização no número de novos casos e o aumento da qualidade de vida de pessoas com AIDS. No entanto, sabemos que esse sucesso não é consequência somente da descoberta de novas terapias e da ampliação do acesso ao tratamento. Os inúmeros esforços dispensados e a quantidade de recursos envolvida na prevenção primária da infecção pelo HIV- seja por campanhas informativas, seja por ações das ONGs e dos serviços de saúde - servem de exemplo para o caráter multifacetado, intersetorial e interdisciplinar das respostas que a sociedade civil e o governo brasileiro vêm dando ao problema. (GALVÃO, 2000, p. 123).

Daí o sucesso internacional do Programa. Na próxima seção, iremos apresentar o contencioso EUA X Brasil das patentes, na Organização Mundial do Comércio, e a emergência de novas alianças internacionais de países em desenvolvimento baseadas em acordos de cooperação técnica internacional horizontal e descentralizada.

2.3 O CONTENCIOSO DAS PATENTES FARMACÊUTICAS NA OMC: A ORIGEM DO IBAS E DAS ESTRATÉGIAS CONJUNTAS DE CTI CONTRA A AIDS

Em 1997, a diplomacia comercial dos Estados Unidos havia buscado revogar a legislação sul-africana *Medicines and Related Substances Control Act Amendments*, que possibilitava o licenciamento compulsório e a importação paralela de medicamentos mais baratos de terceiros países, principalmente da Índia, sem a autorização do detentor da patente (CEPALUNI, 2004; ROSENBERG, 2001). Os Estados Unidos ameaçaram suspender a ajuda econômica e, em abril de 1999, inseriram a África do Sul na lista de observações (*watch list*) da *Special 301* (LOVE, 1999; ROFFE, 2004).

Essa posição só foi revista quando o candidato Al Gore passou a receber pressão de ONGs internacionais, bem como perdeu o apoio da comunidade norte-americana de afrodescendentes à plataforma eleitoral democrata, durante a campanha de 2000. Essa comunidade decidiu votar no candidato independente Ralph Nader, porque ele foi favorável ao licenciamento compulsório de patentes de remédios contra o HIV para a África do Sul. Para evitar maiores custos eleitorais, em dezembro de 1999, o governo dos Estados Unidos retirou a África do Sul da lista de observações (*watch list*) da *Special 301* (CEPALUNI, 2004).

Essa atitude desagradou a indústria farmacêutica, que ampliou suas doações de recursos para a campanha do republicano G. W. Bush (US\$ 18,3

milhões – 69%) *vis-à-vis* à campanha do democrata Al Gore (US\$ 8,3 milhões – 31%) (CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS). Como “gratidão”, G. W. Bush, logo no início de seu mandato, questionou o artigo 68 da lei brasileira 9279/96, que previa a possibilidade do uso de licença compulsória em casos de emergência na saúde pública. Segundo o USTR, esse artigo não estava de acordo com o TRIPS. Logo, o Brasil foi inserido na *Section 301 Watch List*, acusado de ser “desrespeitador de patentes” (*patent-miscreant*).

Em 30 de maio de 2000, os Estados Unidos entraram na OMC com pedido de consultas junto ao governo brasileiro. Não satisfeitos com a resposta brasileira, em janeiro de 2001, formalizaram pedido de estabelecimento de *panel* no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, apresentando a mesma queixa e afirmando que as consultas não trouxeram os resultados esperados, tampouco a solução para o conflito.

Doravante, a estratégia brasileira no contencioso das patentes contra os EUA na OMC buscou mobilizar uma série de atores internacionais relevantes para a configuração de climas de opinião pública globais, favoráveis às demandas domésticas de países em desenvolvimento e Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDR), para sua defesa.

Desde o início desse contencioso, a diplomacia brasileira enfatizou que a questão era de grande relevância social e econômica, porque o direito de *override*⁹ significava a possibilidade do aumento da disponibilidade de drogas genéricas para o tratamento de doentes de AIDS, no Brasil. Os preços exorbitantes praticados pela indústria farmacêutica estadunidense estavam impossibilitando a continuação do atendimento gratuito aos portadores da doença no país. A *Merck* reduziu o preço do antirretroviral *Efavirezn*. A *Roche* também se comprometeu a baixar o preço do *Nelfinavir* em 40%. Contudo, outras empresas recusaram-se a negociar.

Em contrapartida, o governo brasileiro, em março de 2001, alertou que poderia fornecer licenças compulsórias para a produção local dos medicamentos pelo Far-Manguinhos e laboratórios paulistas, caso as empresas não reduzissem ainda mais seus preços. Ao ser ignorado, o governo brasileiro declarou que a única prioridade, tanto do governo norte-americano quanto das suas empresas, era garantir a manutenção dos lucros, fazendo-os prevalecer sobre o bem-estar dos brasileiros, ou seja, sobre o direito universal à saúde garantida pela Constituição Brasileira, assim como, do ponto de vista ético-moral, da população de outros países pobres, tais como a África do Sul e seus vizinhos. Simultaneamente, para garantir que a ameaça fosse factível, o governo brasileiro autorizou o Far-

⁹ Passar por cima da exclusividade de comercialização e/ou produção (market exclusivity) de medicamentos usados no tratamento de AIDS.

Manguinhos a importar da Índia os princípios ativos para iniciar os testes e as pesquisas necessárias à viabilização da produção local desses medicamentos. A Índia ainda está usufruindo as benesses da “regra de transição” que possibilitou aos países em desenvolvimento aderirem e implementarem os “princípios, normas, regras e procedimentos” do Acordo TRIPS – Acordo sobre Aspectos de Direito de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio – somente depois de 2005¹⁰. Até o momento, sua lei de propriedade intelectual – *Indian Patent Act* – garante a proteção de procedimentos, mas não da produção de remédios. Essa condição permitiu à Índia desenvolver um polo industrial farmacêutico para a comercialização de medicamentos genéricos antirretrovirais essenciais no tratamento da AIDS, por meio de estratégias de engenharia reversa. Suas principais empresas – a Cipla, a Ranbaxy, a Hetero, a Aurodindo e a Cadila – são capazes de concorrer com as grandes corporações transnacionais, oferecendo produtos a preços reduzidos com qualidade semelhante.

A Cipla, por exemplo, disponibilizou o “coquetel” antiAIDS (terapia tripla) a US\$ 350 às ONGs de direitos humanos envolvidas com a prevenção e o tratamento dos doentes de HIV. A Hetero passou a comercializar o mesmo produto por US\$ 347. A Ranbaxy propôs vender o coquetel por US\$ 295, sob as mesmas condições. Os preços praticados para os governos giravam em torno de US\$ 600. Em decorrência, o preço do tratamento foi reduzido em mais de 78%, em pouco menos de dois anos (GUENNIF; MFUKA, 2004). Além disso, essas empresas lucraram com a importação paralela de princípios ativos para a fabricação de certos medicamentos genéricos contra a AIDS, tornando a Índia um aliado essencial na coalizão dos países em desenvolvimento.

Os negociadores brasileiros, ao perceberem a potencialidade dessa coalizão e das oportunidades abertas pela lógica de geometria variável de poder na OMC, imediatamente reforçaram sua argumentação, ao elaborarem a premissa humanitária, o *slogan* de que o bem público deve prevalecer sobre o lucro. Dessa forma, legitimou-se a estratégia de defesa do país, além de se obter simpatia internacional de Quênia, Moçambique, Zimbábue, Ruanda etc., todos interessados em transferência de tecnologia e cooperação técnica internacional do Brasil para o tratamento dos seus doentes de AIDS, bem como de remédios mais baratos da Índia. Acrescente-se, é evidente, a África do Sul (país que sofre com epidemia de HIV/AIDS e, como o Brasil, não possui recursos financeiros para garantir tratamento gratuito adequado a todos que necessitam) e a Índia (país com tecnologia avançada na produção de genéricos e medicamentos em

¹⁰ Vale ressaltar que há uma lei em tramitação, na Índia, adequando sua legislação de propriedade intelectual ao TRIPS.

geral, ocupando papel importante no comércio internacional de medicamentos, interessada em vender genéricos), como vimos.

O argumento brasileiro convenceu a opinião pública internacional e as comunidades epistêmicas¹¹ (HAAS, 1992), as quais se tornaram essenciais para a “vitória” da coalizão, porque defenderam o direito do Brasil, dos países em desenvolvimento e dos PMDR ao acesso a medicamentos. Entre os atores principais, estavam ONGs como *Médecins Sans Frontières*, *Health GAP* e *Oxfam*, envolvidas com os temas de saúde pública e direitos humanos, e até mesmo a ONU – Organização das Nações Unidas – por meio do UNAIDS - Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS – e a OMS – Organização Mundial da Saúde – (OXFAM, 2003). Parcelas consideráveis da sociedade civil estadunidense apoiaram a coalizão. Essas comunidades estavam convencidas de que o Brasil e seus parceiros deveriam ter o direito de fornecer medicamentos à sua população, a despeito da redução dos lucros da indústria farmacêutica. Nessa direção, muitos desses atores adquiriam o coquetel anti-HIV na Índia, a preços bem menores, como vimos acima, e doavam aos governos africanos mais pobres, caracterizando a prática de cooperação técnica internacional descentralizada, tal como analisamos na primeira parte desta obra.

Os resultados dessas mobilizações foram bastante positivos para os países em desenvolvimento. Os negociadores dos Estados Unidos optaram por retirar a queixa, recuando na sua posição intransigente de defesa de direitos de propriedade intelectual, e a negociar com o Brasil e seus aliados uma solução para o problema, que atendesse aos interesses de todos. Logo, podemos afirmar que essa experiência legou, pelo menos, dois frutos permanentes: a) aprendizado de como utilizar as estruturas globais de poder, em prol dos interesses brasileiros e dos seus parceiros, auxiliando via cooperação técnica internacional horizontal e descentralizada na construção de bens públicos globais, a serem utilizados por outros países menos favorecidos, contra as práticas comerciais desleais, sobretudo dos países desenvolvidos; e b) serviu como pano de fundo para o relançamento de alianças Sul-Sul, na política internacional contemporânea. Como os países do Sul não têm grandes capacidades financeiras para aplicar em suas alianças e coalizões, a estratégia usada está em consonância com as diretrizes da Agência Brasileira de Cooperação, as quais sugerem:

O Brasil possui um importante acervo de conhecimentos técnicos e soluções imaginativas que podem ser aplicados em países com carência

¹¹ Comunidades epistêmicas podem ser consideradas como “[...] canais através dos quais novas idéias circulam de sociedades a governos, bem como de país para país.” (HAAS, 1992, p. 27). Ou, então, “[...] uma rede de profissionais com perícia reconhecida e competência em um domínio específico e com pretensão oficial de conhecimentos relevantes à políticas dentro daquele domínio ou área.” (HAAS, 1992, p. 3, tradução livre).

de recursos e de “*know-how*”. A estratégia maior da cooperação técnica prestada pelo Brasil, que não é assistencialista, não tem fins lucrativos nem pretensões comerciais e está centrada no fortalecimento institucional de nossos parceiros, condição fundamental para que a transferência e a absorção de conhecimentos sejam efetivas.

Em suma, vale ressaltar que o contencioso das patentes serviu como modelo, como um ensaio bem sucedido da potencialidade de coalizões sul-sul para a ampliação da participação unida dos países em desenvolvimento e dos PMDR, nas grandes questões internacionais, a partir da prática de cooperação técnica internacional horizontal e descentralizada. Entretanto, a diplomacia brasileira do governo FHC nem buscou consolidá-lo, nem teve outras iniciativas. Isso ocorreu somente mais tarde, já no governo Lula, no bojo dos debates da Cúpula do G-8, em Evian, em junho de 2003. Nessa ocasião, G. W. Bush enfatizou a necessidade da cooperação internacional nas questões relativas ao desenvolvimento e ao comércio: “A longo prazo, reforçamos nossa segurança ao ajudar a disseminar a liberdade e aliviar o sofrimento. E isso estabelece uma ampla agenda para as nações dos dois lados do Atlântico.” (BUSH, 2005).

Nessa perspectiva, Bush estabeleceu prioridades globais, por meio da **proposta** Conta do Desafio do Milênio (MCA), a qual pretendia “[...] recompensar as políticas econômicas que funcionam – governança macroeconômica sólida, um sistema de regulamentação eficiente, abertura comercial e um ambiente saudável para os investimentos.” (WAYNE, 2005). A iniciativa objetivava estimular o crescimento econômico, combater o terrorismo, impedir a proliferação de armas de destruição em massa e, principalmente, promover a prosperidade no mundo em desenvolvimento.

Os países desenvolvidos se comprometeram ainda em elaborar mecanismos para dar maiores oportunidades aos países pobres, no comércio internacional. Nessa direção, passariam a promover programas e acordos comerciais com preferências mais favoráveis aos seus produtos, ampliar oportunidades de mercado e estimular a integração e o comércio regional entre os países em desenvolvimento. Além disso, retirariam igualmente barreiras procedimentais que impedem a liberalização comercial multilateral de produtos agrícolas, conforme a agenda de Doha.

A diplomacia brasileira aproveitou a oportunidade para convocar uma Reunião Trilateral de Chanceleres do Brasil, da África do Sul e da Índia, que foi realizada na cidade de Brasília, no dia 6 de junho de 2003. Nessa ocasião, diante das propostas do G-8, da experiência acumulada com o contencioso das patentes e das suas similaridades e convergências políticas em outros fóruns internacionais,

foi assinada a Declaração de Brasília, a qual estabeleceu uma aliança permanente entre África do Sul, Índia e Brasil: o IBAS.

Entre outros propósitos, essa parceria visa a consolidar um bloco trilateral Sul-Sul, para o fortalecimento da capacidade política nas negociações comerciais internacionais desses países na OMC, frente aos partners desenvolvidos. Ao mesmo tempo, busca ainda uma reforma da ONU, que torne a instituição mais democrática. O fator essencial nessa perspectiva é a incorporação de novos países no Conselho de Segurança, os quais devem representar efetivamente a multiplicidade da comunidade global – Brasil, Índia e África do Sul se consideram como tais. Além disso, a redução da pobreza deve ser levada a sério, como meio para aumentar a paz e a estabilidade internacional. Por fim, o IBAS objetiva desenvolver e intercambiar cooperação técnica internacional, nas áreas de transporte, energia, infraestrutura, defesa e missões de paz, comércio e investimento, pequenas empresas e criação de emprego, ciência e tecnologia de informação, educação, saúde (direitos de propriedade intelectual, medicina tradicional, pesquisas epidemiológicas, vacinas, desenvolvimento de produtos), bem como a criação de um fundo para alívio da pobreza e da fome (IBAS, 2005), de acordo com as decisões tomadas durante a Cúpula do G-8, em Evian. Muitas dessas ações já foram empreendidas¹².

Todavia, apesar de ser um marco do retorno de estratégias e alianças Sul-Sul, enfraquecidas durante a discussão do GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio –, o IBAS possui debilidades, as quais devem ser corrigidas, para que haja a consolidação de uma aliança duradoura. A principal delas deriva da sua agenda bastante ampla e ambiciosa, conforme pudemos verificar, acima. Com o tempo, a ausência de avanços e resultados concretos, tais como os obtidos no contencioso das patentes dos remédios anti-HIV e seus desdobramentos, na forma de cooperação técnica internacional, poderá comprometer a credibilidade da iniciativa.

Entre outros fatores, a proposta da Aliança Africana para a reforma da ONU praticamente inviabilizou os objetivos do G-4. Ela pode ser considerada a primeira externalidade negativa do IBAS, já que o fundo para o alívio da pobreza e da fome da Aliança, direcionado para o continente, não foi suficiente para vencer o receio dos países da Aliança Africana de que a África do Sul não se tornaria uma ameaça hegemônica regional, no caso de ser membro permanente do Conselho de Segurança. As potencialidades e as oportunidades de fluxos comerciais entre os países-membros do IBAS também são reduzidas. Há poucas complementaridades e sinergias entre eles, e mais concorrência em setores importantes para cada uma

¹² Para se ter acesso a elas, basta ir ao site da ABC e verificar os resumos de cada uma delas. O link é http://www.abc.gov.br/abc/abc_ctpd.asp.

das economias no mercado mundial. Exceto a cooperação internacional para o tratamento da AIDS, a partir da Rede de Cooperação Tecnológica em HIV/AIDS, entre 8 Países em Desenvolvimento, o IBAS, nesse momento, parece ser ainda bastante abstrato, ainda que tenha sua importância política.

CAPÍTULO 3

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA: A EXPERIÊNCIA DO RESTAURANTE-ESCOLA NA CIDADE DE SÃO PAULO

Neste terceiro capítulo, analisar-se-ão os instrumentos e os mecanismos institucionais para a formulação, a promoção e a execução de acordos de Cooperação Técnica Internacional na cidade de São Paulo. Para tanto, será examinada a implantação do Projeto “Restaurante-Escola”.

Esse projeto envolveu uma cooperação técnica entre o poder legislativo, o poder executivo (município) e o organismo internacional:

O Restaurante-Escola-São Paulo aqui proposto reúne múltiplas intenções: o Legislativo da cidade abre suas portas para uma nova relação dinâmica com a juventude; o Executivo através de múltiplas formas vem criando novas oportunidades aos jovens; o Fundo Internacional de Solidariedade das Cidades Contra Pobreza – FISVP manifesta desejo de colaborar com o futuro da juventude brasileira oferecendo seu conhecimento de alta hotelaria e apoio para iniciativas formativas nesse setor. (SÃO PAULO, 2003b, p. 3).

Daqui em diante, caberá demonstrar os resultados – positivos e negativos – desse processo de cooperação técnica internacional.

3.1 PROPOSTA DO PROJETO “RESTAURANTE-ESCOLA”

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 (SÃO PAULO, 2003b). É importante notar que essa iniciativa buscou proporcionar alternativas para o jovem, que representa uma importante parcela da população do município de São Paulo.

A Secretaria Municipal de Assistência Social foi designada como responsável pela supervisão técnica das atividades referentes ao Projeto “Restaurante-Escola”, com colaboração da SMRI como intermediadora junto ao FISVP. Já a Secretaria Municipal do Trabalho, Solidariedade e Desenvolvimento Social contribuiu por meio do Programa Bolsa-Trabalho (SÃO PAULO, 2003b).

Os objetivos do Projeto “Restaurante-Escola” são:

- (a) possibilitar aos jovens em situação de risco pessoal e social, uma oportunidade para formação teórica e prática, que abrangesse a sua inserção no mercado de trabalho, especialmente em hotéis, restaurantes, bares e lanchonetes e (b) proporcionar acesso a uma alimentação de excelência e acessível às pessoas moradoras na região, as pessoas que circulam, trabalham e estudam no centro da cidade de São Paulo. (SÃO PAULO, 2003b, p. 5).

O próximo passo do município para a implantação do acordo envolveu tanto a escolha da população a ser atendida, quanto à região onde o projeto deveria ser implantado.

A partir dessa perspectiva, o projeto priorizou não apenas a questão da capacitação dos jovens em situação de risco pessoal e social, mas também dos resultados concretos que pudessem ser vislumbrados pela população da cidade de São Paulo, na medida em que a população passou a ter acesso a uma alimentação de qualidade. A região escolhida foi a região central da cidade.

Dentro das intenções do Projeto “Restaurante-Escola”, têm-se ainda outros objetivos, tais como:

- a) [...] garantir que através do processo de formação teórico e prático se possa criar condições de construir um projeto de vida, visando a autonomia e protagonismo do jovem em situação de risco pessoal e social.
- b) Somado a criação de oportunidades para que jovens se aperfeiçoem tecnicamente, a fim de inseri-los no mundo do trabalho.
- c) Estimulando a permanência e o retorno do jovem no ensino formal.

- d) promover o desenvolvimento da auto-estima, da ética, do trabalho em equipe, da colaboração e participação através do resgate de valores e da construção de uma postura pró-ativa.
 - e) integrar os conteúdos do curso às necessidades do trabalho, através do contato entre o projeto e as empresas no ramo de alimentação.
 - f) orientar e acompanhar os jovens no ingresso de seu primeiro emprego.
- (SÃO PAULO, 2003b, p. 5-6).

A capacitação dos jovens atendidos pelo Projeto “Restaurante-Escola” inclui desde a formação teórica até a prática, permitindo um melhor direcionamento desses jovens, ao oferecer-lhes uma possibilidade gratuita e efetiva de qualificação profissional.

Nessa direção, o Projeto “Restaurante-Escola” buscou o encorajamento desses jovens em dar continuidade na capacitação, somada à geração de habilidades, que foram constantemente trabalhadas durante todo o processo de aprendizado.

O desenvolvimento da autoestima implicou, aos jovens atendidos, um resgate de valores pessoais que, atrelados aos conhecimentos adquiridos durante a sua capacitação profissional, significaram uma nova oportunidade de se inserirem profissionalmente. Entretanto, dessa vez, com possibilidades concretas, posto que, nesse contexto, os jovens, além da formação teórica e prática, também adquiriram uma nova postura, passando a se interessarem em equipe.

Os jovens atendidos receberam um treinamento adequado, com conhecimentos teóricos sólidos, atrelados à prática adquirida durante o processo de capacitação, realizado pelo Projeto, os quais atendiam às particulares necessidades de colocação profissional. É pertinente expor que, em muitos casos, esses jovens contemplados pelo programa obtiveram seu primeiro emprego.

O Projeto “Restaurante-Escola” pode ser considerado uma inovação para a aplicabilidade de políticas públicas municipais, na medida em que os resultados alcançados com a implementação e continuidade do Projeto permitiram uma participação ativa da gestão local, na intenção de proporcionar oportunidades de melhoria das condições de vida dos jovens atendidos. Parei aqui

Ainda no que concerne ao público-alvo que passou a ser atendido pelo Projeto “Restaurante-Escola”, pode-se destacar que estes eram “Adolescentes e jovens, na faixa de 16 a 24 anos, de ambos os sexos, especialmente em medida sócio-educativa ou em abrigos e repúblicas jovens da cidade com destaque aos da região central.” (SÃO PAULO, 2003b, p. 6).

Para manter um contato estimulante com o público-alvo do Projeto “Restaurante-Escola”, adotou-se uma metodologia com vistas ao diálogo e

à participação constante dos jovens no processo de aprendizado. Portanto, o aprendizado

[...] se dá através de debate, das reflexões, dos trabalhos em grupo, das tomadas de decisões, do raciocínio lógico e da elaboração crítica dos fatos. Desta forma, o *adolescente e o jovem incorporam valores e princípios essenciais na vida: consciência da cidadania, responsabilidade, princípios éticos, busca de oportunidades, cooperação, trabalho em equipe, capacidade criativa na resolução de problemas, determinação para superar desafios, valorização do trabalho e da vida.* (SÃO PAULO, 2003b, p. 6, grifo nosso).

Todos esses fatores contribuem de forma significativa nas proposições do Projeto “Restaurante-Escola”, reforçando a preocupação da cidade de São Paulo em solucionar o problema da exclusão social dos jovens atendidos pelo projeto, o que pressupõe um envolvimento por parte da gestão pública municipal, tanto na implementação, execução, quanto na análise dos resultados obtidos.

No tocante ao conteúdo programático, pode-se verificar o seguinte:

Todos os cursos terão abordagem de responsabilidade social e educativa: aulas teóricas, práticas e habilidades técnicas, prevenção de drogas e doenças sexualmente transmissíveis, alimentação e saúde, direitos e deveres do trabalhador. (SÃO PAULO, 2003b, p. 6).

O projeto como um todo abrangeu diferentes áreas que dialogaram entre si, para efetivar uma atuação que estivesse vinculada ao cotidiano das realidades enfrentadas pelos indivíduos participantes. 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”.

Assim se pode considerar o processo de gestão do Projeto “Restaurante-Escola”:

Protocolo entre a Câmara Municipal de São Paulo, a Prefeitura de São Paulo e Fundo Internacional de Solidariedade das Cidades Contra a Pobreza – FISVP [...]. Este protocolo tem a previsão de 60 meses findo os quais será avaliada a continuação da proposta. O Fundo Internacional de Solidariedade das Cidades Contra a Pobreza – FISVP subsidiará a formação de 100 (cem) alunos no primeiro ano de funcionamento mantendo abertura para novas colaborações a partir da avaliação que será realizada nessa ocasião. (SÃO PAULO, 2003b, p. 8).

Ou seja, no Projeto “Restaurante-Escola”, todo o processo de gestão vinculou-se à tripartição entre a Prefeitura de São Paulo, a Câmara Municipal e o Fundo Internacional das Cidades contra a Pobreza Urbana. Cada órgão se responsabilizou pelo cumprimento das obrigações firmadas no acordo de cooperação técnica internacional.

É importante frisar, ainda, que, durante o período de formação, os jovens atendidos pelo Projeto receberam Bolsas da Secretaria Municipal do Trabalho, Solidariedade e Desenvolvimento Social, que lhes serviram de incentivo para permanecerem integrados ao projeto, prosseguindo com as aulas teóricas e práticas, como mecanismo de formação e preparação para o mercado de trabalho.

3.2 RESULTADOS ALCANÇADOS PELO PROJETO “RESTAURANTE-ESCOLA”

Essa iniciativa da gestão local da cidade de São Paulo pretendeu, ainda, vislumbrar um efeito multiplicador, no qual houvesse um estímulo à participação tanto de gestores governamentais, que nesta pesquisa são representados pela Prefeitura de São Paulo e pela Câmara Municipal, que pudessem em outros projetos de enfoque de inclusão social, como Projeto “Restaurante-Escola”, vir a contar com o apoio financeiro de empresas multinacionais, transnacionais ou nacionais que, incentivadas pelos resultados da ação do Projeto “Restaurante-Escola”, pudessem cooperar com o enfrentamento das dificuldades sociais locais, somadas à intenção de promover sua imagem perante a sociedade.

O Projeto esperou alcançar

[...] o funcionamento de um Restaurante-Escola padrão (que abrangerá um bistrô, uma cafeteria, uma charutaria, uma adega, uma pequena horta) para atender o público que mora, circula, trabalha e estuda no Centro da cidade de São Paulo, facilitando o acesso, criando oportunidades em estágio prático dos alunos em formação, antes do encaminhamento para o mundo do trabalho. Todos os serviços serão realizados pelos adolescentes e jovens estagiários, supervisionados pelos professores do Restaurante-Escola, selecionados pela ONG Comitê pela Vida. (SÃO PAULO, 2003b, p. 8).

Pode-se ressaltar que, dentro da esfera de ação, todo o projeto foi desenvolvido contando com um apoio fundamental dos mestres de cozinha dos restaurantes mais famosos e mais frequentados na cidade de São Paulo; entre eles, pode-se citar a participação do Restaurante Fasano, considerado um ícone

na gastronomia paulistana, por oferecer uma comida de qualidade extraordinária aos seus clientes.

A participação ativa de profissionais do ramo da gastronomia e da culinária para prestação de treinamento teórico e prático se soma aos esforços do Projeto “Restaurante-Escola”, e que pode cumprir com a promoção de políticas públicas municipais que geram desenvolvimento local para a cidade de São Paulo.

Assim, é importante considerar a integração de recursos distintos:

Considerando a importância do esforço desta colaboração entre São Paulo, Genebra e Lyon e outras cidades através de diversos atos, notadamente o desenvolvimento de projetos sociais, tais como o “Projeto Restaurante-Escola” que visa a formação e o aperfeiçoamento dos jovens atendidos pela Prefeitura, bem como a população proveniente das comunidades desfavorecidas. (SÃO PAULO, 2003a, p. 2).

Desse modo, estabeleceu-se a viabilização do Projeto “Restaurante-Escola” mediante mobilização entre a cidade de São Paulo, a cidade de Genebra (Suíça) e a cidade de Lyon (França), demonstrando uma postura pró-ativa dos entes subnacionais que compõem os Estados nacionais europeus em efetuar acordos de cooperação técnica internacional, visando à promoção internacional de suas respectivas cidades e, assim, passando a contribuir com recursos aos entes subnacionais brasileiros, que nesta pesquisa são representados pela cidade de São Paulo.

Pode-se considerar, ainda, que “[...] a cooperação técnica estabelecida interessa, também, ao Poder Legislativo Municipal de São Paulo, ampliando desta maneira a participação dos órgãos públicos à procura de soluções para os problemas sociais desta cidade.” (SÃO PAULO, 2003a, p. 2).

Assim, o poder legislativo municipal contribui nesse processo, na medida em que participou com a cessão de espaço físico para a implantação do Projeto “Restaurante-Escola”, procurando, por conseguinte, a busca por resultados para enfrentar os problemas sociais que uma cidade da magnitude de São Paulo possui, tendo que lidar com situações de extrema delicadeza, como é a situação dos jovens que o Projeto “Restaurante-Escola” contempla.

O projeto de cooperação técnica internacional, firmado com o FISVP, compreendeu as seguintes responsabilidades:

2.1.1. Responsabilidades da FISVP:

- a) Contribuir a título de doação com o aporte de US\$ 10.000,00 para os gastos de aquisição de mobiliário e outros equipamentos destinados à instalação do Restaurante-Escola;

- b) *Contribuir a título de doação com o aporte de US\$ 25.000,00 para os gastos do primeiro ano de formação, uma vez terminados os trabalhos de instalação do Restaurante-Escola;*
- c) Reexaminar, ao término do primeiro ano do PROJETO e com base nos relatórios fornecidos pela PMSP/SAS, a possibilidade de permanecer a contribuição, a título de doação até o término deste acordo ou se for o caso obter doações do exterior. (SÃO PAULO, 2003a, p. 3, grifo nosso).

O FISVP realizou a doação para o cumprimento das responsabilidades, do acordo de cooperação técnica internacional, de recursos financeiros no valor de US\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil dólares), destinados à compra de móveis e instalação física do “Restaurante-Escola”, ajudando igualmente para cobrir com os gastos durante o primeiro ano de formação dos jovens atendidos pelo projeto.

Contudo, não se descartou a possibilidade de, ao término do primeiro ano do processo de formação dos jovens do FISVP, manter-se a continuidade da doação, após fazer uma análise, tomando como fonte de base de dados os relatórios da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Já a Câmara Municipal teve a seguinte participação:

2.1.2. Responsabilidades da CÂMARA:

- a) *Definir e ceder à PMSP o espaço necessário para implantação do PROJETO, autorizando sua utilização por, no mínimo, cinco anos;*
 - b) *Proceder às adaptações necessárias à instalação do Restaurante-Escola;*
 - c) *Adequar o espaço com equipamentos elétricos e sanitários necessários ao bom funcionamento do Restaurante-Escola.*
- (SÃO PAULO, 2003a, p. 4, grifo nosso).

Sendo assim, o local cedido para a implantação do Projeto “Restaurante-Escola” foi o subsolo da Câmara Municipal, no qual se começou a etapa de adaptação do local para se fornecerem as condições necessárias ao início das atividades do “Restaurante-Escola. Nesse sentido, também foram realizadas obras na parte elétrica e nos sanitários, para que esses itens pudessem atender às demandas requeridas na concepção do projeto e que foram acordadas como parte das obrigações da Câmara Municipal.

No que concerne às responsabilidades da Prefeitura, assim ficou estabelecido:

2.1.2. Responsabilidades da PREFEITURA

- a) *Garantir o bom desenvolvimento do PROJETO;*
- b) *Encarregar a Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo de fixar calendário de realização do PROJETO;*
- c) *Instalar as divisórias, toldos, cobertura impermeabilizada e outros acessórios onerando a dotação orçamentária 3.3.90.39.00;*

- d) *Supervisionar técnica e administrativamente os serviços conveniados e a adequada aplicação dos recursos;*
- e) Garantir o respeito aos padrões de qualidade dos serviços prestados, bem como providenciar, diretamente ou por meio de terceiros, a formação profissional adequada com a devida certificação, sendo para esse fim, formalizado por SAS o instrumento próprio;
- f) Apresentar ao FISVP um relatório referente à colocação em prática e ao funcionamento do PROJETO;
- g) Apresentar prestação de contas ao FISVP relativamente aos recursos financeiros especificados no item 2.1.1, letras “a” e “b” a ser elaborada pela Secretaria Municipal de Assistência Social – SAS. (SÃO PAULO, 2003a, p. 4, grifo nosso).

A supervisão técnica e administrativa dos serviços a serem prestados foi consubstanciada na tripartição de responsabilidades entre a Prefeitura de São Paulo, a Câmara Municipal e o FISVP, atrelados à garantia dos padrões de qualidade na formação teórica e prática dos jovens em situação de risco social e pessoal, garantindo ao Projeto “Restaurante-Escola” o desenvolvimento de um trabalho com vistas à promoção de políticas públicas da Prefeitura de São Paulo.

Até o final de 2004, foram atendidos pelo Projeto “Restaurante-Escola” cerca de 110 (cento e dez) jovens, conforme previsto na proposta de cooperação técnica internacional, dos quais cerca de 80% (oitenta por cento) foram encaminhados ao mercado de trabalho, após passarem pelo treinamento oferecido pelo Projeto.

É necessário salientar que a iniciativa apresentada pelo Projeto “Restaurante-Escola” considerou importante permanecer com a cooperação técnica internacional junto ao FISVP, pelo período acordado de 60 (sessenta) meses, a fim de dar continuidade à formação dos jovens contemplados pelo projeto.

Diante do processo do Projeto “Restaurante-Escola”, este capítulo conclui que, após a apresentação dos instrumentos e dos mecanismos institucionais para formulação, a promoção e a execução do processo de cooperação técnica internacional, é possível afirmar que o referido Projeto possibilitou resultados de promoção do desenvolvimento local da cidade de São Paulo de forma eficaz. Isso serve para demonstrar que, nesse contexto, a cooperação técnica internacional foi importante para a viabilização da promoção das políticas públicas descentralizadas da esfera do Estado nacional brasileiro. Nesse contexto, a SMRI serviu como

Secretaria-meio, no âmbito da Prefeitura de São Paulo, para intermediar o acordo de cooperação técnica internacional junto ao FISVP.

CAPÍTULO 4

FINANCIAMENTO EXTERNO A FUNDO PERDIDO: O PROJETO “BAIRRO LEGAL” NA CIDADE DE SÃO PAULO

Neste capítulo, examinaremos quais os instrumentos e os mecanismos institucionais para a formulação, a promoção e a execução do processo de Financiamento Externo na cidade de São Paulo, com vistas ao financiamento utilizado na implantação do Projeto “Bairro Legal”.

O Projeto “Bairro Legal” foi elaborado com o intuito de propor intervenções integradas que considerem 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. Esse programa foi implantado no âmbito de bairros paulistanos, sendo eles Cidade Tiradentes, Jardim Ângela, Brasilândia e na favela Paraisópolis (SÃO PAULO, 2002).

Para analisar quais os instrumentos usados para a viabilização do Projeto “Bairro Legal” verificar-se-á as intenções propostas nesse acordo, e como se deram as relações entre a Prefeitura de São Paulo, através da Secretaria

de Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB –, junto ao Banco Mundial e à *Cities Alliance*.

O Estatuto da *Cities Alliance* (2004, p. 2) preconiza que ela foi criada para atuar no âmbito do desenvolvimento urbano, procurando “[...] introduzir melhorias inéditas nas condições de vida de pessoas de baixa renda na zona urbana, mediante o desenvolvimento, em âmbito local e nacional, de programas de urbanização de assentamentos precários.”.

A *Cities Alliance* foi criada no ano de 1999 com suporte do Banco Mundial, da UN/HABITAT (United Nations Centre for Human Settlements), de países como Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Holanda, Itália, Inglaterra, Japão, Noruega e Suécia, além do apoio das seguintes associações internacionais de autoridades locais: International Union of Local Authorities – IULA, Fédération Mondiale des Cités Unies – FMCU, Metrópolis e da World Association of Cities and Local Authorities Coordination – WACLAC. O principal objetivo da *Cities Alliance* é suscitar e promover idéias e ações para promover o desenvolvimento urbano e a erradicação da pobreza, tanto que seu lema é *Cities Without Slums*. (FRONZAGLIA, 2004, p. 15).

Assim como no capítulo anterior, este capítulo tem a intenção de examinar se o Financiamento Externo pode criar melhores condições para gerar desenvolvimento local para a cidade de São Paulo, observando os resultados do processo de financiamento externo dentro no Projeto “Bairro Legal”. Ou seja, quais as contribuições – negativas e positivas – desse processo para o município de São Paulo, e se esse instrumento é eficaz.

Em face do exposto, o primeiro capítulo verificou que o processo de globalização trouxe para os entes subnacionais a descentralização de políticas públicas vindas do Estado nacional brasileiro para seu escopo de ação, gerando, portanto,

[...] sistemas de transporte, saneamento, habitação e água [que] são geralmente distribuídos desigualmente no espaço metropolitano e [onde as] carências agudas são comuns. Com efeito, existem importantes e frequentes discrepâncias entre a necessidade social e a oferta economicamente viável que podem falar-se em verdadeiras condições de crise em muitos desses países. A isto é preciso acrescentar um entendimento do poder econômico e social em muitas nações em desenvolvimento [como é o caso brasileiro]. (SCOOT et al., 2001, p. 21).

Este capítulo, portanto, tem a intenção de discutir o problema de políticas públicas urbanas que a cidade de São Paulo enfrenta no que diz respeito especificamente aos problemas habitacionais.

Na próxima seção desta pesquisa, pretende-se verificar se a qualidade e a quantidade dos serviços ofertados abrangem as demandas que a população da cidade de São Paulo apresenta.

4.1 DIMENSÃO DO PROBLEMA HABITACIONAL

As dificuldades enfrentadas pela população de baixa renda¹³, localizada em sua maioria nos bairros da periferia da cidade de São Paulo, implicam muitas vezes a escolha de alternativas por parte dessa população, que, ao longo prazo, traz prejuízos e transtornos, posto que são altas as demandas por políticas públicas nessas localidades.

Desse modo, na ausência de promoção das políticas públicas vindas do Estado nacional brasileiro [como explicado no primeiro capítulo desta pesquisa], os municípios são impulsionados a buscar por alternativas que visam a suprir as carências da população. Esse contexto fez com que a esfera municipal iniciasse uma pesquisa para abranger um levantamento das carências urbanas mais latentes que se encontram no cerne das dificuldades encaradas pelos moradores da periferia da cidade.

Além da moradia em favelas, a população carente supre suas necessidades habitacionais construindo por conta própria em loteamentos irregulares carentes de infra-estrutura urbana e equipamentos e serviços coletivos. A Secretaria de Habitação do município constatou, em janeiro de 2001, a existência de cerca de 3.600 loteamentos irregularmente implantados. A produção por auto-construção é estimada em 35% do total de domicílios da periferia de São Paulo. Grande parte das habitações auto-construídas localiza-se em loteamentos irregulares e favelas, gerando situações de risco para as famílias e impactos ambientais gerais para toda a cidade, principalmente porque áreas sensíveis do ponto de vista físico e ambiental têm sido ocupadas. (SÃO PAULO, 2001a).

A pesquisa constatou uma quantidade significativa de construções autorrealizadas pela população moradora dos locais periféricos da cidade, feitas em áreas irregulares ou mesmo em locais que possuem riscos ambientais [como é o caso das encostas dos morros, das margens dos rios, entre outros]. Com isso, emergiu o debate em torno da busca por melhorias na área de habitação.

¹³ População de baixa renda compreende uma parcela da população que depende exclusivamente da utilização dos serviços públicos prestados pelos órgãos governamentais, para suprir a falta de condições de vida, trabalho, saúde, educação, moradia, pois esses serviços se encontram fragilizados e afastados dos locais mais necessitados da cidade, que precisam prioritariamente deles.

Assim, manifesta-se a preocupação do governo de São Paulo em administrar a transferência das responsabilidades para sua área de atuação, permitindo um envolvimento ativo com a sociedade, atrelado à busca por formas de superar as dificuldades existentes e promover uma melhor qualidade de vida à população local.

A ausência do poder público na manutenção desses empreendimentos [habitacionais], a falta de alternativas de emprego e renda nas proximidades da região de moradia, a ausência de serviços, de áreas verdes e de lazer, fizeram com que nas situações mais graves, os conjuntos habitacionais instalados na extrema periferia urbana se transformassem em guetos de pobreza, gerando um terreno fértil para o crescimento da violência. (SÃO PAULO, 2001a).

Para lidar com as dificuldades habitacionais que uma cidade da estrutura urbana de São Paulo possui, é importante salientar que o poder público, na gestão da Prefeita Marta Suplicy (2001-2004), preocupou-se em procurar soluções para os problemas habitacionais mais prementes.

Quando o governo municipal de São Paulo se defrontou com as mazelas encaradas pela população mais carente, percebeu que muitos fatores influenciavam a condição social e econômica dessa camada social, porque seus integrantes não obtinham alternativas de emprego que cobrissem as necessidades de seus grupos familiares. Acrescente-se a isso o oferecimento de serviços públicos de baixa qualidade, a ausência de infraestrutura para promoção de entretenimento e de áreas verdes, que procurassem amenizar os impactos que a pobreza¹⁴ acarreta, gerando ambientes que resultavam em fontes de propagação de violência urbana.

Isso impulsionou uma ação por parte da SEHAB:

As intervenções voltadas para a regularização fundiária de loteamentos irregulares, compostas por ações destinadas à regularização urbanística (implantação das redes de infra-estrutura, áreas verdes, pavimentação, contenção de riscos, etc.) e à regularização das situações de domínio (posse ou propriedade) em favor dos atuais moradores ou adquirentes, apesar da importância, têm seus efeitos atenuados na medida em que se restringem à área dos loteamentos e não prevêm as atividades necessárias para a integração com seu entorno imediato. (SÃO PAULO, 2001a).

Como se pode notar, na medida em que se constata, por parte da gestão local de São Paulo, a preocupação em dar conta da especificidade que o problema

¹⁴ O conceito de pobreza pode ser encarado como a ausência de qualidade de vida adequada, saúde, bem estar social, acesso a rede de ensino, acesso ao tratamento de água e esgoto, moradia com condições de uso, entre outros.

habitacional provoca, é necessário previamente ter a dimensão dessa questão, para que se proponham soluções viáveis.

O desafio é enfrentar a precariedade da posse e propriedade de habitação da parcela da população que hoje é excluída física e socialmente. Para isto, faz-se necessária uma mudança de paradigma: as políticas voltadas exclusivamente para a produção de novas moradias e para a extensão das redes de infra-estrutura urbana em assentamentos localizados, implementadas de forma independente pelos diferentes órgãos da administração pública municipal, devem ser substituídas por intervenções abrangentes, que, considerem de forma integrada a qualificação urbana, a regularização fundiária e o acesso aos serviços e equipamentos públicos e áreas verdes e de lazer, integrando-se, além disso, com os programas sociais e de geração de emprego e renda. (SÃO PAULO, 2001a, grifo nosso).

É nesse contexto que a SEHAB desenvolveu um programa integrado de qualificação habitacional e urbana, denominado Projeto “Bairro Legal”. Esse projeto foi formulado pensando-se num plano habitacional que abarcasse as demandas de regularização física e fundiária. Para isso, o Projeto “Bairro Legal” foi desenvolvido por meio de uma ação integrada em territórios contínuos e delimitados, ocupados por população predominantemente de baixa renda, compreendendo a urbanização e a regularização de favelas, a urbanização e a regularização de loteamentos irregulares, a qualificação de conjuntos habitacionais e a produção de novas moradias (SÃO PAULO, 2001a).

Porém, a iniciativa implicou lidar com questões de caráter complexo já que a viabilidade para implementar essas políticas habitacionais influi no orçamento da gestão municipal. Ao se pensar num projeto como esse, levou-se em consideração a necessidade de se fazer uma articulação com as demais intervenções urbanísticas na mesma área, tais como

[...] implantação e melhoria de parques e praças, implantação e melhoria de equipamentos sociais nas áreas de saúde, educação, cultura e esportes, implantação e melhoria de ruas e avenidas, canalização de córregos e complementação das redes de infra-estrutura. Integra-se ainda com os programas sociais e de geração de emprego e renda. (SÃO PAULO, 2001a).

Todos esses elementos contribuíram para se ter uma dimensão das deficiências encontradas nas áreas periféricas da cidade, permitindo uma melhora na infraestrutura urbana e a incorporação a programas sociais de emprego e renda.

4.2 PROPOSTA DO PROJETO “BAIRRO LEGAL”

A cidade de São Paulo solicitou um financiamento externo junto à *Cities Alliance*, no valor de US\$ 300.000,00 (trezentos mil dólares), para a estruturação do Projeto “Bairro Legal”, visando a elaborar 4 Planos de Ação Habitacional e Desenvolvimento Urbano.

A escolha das áreas a serem trabalhadas pelo Projeto “Bairro Legal” resultou do cruzamento dos indicadores sociais de violência e qualidade de vida, que estabeleceram as áreas de maior exclusão social. “Exclusão social é a impossibilidade de poder partilhar da sociedade e leva à vivência da privação, da recusa, do abandono e da expulsão, inclusive com violência, de uma parcela significativa da população.” (SÃO PAULO, 2001a). “Assim, entende-se por exclusão social a situação de privação coletiva, que inclui pobreza, discriminação, subalternidade, não eqüidade, não acessibilidade, não representação pública.” (SÃO PAULO, 2001a).

A proposta inicial do Projeto “Bairro Legal” tinha previsto uma intervenção no contexto dos distritos de Capão Redondo – região sul, Brasilândia – região norte, Lajeado – região leste, e na favela de Paraisópolis – região sul. No entanto, posteriormente, decidiu-se por substituir os distritos de Lajeado e Capão Redondo pelos distritos de Cidade Tiradentes e Jardim Ângela, respectivamente, como parte da primeira fase do Projeto “Bairro Legal”. É importante salientar que a alteração dos distritos a serem atendidos não configurou mudanças nos padrões de precariedade habitacional dos distritos inicialmente escolhidos (SÃO PAULO, 2001a).

Para tanto, levou-se em conta o levantamento de dados realizados, demonstrando

[...] indicadores de violência; o conjunto de intervenções públicas existentes, em desenvolvimento e em projeto; presença de organizações comunitárias dedicadas às questões sociais e ao combate à violência; a necessidade de coordenar os vários órgãos responsáveis pelas intervenções voltadas diretamente para a reversão do quadro existente de degradação urbanística e ambiental da área e para a promoção social de seus habitantes. (SÃO PAULO, 2001a).

A intenção do projeto foi estabelecer um padrão de gestão pública habitacional, por parte do município de São Paulo, que favorecesse novos mecanismos de participação e tomada de decisão, resultando num tipo de planejamento sintonizado com a realidade social, de acordo com as demandas dos diferentes grupos sociais (SÃO PAULO, 2002a).

Nessa perspectiva,

[...] entendendo-se o trabalho urbanístico e social na sua dimensão técnica e política, a proposta de intervenção pressupõe a construção de um Plano de Ação Habitacional e Urbana para cada área de intervenção, que contemple: a participação da população em todas as fases do processo, garantindo diferentes níveis de discussão das propostas com a população; a democratização das informações para ancorar o processo participativo e a discussão sistemática com representantes dos principais segmentos sociais, econômicos e políticos do distrito. (SÃO PAULO, 2002a).

Pensar na integração da população, durante as fases do Projeto “Bairro Legal”, evidenciou efetivamente uma preocupação da gestão local em buscar novas maneiras de fazer participar a sociedade civil, facilitando uma troca transparente de informações para fundamentar as discussões realizadas.

É importante, ainda, expor como foi desenvolvida a formatação do Projeto “Bairro Legal”, elaborado em cinco etapas.

A primeira etapa (Coordenação e Capacitação Institucional) previa realizar:

- Estabelecimento da metodologia de participação/discussão do Programa, para os interessados e a comunidade, no âmbito das Administrações Regionais/Subprefeituras.
- Estabelecimento das características do processo de planejamento operacional e monitoramento da implementação do Programa, com a definição de fluxos de informações, cronogramas físico e financeiro, procedimentos para acompanhamento da execução de ações e organização de material para divulgação de informações sobre o andamento do Programa. (SÃO PAULO, 2002a).

Era prevista a inclusão da comunidade para discutir o andamento do Projeto, o que revelava uma preocupação da gestão local da cidade de São Paulo em dar transparência a todo o processo, bem como estabelecer cronogramas de ação que organizassem a preparação das informações, a fim de disponibilizá-las aos interessados.

A segunda etapa (Preparação de 4 Planos de Ação Habitacional e Desenvolvimento Urbano), objetivava

[...] a delimitação dos setores de intervenção, definição das grandes linhas de intervenção de cada setor, proposição de operações físicas e sociais, estimativas de custos e impactos sociais, bem como benefícios esperados, com base em indicadores sociais e urbanísticos a serem definidos. (SÃO PAULO, 2002a).

Dessa maneira, a segunda etapa focalizava os Planos Habitacionais nos distritos de Cidade Tiradentes, Jardim Ângela, Brasilândia e na favela de Paraisópolis, no intuito de restringir as áreas que seriam atendidas pelo Projeto “Bairro Legal”, incluindo uma ação voltada para a redução dos possíveis impactos sociais sobre a população atendida.

Na terceira etapa (Definição dos Setores e Áreas Prioritárias para Intervenção), foi realizada a

[...] elaboração de propostas para áreas prioritárias, para setores e formas das intervenções, a partir de critérios de priorização que contemplem as demandas da comunidade, suas necessidades, a facilidade para implantação das intervenções (custos, intervenções em andamento, intervenções já projetadas, etc.) e os impactos urbanísticos das intervenções necessárias. (SÃO PAULO, 2002a).

Essa etapa previa que as áreas a serem atendidas deveriam abarcar, além de uma reestruturação urbanística, nos aspectos essenciais que os moradores das regiões careciam de melhorias, que estas fossem vinculadas e pensadas no que concerne tanto aos custos quanto aos impactos resultantes das intervenções.

Na quarta etapa (Estratégias para Implementação do Programa), era necessária uma “[...] definição de estratégias de implementação das ações, envolvendo custos estimativos, cronogramas, órgãos responsáveis, necessidade de estudos de impacto ambiental ou de vizinhança” (SÃO PAULO, 2001a).

Nessa etapa, era fundamental a previsão dos custos para implantação das ações a serem desenvolvidas no decorrer do Projeto, visando à distribuição das responsabilidades aos órgãos envolvidos, para que o prosseguimento dos Planos de Ação Habitacional se desse de forma viável e atrelados aos objetivos do Projeto “Bairro Legal”, que é a qualificação urbana, a regularização fundiária e o acesso aos serviços e equipamentos públicos etc.

A quinta e última etapa (Sistema de Monitoramento e Avaliação) previa que a “[...] organização do sistema de monitoramento e indicadores para a avaliação dos impactos do Programa, incluindo indicadores urbanísticos, jurídicos e sociais; identificação de fontes de dados e definição da periodicidade das medições.” (SÃO PAULO, 2001a). Ela deveria ser realizada de forma cumprir o cronograma de ação do Projeto, para concretizar as intervenções urbanísticas necessárias à melhoria das condições de vida da população implicada.

Ou seja, cada etapa se preocupou em pensar e viabilizar ações voltadas para promover uma melhora na infraestrutura urbana, bem como analisar se

essas ações acarretariam impactos profundos na realidade dos moradores a serem atendidos no escopo de ação do Projeto “Bairro Legal”.

4.2.1 PARTICULARIDADES DAS REGIÕES ATENDIDAS

O Plano de Ação Habitacional e Urbana foi desenvolvido para as áreas de intervenção do Projeto “Bairro Legal” dentro dos três distritos a serem atendidos e de uma favela, ou seja, de acordo com o Censo 2000 (apud SÃO PAULO, 2002a): (a) distrito de Jardim Ângela, zona sul da cidade, que compreendia uma população total de cerca de 260 mil habitantes, compartilhando uma área de 3.740 ha., com 22,7% da população residente em favelas; (b) distrito de Brasilândia, zona norte, que abrangia uma população total de cerca de 246 mil habitantes, compartilhando uma área de 2.100 ha., com 22,31% da população residente em favelas; (c) distrito de Cidade Tiradentes, zona leste, que incluía uma população total de cerca de 239 mil habitantes, compartilhando uma área de 1.500 ha., com 4,52% da população residente em favelas; (d) favela Paraisópolis, zona sul, que abarcava uma população total de cerca de 42 mil habitantes, compartilhando uma área de 150 ha., com 100% da população residente na favela (SÃO PAULO, 2002a).

A partir desses dados, verificou-se que, no distrito de Cidade Tiradentes, localiza-se o

[...] conjunto habitacional Santa Etelvina, um dos maiores projetos habitacionais já realizados em São Paulo, com 27.581 unidades habitacionais, implantado na década de 80, apresenta agora sérios problemas urbanísticos, tais como degradação da infraestrutura urbana, ocorrência de impactos ambientais associados a fenômenos erosivos e graves problemas sociais (SÃO PAULO, 2002a).

Nesse contexto, o conjunto habitacional Santa Etelvina

[...] é objeto de um programa de qualificação urbanística e intervenção social denominado “Viver Melhor”, em implantação pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo, COHAB/SP. Além disso, o distrito é alvo de uma série de operações direcionadas para a produção de moradias por mutirão, a regularização fundiária, a qualificação urbanística de vários conjuntos habitacionais construídos pelo poder público municipal, a qualificação ambiental – como a implantação do Parque do Rodeio pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente – a promoção de cooperativas voltadas para a reciclagem de resíduos sólidos e para programas sociais e de geração de renda, entre outros. (SÃO PAULO, 2002a).

Os locais a serem atendidos pelo Projeto “Bairro Legal” apresentam, em sua maioria, situações de riscos para a população, uma vez que as moradias estão localizadas em terrenos propensos a desmoronar, devido ao seu estabelecimento em pontos de erosão, atrelados à carência de saneamento básico, que leva a um ambiente insalubre (SÃO PAULO, 2002a).

O distrito de Jardim Ângela encontra-se totalmente inserido em área de proteção ambiental, desde 1975. Este fato, que provocou desvalorização no preço da terra, associado à proximidade de áreas de moradia de população de alta renda (Morumbi e Vila Andrade), bem como de áreas com alta demanda por mão-de-obra (Marginal Pinheiros, Santo Amaro), transformaram o Jardim Ângela, nos últimos 20 anos, em uma área de alta densidade populacional com moradias populares irregulares e precárias. (SÃO PAULO, 2002a).

Dentro do contexto que abarca as particularidades das regiões atendidas, o “Projeto de Ação Integrada do Complexo Paraisópolis” (SÃO PAULO, 2002b) efetivou um levantamento de dados, que incluiu:

(a) perfil das comunidades do Complexo Paraisópolis, (b) diagnóstico socioeconômico, que incluía o acesso à saúde e educação dos moradores, (c) diagnóstico socioorganizativo, (d) diagnóstico urbanístico – ambiental, que incluía a estrutura dos assentamentos, e estudos de saneamento, (e) diagnóstico jurídico – fundiário, que envolvia a regularização fundiária. (SÃO PAULO, 2002b).

Além disso, o levantamento da Ação Integrada no Complexo Paraisópolis efetuou proposições para o desenvolvimento do Projeto, a saber: “[...] (a) proposições para o sistema de circulação e tráfego; (b) diretrizes estruturadoras do Complexo Paraisópolis, que incluem diretrizes para o sistema de esgoto e drenagem (redes tronco), (c) diretrizes específicas para os setores do Complexo Paraisópolis.” (SÃO PAULO, 2002b).

Dessa forma, pode-se perceber que a gestão local da cidade de São Paulo, através de seus órgãos municipais, nesse caso, especificamente da SEHAB, empenhou-se em implementar uma ampla pesquisa, que pudesse servir de base para saber sobre as carências agudas que assolam a população dos bairros de seu entorno urbano. Isso permitiu uma análise das necessidades de infraestrutura urbana e habitacional, que deveriam ser atendidas pelo Projeto “Bairro Legal”.

4.3 RESULTADOS DO PROJETO “BAIRRO LEGAL”

De acordo com os dados apresentados, na implantação do Projeto “Bairro Legal”, verificou-se que o aporte concedido pelo financiamento externo junto à *Cities Alliance*, no valor de US\$ 300.000,00 (trezentos mil dólares), para sua estruturação, contribuiu para o Projeto de Formatação, incluindo a elaboração dos 4 Planos de Ação Habitacional e Desenvolvimento Urbano, nos distritos de Cidade Tiradentes, Jardim Ângela, Brasilândia e na favela de Paraisópolis.

Desse modo, os resultados alcançados pela implantação do Projeto “Bairro Legal” instituíram uma nova forma da gestão local, em lidar com os problemas habitacionais que preocupam a vida dos moradores das regiões enfocadas pelo Projeto, assim como viabilizaram programas com vistas a melhorar a infraestrutura urbana da cidade de São Paulo.

Esse projeto teve duração de um ano e, nesse período, os Planos de Ação Habitacional e Desenvolvimento Urbano foram feitos pelo Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (LabHab FAU/USP), para o Jardim Ângela. A assessoria GTA elaborou o plano de ação para o distrito de Brasilândia, enquanto a assessoria Usina preparou o plano de ação para o distrito de Cidade Tiradentes (CITIES ALLIANCE, 2004b).

Todos esses planos de ação tinham a intenção de fornecer um amplo diagnóstico da situação social, econômica, jurídica, urbanística e ambiental dos territórios a serem atendidos, apresentando um diagnóstico integrado, somado à capacitação institucional para execução desses Planos de Ação Habitacional e Urbana, com preocupação com os níveis de violência e criminalidade na cidade de São Paulo (CITIES ALLIANCE, 2004b).

A ausência do Estado é um problema comum nos territórios contemplados pelo Projeto “Bairro Legal”. Essa ausência é apresentada pela falta de serviços públicos e equipamentos sociais, que levam à exclusão social e econômica de grandes partes do município de São Paulo (CITIES ALLIANCE, 2004b). Nesse sentido, apresentam-se os impactos que o processo de globalização e descentralização de políticas públicas do Estado nacional brasileiro para a esfera de ação dos municípios, que são impulsionados a buscar outras alternativas de promover suas novas obrigações

É importante enfatizar que a redução dos altos níveis de desgaste físico e densidade habitacional elevada, nos distritos em exame, pode auxiliar na diminuição dos níveis de violência e de criminalidade (CITIES ALLIANCE, 2004b).

De acordo com os dados expostos neste capítulo, pode-se perceber que os instrumentos e os mecanismos institucionais para formulação, promoção e execução do Projeto “Bairro Legal” são capazes de criar melhores condições para gerar desenvolvimento local para a cidade de São Paulo. A análise dos resultados do processo de financiamento externo do Projeto “Bairro Legal” verificou que este trouxe contribuições positivas para o município, fazendo desse processo um instrumento eficaz, que abrangeu as principais demandas apresentadas pela população por ele atendida, na área habitacional e urbana.

CAPÍTULO 5

COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA E FINANCIAMENTO EXTERNO A FUNDO PERDIDO: O PROJETO DE REABILITAÇÃO URBANA DA ÁREA CENTRAL DA CIDADE DE SÃO PAULO

Neste capítulo, examinaremos os instrumentos e os mecanismos institucionais para a formulação, a promoção e a execução de um acordo de Cooperação Internacional Descentralizada, combinado a um Financiamento Externo a Fundo Perdido, visando à implantação do Projeto “Reabilitação Urbana da Área Central de São Paulo”.

Esse projeto surgiu de parceria entre o poder público municipal e três entidades internacionais: o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID –, o Grupo de Interesse Econômico *Amenageurs et Développeurs de France* – ADÉFRANCE – e a *Fédération Nationale des Centres Pact Arim* – FNC Pact Arim.

Na origem, o projeto

[...] tiene como foco principal, además de la recalificación del espacio público, la rehabilitación del hábitat residencial, que incluye la reforma de edificios tugurizados, la rehabilitación de los perímetros de barrios de actividades mixtas en decadencia y el fortalecimiento de la función residencial del centro. (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMIENTO, [2002?], p. 1).

A partir de agora, analisaremos quais os instrumentos empregados para a viabilização do Projeto “Reabilitação Urbana da Área Central de São Paulo” e suas intenções. Paralelamente, estaremos atentos também à forma como ocorreram as relações entre a Prefeitura de São Paulo, representada pela Empresa Municipal de Urbanização – EMURB – e os parceiros internacionais implicados na empreitada.

Nessa perspectiva, há que se adiantar que o Projeto “Reabilitação Urbana da Área Central de São Paulo” mobilizou recursos financeiros no valor de US\$ 148.885,00 (cento e quarenta e oito mil, oitocentos e oitenta e cinco dólares americanos), doados a fundo perdido pelo BID. Contou ainda com uma contrapartida do poder público municipal, no valor de US\$ 192.449,00 (cento e noventa e dois mil, quatrocentos e quarenta e nove dólares americanos), totalizando o montante de US\$ 341.334,00 (trezentos e quarenta e um mil, trezentos e trinta e quatro dólares americanos).

A doação realizada pelo BID foi a primeira direcionada a um governo subnacional. Historicamente, o Banco oferece empréstimos e auxílio técnico internacional, constituindo-se na “[...] principal fonte de financiamento multilateral para projetos de desenvolvimento econômico, social e institucional, bem como programas de promoção do comércio e integração regional na América Latina e no Caribe.” (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2008a).

Com efeito, o BID

[...] ajuda a promover o desenvolvimento econômico e social sustentável na América Latina e no Caribe mediante suas operações de crédito, liderança em iniciativas regionais, pesquisa e atividades, institutos e programas de disseminação de conhecimentos.

O Banco apóia os países membros mutuários da América Latina e do Caribe na formulação de políticas de desenvolvimento, além de oferecer financiamento e assistência técnica visando ao crescimento econômico sustentável do ponto de vista ecológico e maior competitividade, à maior igualdade social e redução da pobreza, à modernização do estado e à promoção do livre comércio e da integração regional. (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2008b).

São iniciativas até esse período limitadas a operações entre o Banco e os Estados nacionais latino-americanos. Mas, a partir de 2004, o BID inaugurou uma linha de fomento exclusiva para governos subnacionais, os quais passaram a ser classificados como entidade pública qualificada para receber os financiamentos e os programas de cooperação técnica internacional oferecidos pelo Banco. Desde então, as políticas de desenvolvimento urbano e moradia, realizadas através do financiamento do BID, têm como intuito proporcionar melhores condições aos entes subnacionais, no cumprimento das políticas públicas descentralizadas pelo Estado nacional.

É apropriado destacar que, na cidade de São Paulo, o lado negativo do crescimento e da modernização é a concentração de núcleos de pobreza no centro, gerando um aumento da violência e da degradação das condições de vida, em especial a deterioração do hábitat das populações mais pobres (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, [2008], p. 2), a qual se desdobra em um fenômeno migratório interno deletério. Como consequência,

[...] os setores prestadores de serviços a clientes de alto padrão de renda teriam procurado se afastar da região central, cada vez mais associada à violência e à degradação urbana e com dificuldades de acesso a um público essencialmente habituado a se locomover de automóvel. (SÃO PAULO, 2004-a).

Geram-se problemas graves, tais como:

(i) imagen deteriorada, con el casco antiguo con aspecto de abandono y inhóspito para los ciudadanos, (ii) falta de acceso a espacios públicos, (iii) pérdida de competitividad y de la cualidad del medio ambiente, (iv) distorsión del mercado de vivienda, y (v) inadecuada capacidad institucional, para enfrentar los complejos desafíos de la revitalización. (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, [2002?], p. 2).

Nesse sentido, na perspectiva do BID e da EMURB, o Projeto “Reabilitação Urbana da Área Central de São Paulo” procurou minimizar o aspecto deteriorado dos imóveis, amenizando, por um lado, suas desvalorizações, enquanto, por outro lado, possibilitou uma melhoria na qualidade de vida dos moradores e dos trabalhadores da região central da cidade. Tratou-se, portanto, de uma ação de cooperação internacional descentralizada combinada ao mecanismo de financiamento externo a fundo perdido, que buscou sanar necessidades do governo local paulistano na área de desenvolvimento urbano.

5.1 FINALIDADES E PERSPECTIVAS DOS DEMAIS ATORES

A finalidade do programa foi promover o desenvolvimento social e econômico para a área central de São Paulo, propiciando a atração e o suporte de atividades compatíveis com o centro e promovendo a reabilitação urbanística com inclusão social.

O objetivo das missões do ADEFRANCE foi acompanhar a execução do Projeto nos aspectos de diagnóstico e de elaboração de uma estratégia de articulação de ação pública e privada para a reabilitação da área central, e montagem de operações imobiliárias com capitais privados (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003a). Vale ressaltar que, a partir do Projeto, o centro de São Paulo voltou a atrair investimentos nacionais e internacionais para o setor imobiliário.

Já as missões do FNC Pact Arim tiveram como objetivo também acompanhar a execução do Projeto, concentrando-se especificamente nos aspectos de capacitação de atores para a gestão das áreas degradadas, nas quais estavam envolvidas as populações de baixa e média renda (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003b).

As missões do BID visavam a acompanhar a execução do Projeto, especialmente no aspecto de diagnóstico e nos impedimentos da entrada sem planejamento de novos empreendimentos do setor de construção civil, os quais poderiam atrapalhar, desfigurando o projeto de reabilitação (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003c)

Dessa maneira, o objetivo foi propiciar ao ente subnacional a implementação rápida e sustentável do Projeto “Reabilitação Urbana da Área Central de São Paulo”, sobretudo nos seguintes aspectos:

- (i) diagnóstico y elaboración de una estrategia de articulación de la acción pública y privada para la rehabilitación del área central; (ii) montaje de operaciones inmobiliarias con capitales privados; (iii) rehabilitación de inmuebles de interés histórico, en la fase de proyecto; (iv) capacitación de actores para la gestión de los condominios degradados involucrando poblaciones de ingresos bajos y medios; (v) capacitación de mano de obra para la rehabilitación diagnóstico de los frenos a la entrada del sector de la construcción civil en el mercado de rehabilitación y propuesta de estrategia para atenuar/suprimirlos. (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2002, p. 2).

A reabilitação de imóveis históricos era igualmente importante para demonstrar o interesse na valorização, não apenas das áreas degradadas da região central, mas de imóveis que representam a herança histórica da cidade de São Paulo.

Para tanto, a área de ação inicial concentrou-se na região da Vila Buarque para, posteriormente, espalhar-se para outros setores e áreas de intervenção urbana que pudessem ser identificadas através dos Planos Diretores Regionais como objeto de intervenção futura.

O Projeto “Reabilitação Urbana da Área Central de São Paulo” abrangeu ainda a capacitação de técnicos da Prefeitura de São Paulo e de Organizações Não-Governamentais (ONGs) para a gestão do processo de reabilitação de áreas degradadas, bem como de técnicos de ONGs para a coordenação do Projeto de reabilitação de imóveis para a moradia popular. A transferência de tecnologia e a capacitação de peritos locais (particularmente da EMURB e consultores locais), para a elaboração e a implementação de um plano de gestão e investimento junto com a iniciativa privada, foi parte da última etapa do projeto (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2002).

Isso posto, daqui em diante, iremos apresentar as atividades desenvolvidas por cada parceiro internacional, nesse empreendimento de cooperação descentralizada combinada com financiamento externo a fundo perdido, realizado ao longo de 18 (dezoito) meses.

5.2 ATIVIDADES DO ADÉFRANCE

As atividades do ADÉFRANCE se concentraram na articulação da ação pública (município) e privada para a reabilitação da área central da cidade de São Paulo. A finalidade foi a de subsidiar a elaboração de uma estratégia para a integração com os planos e políticas públicas, a recuperação de espaços públicos, a valorização e a integração dos equipamentos públicos de referência regional, a reabilitação do patrimônio construído, principalmente os de uso residencial, os imóveis de interesse histórico e arquitetônico e o incentivo a novos empreendimentos imobiliários (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003a)

Para tanto, o ADÉFRANCE desenvolveu:

- estudio del contexto jurídico local, [...] con objetivo de identificar los mecanismos a ser utilizados para estimular la recalificación del área;
- estudio del contexto inmobiliario local a través de la analice de datos, potencial constructivo, líneas de financiamiento posibles con los actores financieros públicos o privados, capacidad y voluntad de participación de los propietarios y inquilinos de las operaciones de rehabilitación y de discusiones con actores privados;
- analice urbanística del contexto y de los proyectos, con el objetivo de definir las acciones más visibles y eficaces para atraer el capital privado,

[...] y también para una participación a las inversiones públicas. (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMIENTO, 2003a, p. 2).

Em seguida, o ADÉFRANCE elaborou e identificou as ações de gestão e investimento que poderiam ser realizados pelo setor público e pelo setor privado, construindo um plano de ação a curto, médio e longo prazo (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003a).

Esse plano de ação incluiu:

- las eventuales mudanzas de la legislación;
- las acciones públicas de inversión necesarias y los medios para obtener la participación del sector privado;
- los mecanismos posibles para estimular la intervención del sector privado para la rehabilitación de los inmuebles privados;
- el plano de gestión, necesario para el inicio y la consolidación de la rehabilitación;
- un plano de comunicación: para la mudanza de imagen del centro es muy importante [...] se elaborará y implementará un plano coherente de comunicación y de valorización de las inversiones, pero también de las acciones de gestión de las áreas consideradas. (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMIENTO, 2003a, p. 2).

Como desdobramento, foram elaboradas operações imobiliárias com capitais privados, com base na identificação junto ao setor privado de áreas (podendo ser constituídas de vários lotes) potenciais para a produção de moradia para a classe média, por meio do investimento privado (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003a), buscando não intervir negativamente nos prédios históricos e culturais da cidade.

Algumas áreas foram escolhidas para um estudo de exequibilidade mais profundo, atentando-se para:

- situación jurídica de cada lote;
- disposición de casa propietario;
- identificación y caracterización de los ocupantes;
- tipo de clientes potenciales y por consecuencia tipo de viviendas/comercios deseables;
- simulaciones de montajes jurídicos y financieros posibles y de la rentabilidad de cada opción;
- medidas de acompañamiento necesarias al suceso del proyecto (en particular de intervención, gestión pública y en términos de solución para los ocupantes eventuales). (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMIENTO, 2003a, p. 3).

Também houve o envio de consultores para a capacitação das equipes locais na utilização das ferramentas implementadas nas ações mencionadas anteriormente. A metodologia utilizada foi desenvolvida em consenso e reproduzível tanto pelas edificações de interesse histórico quanto pelas demais edificações abrangidas pelo Projeto “Reabilitação Urbana da Área Central de São Paulo”, de forma que a cooperação mantivesse seus resultados, sobretudo no tocante à transferência de *expertise*, no longo prazo.

Nessa direção, a consultoria do ADÉFRANCE se realizou através da intervenção de especialistas de quatro tipos: (a) um diretor de projetos de reabilitação urbana; (b) um especialista em urbanismo e paisagismo; (c) um especialista em comunicação para esse tipo de projeto; (d) um especialista em montagem técnica e financeira de operações imobiliárias complexas, com associação público e privado, para uso residencial e misto (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003a, p. 3).

Os intercâmbios pressupunham duas missões técnicas da equipe local na França, coordenadas e organizadas pelo ADÉFRANCE, permitindo:

- el conocimiento de experiencias francesas ya realizadas en estos campos;
- el encuentro con los otros técnicos franceses que componen el equipo de trabajo de los consultores interviniendo en São Paulo, a fin de intercambiar todavía más conocimientos y experiencias. (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003a, p. 4).

Como indicado acima, no cronograma de ação do Projeto “Reabilitação Urbana da Área Central de São Paulo”, estavam previstas missões em São Paulo e na França.

As missões em São Paulo foram efetuadas em três etapas, sendo (a) a primeira missão prevista para os meses de maio e junho de 2004; (b) a segunda, para outubro do mesmo ano; e (c) a terceira, para o mês de abril de 2005.

- Na primeira missão, participaram o diretor do projeto, o especialista em urbanismo e paisagismo e o especialista em montagem técnica e financeira de operações imobiliárias complexas. O objetivo dessa missão foi a elaboração de um diagnóstico sobre as condições de reabilitação da área central de São Paulo, com intervenções no perímetro e articulação da ação pública municipal e privada (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003a).
- Na segunda missão, participaram o diretor do projeto, o especialista em urbanismo e paisagismo, o especialista em montagem técnica e financeira de operações imobiliárias complexas e o especialista em comunicação para esse tipo de projeto, tendo como objeto a elaboração da estratégia de intervenção para a reabilitação do perímetro, intervenções urbanas, plano de comunicação e articulação da ação

pública municipal e privada (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003a).

- Na terceira missão, participaram o diretor do projeto e o especialista em montagem técnica e financeira de operações imobiliárias complexas, a fim de acompanhar as atividades depois do início da operacionalização e fornecer um apoio para a reorientação dos trabalhos necessários (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003a).

As missões na França foram concretizadas em duas etapas, sendo (a) a primeira missão desenvolvida em setembro de 2004 e (b) a segunda, no mês de julho de 2005.

- A primeira missão na França ocorreu no final da fase de diagnóstico das condições de intervenção para um programa de reabilitação urbana, tendo como objetivo preparar as equipes locais para a etapa seguinte, isto é, a elaboração de uma estratégia integrada de intervenção, com os exemplos franceses propiciando o enriquecimento dos conhecimentos das equipes locais para a elaboração da estratégia (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003a).
- A segunda missão na França se deu no final da fase de operacionalização do programa, facultando às equipes locais conhecer as respostas francesas a alguns dos problemas possivelmente enfrentados, durante a implementação prática da estratégia (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003a).

No que consiste aos resultados esperados na consultoria do ADÉFRANCE, foi contemplada a capacitação de técnicos da EMURB para a reprodução do método em outros setores da região central da cidade de São Paulo, tornando-se fundamental para basear novos planos de ações em regiões, por exemplo, como o Glicério.

Para a consultoria do ADÉFRANCE, foram destinados US\$ 87.170,00 (oitenta e sete mil, cento e setenta dólares americanos), parcela considerável do financiamento externo a fundo perdido disponibilizado. Entretanto, mostrou-se essencial na construção e na consolidação de *expertise* local para a manutenção e disseminação do projeto na cidade de São Paulo e, para o futuro, em outros municípios brasileiros e da América Latina.

5.3 ATIVIDADES DO FNC PACT ARIM

Como atividades do FNC Pact Arim, foi realizada a capacitação de atores públicos e privados para gestão social das regiões degradadas, envolvendo

populações de renda baixa e média (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003b).

Objetivava-se, assim:

- profesionalizar y dar instrumentos a los actores de la gestión de los inmuebles rehabilitados o a rehabilitar, con edificios públicos y privados, con niveles diferenciados de intervención;
- la capacitación incluirá los temas de la manutención del edificio, de la coordinación de las obras de mejora, de la gestión de los problemas de convivencia y la evaluación de las acciones. (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003b, p. 2).

Da mesma forma que o ADÉFRANCE, o FNC Pact Arim enviou igualmente consultores para a capacitação das equipes locais, na utilização das ferramentas implementadas nas ações mencionadas anteriormente. A metodologia usada também foi a mesma.

A consultoria aconteceu por meio da intervenção de um especialista em gestão e reabilitação de áreas degradadas, para capacitar a equipe da cidade de São Paulo (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003b).

O intercâmbio foi completado por uma missão técnica da equipe local na França, coordenada e organizada pelo FNC Pact Arim, para estudar casos similares de áreas degradadas e de reabilitação. No cronograma de ação do Projeto “Reabilitação Urbana da Área Central de São Paulo”, foram previstas e efetivadas missões em São Paulo e na França.

Nesse sentido, as missões na cidade de São Paulo foram efetuadas em duas etapas, sendo (a) a primeira missão executada em fevereiro de 2005 e (b) a segunda, em agosto do mesmo ano.

- A primeira missão consolidou as ferramentas metodológicas de identificação de áreas degradadas para serem aplicadas a alguns novos casos. Além disso, teve a função de iniciar a elaboração de uma proposta de integração dessa problemática ao Plano Municipal de Habitação (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003b).
- A segunda missão compreendeu o monitoramento dos projetos de intervenção, o estabelecimento de uma lista de áreas degradadas com necessidade de intervenção, a planificação de uma intervenção, que pudesse abranger um número maior de casos. Simultaneamente, objetivou ainda a complementação e a formalização da proposta de integração dessa problemática ao Plano Municipal de Habitação (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003b).

A missão na França restringiu-se apenas a uma etapa, que ocorreu em julho de 2004.

- A missão naquele país contemplou a visita a áreas de grandes dificuldades, a operações finalizadas e a outras adiantadas. Aproveitou-se para promover o encontro com vários atores franceses, bastante envolvidos com esse assunto e a valorização da experiência da equipe brasileira, na apresentação de um projeto e de uma experiência (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003b).

Os resultados da consultoria do FNC Pact Arim foram a capacitação de técnicos de instituições públicas e de movimentos populares, para a gestão das áreas degradadas, incluindo a população de baixa renda.

Para a consultoria do FNC Pact Arim, foram destinados US\$ 26.215,00 (vinte e seis mil, duzentos e quinze dólares americanos). É importante destacar que esses recursos não foram suficientes para suprir as necessidades do poder local e da sociedade civil. Ainda que relevantes, a recuperação da malha social urbana de São Paulo requer muito mais investimentos. Por outro lado, essa experiência possibilitou, até como efeito colateral, a organização do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, os quais passaram a reivindicar melhores condições de moradia para suas famílias, na área central do município de São Paulo. Em outras palavras, auxiliou na fomentação de aspectos de democracia participativa, na elaboração e implementação de políticas públicas sobre o setor urbanístico da cidade.

5.4 ATIVIDADES DO BID

O BID foi responsável por analisar os impedimentos da entrada do setor de construção civil no mercado de reabilitação:

- a partir da colecta de las informaciones existentes entre los actores sobre todo privados, y de entrevistas y analice de proyectos de rehabilitación ya realizados, se buscará definir detalladamente todos los frenos técnicos, financieros, jurídicos, institucionales y organizacionales a la entrada del sector privado en el mercado de la rehabilitación.
- incluirá una analize comparativa de los lucros / dificultades / riesgos de las operaciones de rehabilitación comparadas con operaciones más comunes de construcción nueva, para los varios segmentos de la construcción civil.
- estos frenos serán jerarquizados en función del grado de importancia en el proceso segundo el tipo de empresa. (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003c, p. 2).

O Banco promoveu também propostas estratégicas, incorporando o interesse do setor privado na reabilitação. Na perspectiva do BID:

- el analize servirá de base para elaborar algunas estrategias alternativas de los actores públicos y para-públicos capaces de cambiar este contexto. Estas propuestas detallarán los pasos necesarios y el papel de cada institución en el ámbito local y nacional para cada estrategia propuesta, así como las dificultades a ser enfrentadas y los puntos llave para cada opción. (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMIENTO, 2003c, p. 2).

Para realizar o diagnóstico e as propostas estratégicas, foram mobilizados vários consultores brasileiros com experiência prática na reabilitação de imóveis, inclusive para a produção de moradias e de projetos de alta envergadura, no Brasil, com conhecimento profundo de temas-chave, como legislação urbana, incentivos fiscais, financiamentos e os diversos atores envolvidos (governo local e federal, instituições financeiras, particularmente a Caixa Econômica Federal, o setor privado etc.) (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003c).

Esses consultores efetuaram as seguintes tarefas:

- colecta de los datos existentes;
- entrevistas profundadas con los actores relevantes;
- analice técnica-financiera de proyectos de rehabilitación;
- elaboración y discusión de diagnóstico;
- elaboración y validación de propuestas estratégicas;
- elaboración de modo de implementación para cada alternativa con los papeles de las instituciones involucradas, las dificultades a ser enfrentadas y los puntos llave;
- discusión y validación final. (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMIENTO, 2003c, p. 2).

Os resultados da consultoria do BID consistiram basicamente na elaboração e validação de um diagnóstico dos impedimentos à entrada do setor privado no mercado de reabilitação e a elaboração de proposta de estratégias para superá-lo (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003c).

Para a consultoria do BID, foram destinados US\$ 37.500,00 (trinta e sete mil e quinhentos dólares americanos), valores superiores aos destinados para as tarefas sociais relacionadas ao Projeto. o que evidencia o comprometimento maior dos parceiros internacionais com as operações do setor privado. Isso nos leva a considerar que o processo de cooperação descentralizada e financiamento a fundo perdido, nesse caso, possuem uma orientação privada, cabendo ao poder público local lidar com a parte mais espinhosa da questão: as demandas sociais por moradia, deprimidas há décadas.

5.5 ATIVIDADE DA PREFEITURA DE SÃO PAULO

Diante desse cenário, a Prefeitura de São Paulo, além de responder pela contrapartida financeira no valor de US\$ 192.449,00 (cento e noventa e dois mil, quatrocentos e quarenta e nove dólares americanos), ficaria incumbida da formação e supervisão das equipes técnicas locais, bem como lidar com os efeitos colaterais advindos das demandas sociais de moradia, no centro de São Paulo.

Em relação às equipes locais, o poder público municipal as articulou em dois níveis de trabalho: (a) no primeiro nível, trabalhou-se na validação das propostas e no acompanhamento coordenado pela Prefeitura de São Paulo e (b) no segundo, na execução técnica assumida pelos parceiros internacionais envolvidos com a coordenação realizada pela Prefeitura de São Paulo (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2002).

No que consiste ao nível de validação das propostas e de acompanhamento, a Prefeitura de São Paulo foi responsável pela coordenação das atividades e da articulação com os parceiros internacionais implicados no acordo, garantindo a adequação das atividades propostas e de seus resultados com as suas necessidades e as suas demandas (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2002).

Já no nível de execução técnica, a Prefeitura de São Paulo mobilizou técnicos com competência em diversos temas, tais como arquitetura, urbanismo, área jurídica, social e econômico-financeira, para desenvolver estudos necessários, analisar os dados e fazer os contatos com os parceiros internacionais, os proprietários e os residentes da região central da cidade, de que dois urbanistas da EMURB formaram o núcleo permanente, como referência para todos os interlocutores envolvidos (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2002).

A contraparte dos investimentos realizados pelo BID seria oferecida pela Prefeitura de São Paulo, através de gastos com: (a) serviços executados e elaboração de projeto para a área central, incluindo a remuneração da equipe técnica (EMURB e SEHAB) e (b) o pagamento das passagens dos técnicos e os gastos com especialistas franceses, durante a estadia em São Paulo (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2002).

No tocante às demandas da área social, o problema da moradia, que afeta parcelas consideráveis da população da região central de São Paulo, não foi equacionado, ficando muito aquém das perspectivas traçadas no início do Projeto. Apesar disso, a partir do trabalho desenvolvido pela FNC Pact Arim, muitos grupos passaram a se organizar melhor e, por consequência, a defender seus

interesses, encaminhando com maior eficácia suas demandas para o poder público local. Inclusive, quando ignorados, esses grupos de moradores da região central foram capazes de atrair a mídia e a opinião pública, na cidade de São Paulo, por meio da mobilização e ações de efeito, tais como a ocupação de prédios privados, transformando-os em locais públicos para a habitação de famílias carentes. Como efeito positivo, tivemos ainda a institucionalização e a consolidação do Movimento dos Sem Teto, o qual acabou se tornando interlocutor das famílias carentes, sem moradias, com o poder público.

5.6. RESULTADOS DO PROJETO “REABILITAÇÃO URBANA DA ÁREA CENTRAL DE SÃO PAULO”

Os resultados principais das missões de trabalho do Projeto Reabilitação Urbana da Área Central de São Paulo foram:

- (a) a disseminação de uma metodologia de intervenção na cidade, direcionada para a sustentabilidade de projetos urbanísticos, em substituição aos projetos de mero embelezamento; (b) uma proposta de zoneamento de atividades e um projeto urbanístico para a região da Vila Buarque; (c) uma minuta de Projeto de Emenda à Lei de criação da EMURB; (d) uma minuta de decreto de regulamentação da exploração publicitária de lonas de proteção de obras conduzidas em edifícios da área central, para fins de financiamento da reforma desses imóveis; e) aquecimento do setor imobiliário privado na região central, direcionado à construção de novas residências; f) atração de escritórios de novas empresas e retorno de antigas para a área central, de Universidades privadas, bem como de atividades do setor público, tais como Prefeitura Municipal e Universidades como a UNESP; g) fomento de organização popular para intervir na área urbanística da cidade em prol das suas demandas de moradia, desdobrando-se em h) arranjos participativos e democráticos na gestão de assuntos públicos. (SÃO PAULO, 2004b, p. 4).

Diante do exposto, podemos concluir que o Projeto “Reabilitação Urbana da Área Central de São Paulo” possibilitou resultados importantes para as políticas municipais de desenvolvimento urbano, tanto nos aspectos estéticos, financeiros e de preservação de acervos históricos e culturais, quanto nos aspectos sociais, especificamente no incentivo à mobilização social para exigir do poder público municipal políticas urbanas mais assertivas, em consonância com os interesses da população mais carente. Como efeito colateral positivo, ele pode ter legado à população menos favorecida um aprendizado social de democracia participativa, que poderá ter efeitos futuros bastante consideráveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral deste livro foi empreender uma análise teórica e prática prospectiva sobre as condições internacionais e domésticas do Brasil que conduziram seus entes federados, especificamente o município de São Paulo, a encontrarem nos instrumentos de Cooperação Técnica Internacional (CTI) e Financiamento Externo (FE), alternativas ao desafio de aprimorar e melhorar a gestão pública local do país em prol dos interesses de cidadania.

O primeiro resultado que alcançamos foi demonstrar que o adensamento das experiências de paradiplomacia, no Brasil, foi resultado tanto de transformações sistêmicas internacionais quanto de uma estratégia da União para lidar com os resultados negativos da interdependência econômica sobre a nação. Ao transferir aos entes federados, sem compensações, os custos da inserção internacional do país num mundo caracterizado pela interdependência global, a União acabou involuntariamente cedendo na sua exclusividade de formulação e implementação da política externa brasileira. Como consequência, Estados e municípios aproveitaram esse lapso para desenvolver parcerias internacionais eficazes, com o argumento de preencher as lacunas deixadas pela União.

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

Diante dessa situação, o segundo resultado que alcançamos foi indicar a necessidade de uma reinterpretação de alguns artigos constitucionais, revendo as

competências dos entes federados, no que diz respeito à sua atuação externa. “Os fatos e a atuação de diversos municípios superam e ultrapassam o arcabouço jurídico doméstico, e demandam algum tipo de modificação, alteração ou criação de normas para essas novas ações federativas” (RODRIGUES, 2004a, p. 451). Trata-se 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.

O terceiro resultado que julgamos relevante foi estabelecermos uma taxonomia conceitual mínima, no Capítulo 2, a qual poderá ser duplamente útil aos gestores municipais. Primeiro, por permitir-lhes avaliar, com conhecimento de causa, os tipos de CTI e FE disponibilizados pelos futuros parceiros internacionais aos seus municípios, possibilitando-lhes verificar a pertinência ou não da adoção deles pela sua cidade. Segundo, que as experiências internacionais de cooperação técnica e financiamento externo só são benéficas enquanto alternativas menos custosas para a solução duradoura de problemas locais, o que somente pode ser viabilizado com parceiros que adotam os modelos de cooperação horizontal, cooperação descentralizada e financiamento externo a fundo perdido, como descrevemos nos Capítulos 2, 3, 4 e 5 do livro, por meio, respectivamente, dos seguintes estudos empíricos: a) a Cooperação Internacional Horizontal para o combate à AIDS; b) a Cooperação Internacional Descentralizada na experiência do Restaurante-Escola, na cidade de São Paulo; c) o Financiamento Externo a fundo perdido, para a concretização do projeto “Bairro Legal”; e d) a Cooperação Descentralizada e o Financiamento Externo a fundo perdido, para o projeto de reabilitação urbana da área central da cidade de São Paulo.

O quarto resultado alcançado foi deixar evidente que a cooperação vertical, a cooperação técnica internacional e o financiamento externo a juros mais civilizados constituem uma opção, mas não tão adequada, na medida em que proporcionam alternativas pela via do mercado, da lucratividade, sem atentar para as necessidades das demandas da cidadania.

Por fim, o quinto resultado, mas não menos importante, é buscar 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 auxiliando-o a cumprir seu papel na sociedade em que esteja inserido. Nessa direção, no Anexo, apresentamos um rascunho, a partir do qual cada Analista de Relações Internacionais pode ter um ponto de partida para o oferecimento desse serviço para os gestores públicos municipais do país inteiro.

REFERÊNCIAS

- AFFONSO, Rui. “Os municípios e os desafios da federação no Brasil”. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: Fundação Seade, vol. 10, n° 3, jul./set. 1998, pp. 3-10.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. CGPD - Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento. Disponível em http://www.abc.gov.br/abc/abc_ctpd.asp Acessado em 16/12/2006.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Rehabilitación urbana de el área central de la ciudad de São Paulo (Brasil)*. Programa de Cooperación Técnica (Fondos Fiduciários). [S.l.], [2002]. p. 1-11.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *TOR 1. Termos de Referencia del Contrato de Prestación de Servicio entre el Banco Interamericano de Desenvolvimento – Programa de Cooperación Técnica (Fondos Fiduciários), Amenageurs et Developpeurs de France (ADÉFRANCE) y el Programa de Rehabilitación urbana del área central de la ciudad de São Paulo (Brasil)*. [S.l.], [2003]a. p. 1-6.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *TOR 2. Termos de Referencia del Contrato de Prestación de Servicio entre el Banco Interamericano de Desenvolvimento - Programa de Cooperación Técnica (Fondos Fiduciários), Federation Nationale des Centres Pact Arim y el Programa de Rehabilitación urbana d el área central de la ciudad de São Paulo (Brasil)*. [S.l.], [2003]b. p. 1-4.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *TOR 3. Termos de Referencia del Contrato de Prestación de Servicio entre el Banco Interamericano de Desenvolvimento - Programa de Cooperación Técnica (Fondos Fiduciários) y el Programa de Rehabilitación urbana d el área central de la ciudad de São Paulo (Brasil)*. [S.l.], [2003] c. p. 1-4.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Washington, DC, [2008]a. Disponível em: <<http://www.iadb.org/aboutus/I/index.cfm?language=Portuguese>>. Acesso em: 22 abr. 2008.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Washington, DC, [2008]b. Disponível em: <<http://www.iadb.org/aboutus/II/index.cfm?language=Portuguese>>. Acesso em: 22 abr. 2008.

BRASIL. *Lei de Responsabilidade Fiscal*: lei complementar n. 101, 4 maio 2000. 4. reimp. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005. p. 33-46.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Programa Nacional de DST e AIDS*. 2006. Disponível em: <<http://www.aids.gov.br/data/Pages/LUMISBD1B398DITEMIDCF21498585DB4D9F8F812B75B92305DAPTBRIE.htm>>. Acesso em: 12 dez. 2006.

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

CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. *Top Contributors*: pharmaceutical/health products. Disponível em: <<http://www.opensecrets.org/industries/contrib.asp?Ind=H04&Cycle=2000>>. Acesso em: 26 set. 2003.

CEPALUNI, G. *O contencioso Brasil X Estados Unidos no setor farmacêutico e a licença compulsória para medicamentos contra o HIV/AIDS*: regimes internacionais, atores transnacionais e política doméstica. 2004. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Relações Internacionais)—Programa San Tiago Dantas, Universidade Estadual Paulista, Universidade de Campinas, Pontifícia Universidade Católica SP, São Paulo, 2004.

CII, Ficci laud role of developing countries at Cancun. *Rediff.com*, 15 set. 2003. Disponível em: <<http://in.rediff.com/money/2003/sep/15wto6.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2005.

CITIES ALLIANCE. *Estatuto*. [S.l.], 5 nov. 2004a. p. 1-12.

CITIES ALLIANCE. *Integrando os pobres*: urbanização e regularização fundiária na cidade de São Paulo. São Paulo, dez. 2004b. p. 1-56.

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

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

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

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

DUPAS, G.; OLIVEIRA, F. V. Uma visão estrutural da dinâmica econômica da América Latina. In: DUPAS, G. (Coord.). *América Latina no início do século XXI*: perspectivas econômicas, sociais e políticas. São Paulo: UNESP : IEEI : Konrad Adenauer, 2005. p. 01-17.

FRONZAGLIA, M. L. *A atuação internacional das unidades subnacionais*: o caso da cidade de São Paulo. Campinas, mar. 2004. Mimeografado.

FRY, Earl H. La perméabilisation de l'état-nation dans un monde d'interdépendance internationale globale et de mutations sous-nationales. PHILIP, Christian;

- SOLDATOS, Panayotis. *Au-delà et en deçà de l'état-nation*. Bruxelas, Bruylant, 1996. p. 21 a 52.
- GALVÃO, J. *AIDS no Brasil: a agenda de construção de uma epidemia*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS – ABIA; São Paulo: Editora 34, 2000.
- GUENNIF, S.; MFUKA, C. *Brevet et sante dans les pays em developpement*. Centre d'Economie de l'université Paris Nord-UMR-CNRS7115, Université Paris 13, 2004. Disponível em: <<http://matisse.univ-paris1.fr/ID/ID040116b.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2005.
- HAAS, P. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, Cambridge, v. 46, n. 1, p. 1-35, Winter 1992.
- HELD, D. *Global covenant: the social democratic alternative do the Washington Consensus*. Cambridge: Polity Press, 2004.
- HELD, David e 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” in *Contexto Internacional*, vol. 21, n. 2. Rio de Janeiro: IRI-PUC, jul-dez 1999. (p. 259-289).
- IBAS. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/ibas/index.asp>. Acesso em: 20 jun. 2005.
- JANK, M. S. *A política comercial brasileira e as negociações internacionais*. In: ENCONTRO ESTADUAL DE DIRIGENTES COOPERATIVISTAS, 1., 28 jun. 2005, Goiânia. *Apresentações...* Goiânia: ICONE, 2005. Disponível em: <[http://www.iconebrasil.org.br/Apresentações/OCB_Goiania_Jank_Jun05\(res\).pdf](http://www.iconebrasil.org.br/Apresentações/OCB_Goiania_Jank_Jun05(res).pdf)>. Acesso em: 9 abr. 2005.
- KEOHANE, Robert O. e NYE, Joseph S. *After Hegemony*. Princenton: Princenton University Press, 1984.
- KEOHANE, Robert O. e NYE, Joseph S. *Power and interdependence*. Boston: Scott, Foresman and Company, 2001.
- KINCAID, John. Constituent diplomacy in federal politics and the nation-state: conflict and co-operation. MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. Oxford, Oxford Clarendon Press, 1990. p. 54 a 75.
- KRASNER, Stephen D. “Compromising Westphalia” in HELD, David and MCGREW, Anthony. *The Global Transformation Reader*. Cambridge: Polity Press, 2000.
- LAFER, C. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira – Passado, Presente e Futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- LOVE, J. *Notes on the USTR Watch Lists and Reports*. [S.l.], 15 jul. 1999. Disponível em: <<http://www.cptech.org/ip/health/whatrlists.html>>. Acesso em: 20 jul. 2005.
- MÓNICA, A.; STUART, A. Um enfoque multidimensional dos vintes anos de democracia na Argentina. In: DUPAS, G. (Coord.). *América Latina no início do século*

XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas. São Paulo: UNESP : IEEI : Konrad Adenauer, 2005. p. 120-148.

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

OXFAM, G. B. *Drug Companies vs. Brazil: the threat to public health*. Oxford, Inglaterra. Disponível em: <http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/health/drugcomp_brazil.htm>. Acesso em: 26 set. 2003.

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

PROGRAMA NACIONAL DE DST e AIDS, 2006. Disponível em: <http://www.aids.gov.br/data/Pages/lumisbd1b398ditemidcf21498585db4d9f8f812b75b92305daptbrie.htm> Acessado em 12/12/2006.

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

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

ROFFE, P. Nota sobre direitos de propriedade intelectual e saúde pública. *Política Externa*, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 45-60, set. 2004.

ROSENAU, James N. "Governance in a Globalizing World" in HELD, David and MCGREW, Anthony. *The Global Transformation Reader*. Cambridge: Polity Press, 2000.

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

ROSENBERG, T. How to Solve the World's AIDS Crises: Look at Brazil. *The New York Times Magazine*, New York, 28 jan. 2001.

SÃO PAULO (Município). *Convenção entre a Prefeitura e a Câmara Municipal de São Paulo e o Fundo Internacional de Solidariedade das Cidades contra a Pobreza*: tratando sobre a implantação e o funcionamento de um Restaurante-Escola. São Paulo, 17 jul. 2003a. p. 1-8.

SÃO PAULO (Município). Empresa Municipal de Urbanização - EMURB. *Caminhos para o centro*: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo. Prefeitura Municipal de São Paulo - PMSP, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP e Centro de Estudos da Metrópole – CEM. Fotografia de Cristiano Mascaro. São Paulo, 2004-b.

SÃO PAULO (Município). Empresa Municipal de Urbanização - EMURB. *Termo de Referência do Contrato de Prestação de Serviços*. Programa de Reabilitação Urbana da área Central de São Paulo e o Programa de Cooperação Técnica – Fundo Fiduciário Francês. EMURB. São Paulo, [2004-c], p. 1-6.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.165, de 05 de julho de 2001. (Projeto de Lei nº 283/01, do Executivo). Cria a Secretaria Municipal de Relações Internacionais – SMRI e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de São Paulo – D.O.M.*, 6 jul. 2001, p. 46.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Assistência Social. *Projeto Restaurante-Escola-São Paulo*. Prefeitura do Município de São Paulo; Secretaria Municipal de Assistência Social; Secretaria Municipal de Relações Internacionais; Câmara Municipal de São Paulo; Fundo Internacional de Solidariedade das Cidades Contra a Pobreza. São Paulo, jun. 2003b. p. 1-10.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano. *Proposta Preliminar para a Cities Alliance: Programa Bairro Legal*. Prefeitura do Município de São Paulo; Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano. São Paulo, jun. 2001a. Não paginado.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano. *Projeto de Ação Integrada do Complexo Paraisópolis: solicitação de recursos para projeto e obras de urbanização. Programa Bairro Legal*. Prefeitura do Município de São Paulo; Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano; Secretaria Municipal de Relações Internacionais. São Paulo, set. 2002b. Não paginado.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano. *Termo de Referência para as atividades financiadas pela doação da Cities Alliance: Programa Bairro Legal*. 2004-d.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Relações Internacionais. *Memorando SMRI/GAB/329/2002*. Prefeitura do Município de São Paulo. São Paulo, 2002a. Não paginado.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Relações Internacionais. *Balço de Gestão 2001-2004*. Prefeitura do Município de São Paulo. São Paulo, 2004-a. p. 1-43.

SARAIVA, J. F. S. O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Colunas de RelNet*, [S.l.], n. 11, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.relnet.com.br/cgi-bin/WebObjects/RelNet.woa/1/wo/Bpx5I94b8rQh9AVYVjDzVM/2.17.1.0.0.3.2.5>>. Acesso em: 20 jun. 2005.

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

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

SCOOT, A. J. et al. Cidades-Regiões Globais. Tradução de Daniel Julien Van Wilderode. *Aliança e Competição entre as Cidades. Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, São Paulo, ano 18, n. 41, p. 11-25, mar 2001.

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

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

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. Política externa no governo FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p 50-81, jul. 2003.

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

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

WAYNE, E. A. *A MCA promove políticas econômicas sólidas*. Disponível em: <<http://usinfo.state.gov/journals/ites/0303/ijep/wayne.htm>>. Acesso em: 2 nov. 2005.

ANEXO

IMPLEMENTAÇÃO DE ACESSORIA OU SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Resumo do Serviço:

Os municípios brasileiros podem fortalecer seu desenvolvimento econômico e social, bem como estabelecer laços de irmandade, projetos de cooperação técnica e financiamento externo com várias cidades e organismos internacionais do mundo, por meio do exercício efetivo da diplomacia municipal.

O mecanismo institucional mais adequado para aproveitar essas oportunidades é implementar uma Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI). Ela terá a função central de identificar os principais problemas e potencialidades da cidade e estabelecer um plano de ação estratégico para conectá-la à realidade global. A (Nome da Empresa de Consultoria) possui uma equipe preparada para prestar consultoria para a implementação e estruturação de uma Assessoria Municipal de Relações Internacionais e/ou uma SMRI.

Descrição das Atividades:

- Projeto de implementação e plano de ação da SMRI;
- Identificação de parceiros e investidores internacionais;
- Identificação de potenciais comerciais locais;
- Mapeamento de oportunidades de cooperação técnica e convênios;
- Convênios técnicos, culturais e científicos;
- Projetos de desenvolvimento e captação de recursos (BNDES e Banco Mundial);
- Orientação sobre a pertinência e retorno na participação em fóruns internacionais;

CLIENTES POTENCIAIS:

Governos de Estado e Prefeituras Municipais.

SOBRE O LIVRO

Formato	16X23cm
Tipologia	Horley Old Style MT
Papel	Polén soft 85g/m2 (miolo) Cartão Supremo 250g/m2 (capa)
Acabamento	Grampeado e colado
Tiragem	300
Catálogo	Telma Jaqueline Dias Silveira
Normalização	Lilian Demori Barbosa
Capa	Edevaldo D. Santos
Diagramação	Edevaldo D. Santos
Produção gráfica	Giancarlo Malheiro Silva

Impressão e acabamento

Gráfica Campus
(14) 3402-1333

Gestão municipal, cooperação técnica internacional e financiamento externo

Os municípios brasileiros podem fortalecer seu desenvolvimento econômico e social, bem como estabelecer laços de irmandade, projetos de cooperação técnica e financiamento externo com várias cidades e organismos internacionais do mundo, por meio do exercício efetivo da diplomacia municipal. O mecanismo institucional mais adequado para aproveitar essas oportunidades é a implementação de estruturas administrativas locais focadas na tarefa da internacionalização dos municípios. Estas estruturas terão a função central de identificar os principais problemas e potencialidades das cidades e estabelecer um plano de ação estratégico para conectá-la à realidade global. Nesta perspectiva, este livro visa contribuir para a discussão teórica de relações internacionais, especificamente no tocante a participação de entidades governamentais subnacionais nas relações internacionais; incorporar na agenda política de pequenos e médios municípios as oportunidades existentes de cooperação técnica internacional e financiamento externo; e incentivar parcerias entre prefeituras brasileiras e universidades objetivando o aperfeiçoamento da gestão pública em uma perspectiva democrática.

ISBN 978-85-7983-143-0



9 788579 831430