

A EXPERIÊNCIA RIO-GRANDENSE NA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL

Bruno Mariotto Jubran

DEE/SPGG - RS, Brasil

E-mail: bruno-jubran@sogg.rs.gov.br

Resumo: O presente artigo explora um tema pouco debatido na literatura de relações internacionais, a atuação de governos subnacionais em relações internacionais. Essa discussão é colocada em um plano mais específico ao levantar a seguinte problemática: como evoluiu a Cooperação Técnica Internacional no estado do Rio Grande do Sul desde a sua redemocratização, período caracterizado pela intensificação da agenda externa do governo estadual. Parte-se da premissa de que a experiência do RS nesse campo é resultado de uma combinação de fatores econômicos, políticos, sociais e intelectuais identificáveis em determinado contexto histórico, os quais são permeados por uma dada configuração de poder não apenas no âmbito do governo do estado, mas também na esfera federal. Com intuito de evidenciar essa interpretação, o trabalho busca ofertar uma visão geral dos projetos de CTI no período, ao que se segue uma análise de caráter histórico de cada uma das gestões estaduais, buscando-se identificar o escopo, os órgãos estaduais proponentes, bem como os parceiros externos.

Palavras-chave: Cooperação técnica internacional. Relações internacionais. Governos subnacionais. Rio Grande do Sul.

Abstract: This article addresses an issue that is underscored in the literature on international relations: the activity of subnational governments in international relations. This discussion is brought to a more specific plan by raising the following question: how has International Technical Cooperation evolved in the state of Rio Grande do Sul since its redemocratization, a period characterized by the intensification of the state government's external agenda. It is based on the premise that the state government experience in this topic is the result of a combination of economic, political, social and intellectual factors in a given historical context, which are permeated by power configuration not only at the state level, but also at the federal government. In order to demonstrate this interpretation, the paper aims at overviewing ITC projects throughout the period, followed by a historical analysis of each of the state administrations, seeking to identify the scope, the proposing state institutions, as well as the external partners.

Keywords: International technical cooperation. International relations. Subnational governments. Rio Grande do Sul.

INTRODUÇÃO

Atingir um maior nível de desenvolvimento socioeconômico de forma sustentável para uma sociedade comporta diversos percursos possíveis no âmbito da gestão pública. Um deles revela-se na cooperação técnica internacional, uma modalidade de interação entre países e organizações internacionais que tem sido largamente explorada em praticamente todo o mundo desde o final da Segunda Guerra Mundial, e o Brasil certamente não é uma exceção.

O País engendrou suas primeiras experiências de CTI a partir da década de 1960 como uma ferramenta capaz de alterar seu perfil de desenvolvimento e atingir o patamar das nações mais industrializadas (CERVO; BUENO, 1994). No entanto, foi somente a partir da redemocratização e da criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em 1987 que a prática de CTI se tornou disseminada e mais bem sistematizada em todo o território nacional, passando a incluir ações não apenas no âmbito federal, como também em estados e até em alguns governos municipais.

Analisar o caso específico da atuação do estado do Rio Grande do Sul nessa seara pode fornecer alguns elementos para entender melhor essa evolução. Por compartilhar uma fronteira caracterizada por uma ocupação humana bastante relevante com a Argentina e com o Uruguai, o estado apresenta uma rica experiência na condução de assuntos internacionais desde o século XIX. Esse perfil foi mantido ao longo do século XX e intensificou-se com o restabelecimento do sistema democrático no Brasil, ao conferir uma maior autonomia para os entes federados para conduzir suas políticas de acordo com os interesses locais.

Para a realização deste trabalho, foram mapeados dois conjuntos de dados primários. O primeiro dos quais refere-se às Mensagens do Governador – documento submetido pelo Governador à Assembleia Legislativa a cada início de ano, relatando a situação atual do estado e o plano de governo. A presente pesquisa percorre mais de três décadas, de 1988 até 2023, buscando-se conteúdos relacionados a projetos de CTI realizados na esfera estadual. A segunda base consiste em um relatório emitido por técnicos da ABC¹, a pedido dos autores, acerca dos projetos gaúchos que foram alvo de análise pela referida agência. Para fins deste estudo, foram selecionados apenas projetos cujas instituições executoras fossem órgãos do Poder Executivo estadual, incluindo-se tanto a administração pública direta como indireta.

Cabe destacar que a CTI comporta na atualidade diversas modalidades de execução: pode ocorrer entre dois países (bilateral) ou mesmo mais (trilateral), ou também envolvendo organismos internacionais (cooperação multilateral). Além disso, a cooperação pode ser recebida, quando o órgão nacional é receptor de conhecimentos técnicos, ou oferecida, quando o aporte técnico é direcionado ao parceiro externo.

No caso dos arranjos envolvendo o RS, não foram identificados nas bases da ABC casos em que órgãos estaduais tenham desempenhado o papel de ofertante de CTI. Nas Mensagens do Governador, por outro lado, foram observadas atividades de técnicos de determinados ór-

¹ Os autores agradecem o empenho dos técnicos Felipe Ribeiro de Souza e Nalíni Mariel de Oliveira Pimentel, da ABC, ao elaborarem e fornecerem o relatório taxativo sobre as iniciativas de CTI no RS. Sem o relatório, este trabalho certamente não teria sido possível.

gãos na transferência de conhecimento a outros países, sobretudo àqueles em desenvolvimento, principalmente nas gestões de Simon e de Genro. Ocorre que não foram encontradas informações sistematizadas sobre as atividades de cooperação prestada pelo estado, o que certamente poderia servir como desenvolvimento nesta tarefa de melhor compreender a CTI realizada no RS.

O recorte temporal justifica-se pela própria intensificação da atuação estadual em CTI desde o início dos anos 1990, como também do início da atuação da ABC como instância coordenadora da CTI no Brasil.

O trabalho divide-se em duas partes: a primeira busca conferir uma visão abrangente da CTI ao longo desse período, promovendo uma análise quantitativa e geral sobre os principais órgãos estaduais proponentes, os parceiros externos e a temática dos projetos. Na segunda parte, o trabalho remonta a evolução histórica da proposição de projetos de CTI com base em cada gestão.

BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL

A cooperação técnica internacional é um mecanismo amplamente explorado para reduzir as disparidades sociais, econômicas e institucionais existentes entre os países. Ademais, ela apresenta um efeito adicional de aproximar sociedades, por meio do aprofundamento do entendimento recíproco e da intensificação das trocas de conhecimentos, inovações e boas práticas.

O tema tem testemunhado uma importante evolução desde o final da Segunda Guerra Mundial. Inicialmente, a cooperação internacional se transcorria de forma linear e unidirecional: os Estados Unidos e, mais tarde, algumas nações europeias do bloco ocidental, ofertavam cooperação para países cuja infraestrutura se encontrava ou completamente arrasada por conta da destruição provocada pela Segunda Guerra Mundial, ou com quadro cônico de baixo desenvolvimento.

A cooperação técnica era encarada como uma complementação ao esforço de industrialização de diversas nações. Entendia-se que para que o plano de desenvolvimento de economias era imprescindível não apenas facilitar a entrada de investimentos externos, mas também a captar recursos técnicos e científicos e capacitar a mão de obra local.

Com o tempo, esse arranjo acabou sofrendo críticas, sobretudo em meio aos países em desenvolvimento, por gerar a cristalização da relação de dependência destes em relação às nações mais industrializadas, pois esse tipo de vinculação normalmente era moldado de acordo com os interesses econômicos, políticos e também securitários dos países doadores (CERVO, 1994; DEGNBOL-MARTINUSSEN, 2004)¹.

A partir da década de 1970, o regime internacional para cooperação técnica passou por uma transformação relevante, decorrente do aumento da influência diplomática dos países do chamado Sul Global em determinados fóruns globais. A descolonização e a emancipação política

de diversas nações asiáticas e africanas não haviam sido capazes de promover um salto qualitativo no padrão de desenvolvimento; ao contrário, essas sociedades permaneceram em um nível muito aquém em relação a seus análogos da América do Norte e da Europa Ocidental.

Para agravar a situação, ainda no final da década de 1960, o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD), da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) instituiu uma diferenciação entre países de desenvolvimento intermediário (incluindo-se Argentina, Brasil e México), daqueles de menor desenvolvimento, o que gerou uma priorização da concessão de assistência técnica e financeira aos últimos (IGLESIAS PUENTE, 2010). Essa distinção permanece até os dias atuais, e significa que países como o Brasil terão maiores restrições a acessarem recursos a fundo perdido de organizações internacionais e mesmo de países estrangeiros².

Descontentes com o único modelo de cooperação então existente baseado na lógica de ajuda condicional e assimétrica ofertada por países desenvolvidos, países da Ásia, África e América Latina pressionaram e se organizaram nas Conferências para o Desenvolvimento ainda no final da década de 1960. Esse movimento culminou na Resolução 2688 da Assembleia Geral da ONU, que instruiu ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) a assistir essas nações a aprimorar suas instituições governamentais.

Na década de 1970, foram organizadas uma série de reuniões que ficaram conhecidas como Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, que tinha como propósito fornecer um mecanismo de cooperação Sul-Sul que se posicionava como complementar às operações tradicionais Norte-Sul. Ao mesmo tempo em que cresciam as críticas à ajuda prestada pelos países em desenvolvidos, as organizações internacionais, sobretudo aquelas integrantes do sistema ONU, passaram a também ofertar cooperação técnica (APOLINÁRIO, 2019). Um marco relevante na construção do regime internacional da chamada Cooperação Sul-Sul foi o Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), em 1978, que influenciou fortemente a visão brasileira para CTI até a atualidade. O PABA enfatizava o caráter multidimensional das iniciativas, bem como o do compartilhamento das melhores práticas, a transferência de conhecimento, o respeito aos interesses dos países envolvidos nesses arranjos, e o objetivo de atingir o desenvolvimento de forma ampla e inclusiva (CHEDIEK, 2017).

Se na década de 1970 a CTI havia atingido seu ápice, no decênio seguinte acabou retroagindo em função da deflagração de crises econômicas em países-chave, como Argentina, Brasil e México. Ainda assim, esses países continuaram nesses anos a buscar formas de superar as mazelas decorrentes da crise da dívida externa, enfatizando a cooperação Sul-Sul. É nesse contexto de crescentes dificuldades que pode ser entendida a criação da Agência Brasileira de Cooperação, em 1987. O órgão tem buscado promover a CTI no plano interno e externo, com base nas diretrizes da política externa brasileira (e por esse motivo a agência mantém-se vinculada ao Itamaraty), mas também apresenta quadros técnicos e especializados, responsáveis por assistir diversos órgãos nacionais a elaborar e a executar projetos (ibidem).

Ainda como decorrência da atuação coordenada entre os países do Sul Global, no final da década de 1980 ganhou força a ideia de que os governos receptores deveriam ter maior poder de barganha para determinar o escopo e o formato da cooperação técnica. Nesse sentido, as Resoluções 47/199 e 44/211 da Assembleia Geral das Nações Unidas consolidaram a normativa de que a execução nacional, na qual o governo receptor da cooperação assume a gestão dos projetos, deve ser considerada como regra para futuras iniciativas. Essa determinação, inclusive, tem sido seguida pelo Brasil, que, por intermédio da ABC, postula que os projetos de CTI nos quais instituições brasileiras se posicionem como executoras devem observar esse requisito³.

Ao mesmo tempo, países do Norte, que também foram afetados pela redução do crescimento econômico no período, reduziram drasticamente sua atuação junto à CTI, e passaram a privilegiar a manutenção de sua estabilidade macroeconômica. Ademais, a CTI, que outrora atuava como “preparadora” para a entrada de capital e de investimentos e era uma considerada central na estratégia de industrialização e de modernização econômica, passou a ser um mero instrumento mitigador efeitos sociais deletérios decorrentes das políticas de ajuste fiscal a partir de então nos países em desenvolvimento. Na década de 1990, os projetos passam abranger algumas políticas sociais, como educação, saúde e assistência social, e deixam de ser aplicadas em setores produtivos (IGLESIAS PUENTE, 2010).

Nos anos 1990 ocorrem profundas transformações com a intensificação dos processos sociais, econômicos e políticos da globalização e, no caso do Brasil, com a abertura comercial a partir do Plano Collor I. A adesão ao novo cenário internacional nunca foi despolitizada e tampouco sem custos: exigiu de governos, sejam eles centrais ou subnacionais, a arcarem com custos de diferentes naturezas com vistas a manter seus índices de competitividade e atratividade no mercado internacional e garantir um nível de prosperidade a suas populações. Como essas necessidades muitas vezes não eram satisfeitas, diversos países passaram a sofrer um processo de desindustrialização e até mesmo de uma reprimarização de suas exportações e até mesmo de suas economias, que contribuíram para a tendência de concentração de renda mesmo em países mais desenvolvidos, a redução do poder de compra das classes médias.

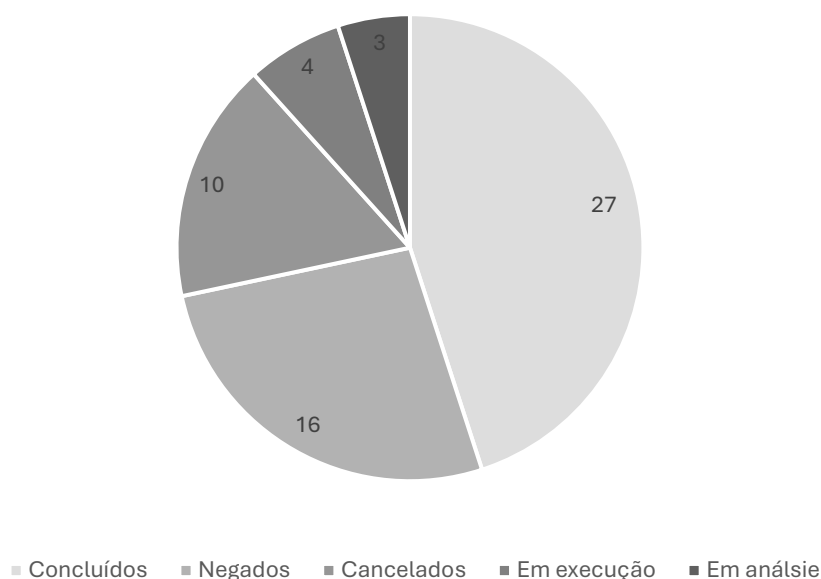
Os projetos de cooperação passaram a enfatizar a questão das vulnerabilidades sociais decorrentes da concentração de renda e do aumento de desigualdades sociais, econômicas e regionais. Nota-se uma importante contradição no período: ao mesmo tempo em que a agenda dos projetos se ampliou, ao incorporar temáticas pouco trabalhadas anteriormente, como proteção dos direitos humanos, limitação dos impactos das mudanças climáticas e combate a doenças infecciosas, as iniciativas de CTI não mais seriam encaradas como fator decisivo de projetos de desenvolvimento socioeconômico dos países que as demandavam (APOLINÁRIO, 2019).

Diante desses desafios, os governos subnacionais passaram a atuar como demandantes de projetos de CTI. No caso brasileiro, esse tipo de iniciativa tem sido não apenas permitido, como também incentivado pelo governo federal, ainda que a ABC sempre tenha buscado manter o papel de supervisor dessas iniciativas.

A DIMENSÃO QUANTITATIVA DA CTI GAÚCHA

Para entender a dimensão quantitativa buscou-se examinar o relatório emitido pela ABC. Entre 1990 e 2023 contabilizaram-se um total de 60 projetos no âmbito estadual do Rio Grande do Sul. Deste total, nem todos foram concluídos: alguns foram cancelados por um dos partícipes, ou foram negados pela ABC, ou ainda estavam em análise técnica pela mesma agência ou em execução. Para melhor visualizar esses dados, observe-se a tabela a seguir:

Figura 1 – Projetos de CTI analisados pela ABC envolvendo o Executivo gaúcho (1990-2023)



Fonte: ABC/MRE. Elaboração dos autores.

Tendo em vista que há diversas razões pelas quais os projetos de CTI podem ser cancelados ou negados, este trabalho não se compromete em investigar os motivos desses casos. No entanto, será relevante compreender quais áreas na gestão pública foram visadas em oportunidades de CTI ao longo das décadas, a partir de projetos concluídos ou não.

Com base no relatório da ABC, é possível verificar os órgãos que historicamente mais demandaram cooperação técnica desde 1987. Em primeiro lugar, consta a Secretaria da Saúde (SES/RS), com um total de 12 propostas submetidas; em segundo, a antiga Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA/RS), com nove propostas, seguida pela antiga Secretaria de Coordenação e Planejamento (SCP/RS), com oito.

Quanto aos parceiros externos, destaca-se a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), com 20 propostas, seguida pelo Japão, com 11, e a Alemanha, com sete. Ainda em relação aos parceiros externos, sublinha-se que o estado preferiu iniciar cooperação técnica com organismos multilaterais (totalizando 40 iniciativas), em relação a países estrangeiros (19 vezes), e apenas uma vez com a União Europeia.

Quanto ao escopo temático², destacam-se os projetos do setor de saúde, que totalizaram 13 casos, seguidos por aqueles com enfoque sobre o meio ambiente, com oito ocorrências e, em terceiro lugar, aparecem empatados os segmentos de educação e agricultura, com sete ocorrências cada.

Os principais parceiros externos ofertaram um portfólio temático bastante abrangente. O maior parceiro, a UNESCO, ofertou parcerias envolvendo questões de saúde (temática presente em nove das 20 ocorrências), mas também envolvendo educação (4), turismo (2), entre outras. O Japão, segundo principal parceiro, ofertou uma ampla gama de setores, com destaque para desenvolvimento (cinco ocorrências) e meio ambiente (4). A Alemanha propiciou seis iniciativas envolvendo desenvolvimento urbano (4), e administração pública (2), entre outros.

Com os dados disponíveis, também é possível fazer uma observação quanto à capacidade de negociar, executar e concluir um projeto de CTI. Em relação aos três principais órgãos demandantes de cooperação, a SES conseguiu concluir sete de 11 propostas, sem contabilizar uma iniciativa que se encontrava em execução: a pasta teve apenas dois projetos negados, e outros dois cancelados. A antiga SAA/RS apresentou um desempenho semelhante: das nove propostas, cinco foram concluídas, três canceladas, e uma única negada. Por outro lado, a então SCP/RS, a partir de um universo de oito projetos, conseguiu concluir apenas dois, tendo ainda quatro negados e outros dois cancelados.

A EVOLUÇÃO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA GAÚCHA (1987-2023)

O RS apresenta uma experiência bastante expressiva no campo da cooperação técnica internacional. A política de irmanamento com governos subnacionais de outros países, particularmente com a província japonesa de Shiga, e com o estado alemão de Baden-Württemberg, além da presença no estado de grande contingente populacional com antepassados oriundos dessas nações, facilitou o desencadeamento de tratativas com a Agência Japonesa para a Cooperação Internacional (JICA), e com a Agência Alemã para Cooperação Internacional (GIZ)³. Conforme analisado na seção anterior, esses dois países constituem-se em parceiros altamente relevantes do RS em atividades de CTI.

A seguir, será feita uma retrospectiva acerca do perfil da política estadual para CTI em cada uma das gestões desde a redemocratização. Serão abordadas algumas questões nesse esforço: a quantidade de iniciativas propostas em cada período, bem como o escopo temático e os parceiros externos envolvidos.

Gestão de Pedro Simon (1987-1990)

Nessa fase foi criada a Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (SEAI), que visava promover ações em torno de cooperação financeira, cultural, tecnológica e técnica. A criação desse setor demonstrava a emergência do tema das relações internacionais para o estado

² Cumpre salientar que a categorização temática é dada no próprio cadastro do projeto na ABC. Cada projeto pode conter até dois setores temáticos.

³ Como será visto na seção seguinte, essas agências têm-se posicionado entre os principais parceiros externos do RS.

na época, em busca de oportunidades de acesso a tecnologias, conhecimento e soluções para eficiência da administração pública (NUNES, 2005).

Ademais, no momento da criação da SEAI, o estado já celebrava dez anos de cooperação com Shiga, o que certamente favoreceu a interlocução com o governo nacional japonês. Essa cooperação abrangeu diversas temáticas, como biotecnologia, meio-ambiente, engenharia de materiais e indústria. Essa política incluiu uma capacitação de peritos japoneses em prol do Departamento Estadual de Portos, Rios e Canais e da então Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE).

Citam-se outros temas que também foram desenvolvidos a partir da CTI durante o governo Simon. Destes, houve a atuação de agrônomos do estado que transferiram conhecimento para a Tanzânia, no setor pecuário, sendo um dos casos mais relevantes de cooperação prestada Sul-Sul envolvendo especialistas gaúchos. Com Baden-Württemberg, iniciaram-se as conversações em planejamento urbano, com o objetivo de transformar o Município de Nova Petrópolis em modelo de gestão ecológica. Com o governo federal alemão, desenvolveu-se uma cooperação técnico-financeira para o desenvolvimento de projetos na área social do Rio Grande do Sul, incluindo-se o PRORENDA⁴. Cabe destacar, ademais, uma ação pontual com a Organização Panamericana de Saúde, com o Uruguai e com a Argentina, para combater a febre aftosa.

Além destas ações, houve quatro projetos de CTI iniciados, ou que se pretendia iniciar em 1990, durante o governo Simon. Destes, três foram concluídos, e um único foi negado.

Quanto aos três projetos iniciados no período e concluídos mais adiante, situavam-se na área da indústria química. Dois dos quais foram cooperações entre o Banco de Desenvolvimento do Sul (BADESUL), pertencente à estrutura da atual Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Rio Grande do Sul, para desenvolvimento do setor industrial químico do estado. Tratava-se de parcerias com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e com a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), para promoção da indústria química e de políticas para o setor, e foram projetos majoritariamente ou totalmente financiados pela UNIDO. E, por fim, houve outra ação iniciada no mesmo período com os mesmos parceiros, PNUD e UNIDO, mas tendo como executor a então Secretaria da Indústria e Comércio do Rio Grande do Sul (SIC/RS). Esse empreendimento objetivava prover consultoria ao BADESUL no estabelecimento de uma base de dados industrial para as indústrias do setor químico do Rio Grande do Sul.

Esses projetos focados em indústria e comércio, e sobretudo em indústria química e petroquímica, demonstram não apenas os objetivos do governo Simon, mas também os interesses da UNIDO e PNUD em relação ao RS e ao Brasil naquele momento. Por se tratar de projetos de CTI financiados em sua maior parte por organismos internacionais, e não por órgãos do estado, indica que houve um alinhamento entre os interesses destas agências multilaterais em promover o setor industrial químico gaúcho e os interesses do governo.

⁴ Tratava-se do Fundo de Apoio à Viabilização de Espaços Econômicos para População de Baixa Renda da Periferia Urbana, criado pelo então governador Pedro Simon em 1989, que buscava conferir créditos para micro e pequenas empresas, e também para melhorias urbanas, equipamentos sociais.

O projeto negado pela ABC no período consistia em uma cooperação bilateral recebida pela Agência Bilateral de Cooperação do Japão (JICA), em parceria com a SEDAI/RS e a antiga Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul (FEE/RS), e incluía atividades ambientais e de preservação florestal.

Gestão Alceu Collares (1991-1994)

No contexto do Programa PRORENDA, foi engendrada uma cooperação técnica abrangente de com a Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ⁵). A iniciativa compreendeu três vertentes, e cada qual contava com um órgão responsável: o projeto de cooperação técnica “Melhorias Urbanas da Grande Porto Alegre”, capitaneado pela Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN); a viabilização de espaços econômicos para pequenos produtores rurais, executada pela SAA/RS; e o apoio às micro e pequenas empresas gaúchas empreendido pela Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES/RS).

Nesse mesmo período, também se aprofundou a relação com Shiga, por meio do envio de 35 técnicos gaúchos ao Japão. Como contrapartida, foram recebidos 20 técnicos japoneses nas áreas de agropecuária, biotecnologia, ciência dos materiais, qualidade, educação, indústria e meio ambiente e mais de 60 agricultores. Técnicos estaduais e do SENAI também foram enviados para Shiga em missão na área de qualidade, da Universidade de Rio Grande na área de pesca e da SEDUC/RS na área do ensino técnico.

Gestão Antônio Britto (1995-1998)

A relação com a província de Shiga aprofundou-se com o envio de técnicos gaúchos para capacitação em temáticas diversas, como gerenciamento e monitoramento da qualidade da água, saneamento, fiscalização e combate à degradação ambiental, criação e estruturação de comissões municipais de defesa civil, geoprocessamento e gerenciamento ambiental e análise de alimentos. Além disso, também foram recebidas missões da referida província para intercâmbio técnico nas áreas de educação, prevenção a incêndios, auxílio aos nipo-brasileiros, assistência social, agricultura, paisagismo; engenharia de controle e automação, além de uma colaboração científica entre o Centro de Tecnologia de Shiga (CITIS) e a antiga Fundação de Ciência e Tecnologia (CIENTEC).

Além disso, houve 15 projetos de CTI propostos à ABC no período. Destes, apenas cinco projetos foram concluídos, outros nove foram negados e um único foi cancelado. Os parceiros externos destes projetos foram Alemanha (5), Japão (4), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (2), Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) (2), PNUD (1) e UNESCO (1). Cumpre destacar que todas as propostas com a Alemanha tinham como parceiro

⁵ Cabe ressaltar que esse era a denominação da Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit. Em 2010, a GTZ passou por uma fusão com outras duas entidades, o Serviço Alemão de Desenvolvimento (DED, na sigla original) e com a Construção de Capacidades Internacional (InWEnt), que conformaram na atual GIZ (Sociedade Alemã para a Cooperação Internacional).

local a Secretaria das Obras Públicas, Saneamento e Habitação do Rio Grande do Sul (SOPSH/RS), mas todas também acabaram negadas pela ABC.

Com as propostas de cooperação com o Japão, duas foram concluídas e outras duas foram negadas. Em relação aos concluídos, ressalta-se a realização de estudo com a SCP/RS sobre gerenciamento ambiental da hidrografia da Lagoa dos Patos e Lagoa Mirim. A outra atividade consistiu em uma avaliação da qualidade ambiental do carvão mineral, em parceria com a então CEEE, com as Centrais Elétricas do Sul do Brasil S.A. (ELETROSUL) e com o Ministério de Minas e Energia. Quanto às propostas negadas, cita-se o plano integrado para gestão dos recursos hídricos da bacia do Rio Ibicuí, com o Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul (CRH/RS), e a criação de registro de câncer, com a SES.

Com o IICA foram negociados e concluídos dois projetos, ambos tendo o Gabinete do governador como signatário: um orientado para o desenvolvimento do setor agropecuário e outro para a formulação de uma política de comunicação rural.

Um caso de destaque no período foi a cooperação com o PNUD, intitulada ‘Modernização Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul – PNAFE/RS’, cujos partícipes incluíam o Gabinete do Governador e a Secretaria da Fazenda (SEFAZ/RS)⁶.

As relações internacionais foram ampliadas naquele período, com a celebração de novos acordos de fraternidade do Estado com a Província de Hubei (China) e com a Região de Vêneto (Itália). Também foi assinado o protocolo de cooperação técnica com o Ministério da Agricultura de Portugal, para intercâmbio de experiências entre agricultores e prefeituras e o Programa Ligação Entre Ações para o Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER), da Comunidade Europeia. Outro instrumento celebrado foi com o Programa Gestão Urbana da ONU, que visava a qualificação da gestão urbana nas cidades gaúchas, dentro do Programa de Desenvolvimento Regional. O objetivo do projeto era modernizar a gestão e a organização fazendária, com ênfase na informatização e no aprimoramento dos recursos humanos para a melhoria dos processos de arrecadação e para a racionalização da despesa pública.

Os demais projetos do período não foram concluídos. O primeiro caso, negociado entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a SCP/RS, visava reconverter a matriz produtiva do estado, com ênfase na metade sul, mas resultou cancelado. O outro, entre o Gabinete do Governador e a UNESCO, almejava o apoio técnico ao desenvolvimento social, educação e turismo ambiental, mas foi negado pela ABC.

Gestão Olívio Dutra (1999-2002)

As relações com alguns países foram ampliadas, como foi o caso da Alemanha, na qual a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS) atuou junto com

⁶ Sua execução estendeu-se por nove anos para ser completado, com orçamento de US\$23.495.961,00, o valor mais elevado entre todos os projetos. O valor foi totalmente custeado pela SEFAZ/RS.

a Secretaria da Ciência e Tecnologia em ações estratégicas na área tecnológica para intercâmbios internacionais previstos no acordo de cooperação com diversas organizações alemãs⁷. Essas ações somaram-se aos intercâmbios com a Secretaria de Ciência e Tecnologia do Equador, assim como também com grupos de pesquisa ingleses, por meio do Conselho Britânico.

Durante a gestão Olívio, houve um total de 12 propostas de projetos de cooperação. Destes, seis foram concluídos, quatro foram negados e dois foram cancelados. Dentre os concluídos, três foram cooperações com o IICA, um único com UNESCO, Alemanha e Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT), cada um. A parceria com a Alemanha ocorreu entre a SAA/RS e a GIZ, e buscava a promoção do desenvolvimento local sustentável no estado, por meio do PRORENDA.

As três cooperações com o IICA foram firmadas com a SAA/RS e com o Gabinete do Governador. A primeira buscava fortalecer institucionalmente a secretaria executiva da SAA/RS; a segunda focava-se no apoio à implementação e à gestão do programa RS Rural. Cumpre sublinhar que o BIRD assumiu papel central na intermediação desses projetos, ao oferecer custeio integral ao primeiro, e de 95% ao segundo⁸. A última, custeada pelo estado, buscava apoiar o setor agropecuário, com ênfase nas áreas temáticas da referida pasta, além da concepção, da elaboração e da implementação da política de reforma agrária do estado. Uma iniciativa entre a UNESCO e a SEDUC/RS teve como objetivo implementar uma nova estrutura de gestão da educação profissional no estado.

Gestão Germano Rigotto (2003-2006)

O RS continuou a desenvolver propostas de CTI no período. Apenas com a UNESCO foram lançadas oito negociações, das quais sete foram concluídas, e apenas uma cancelada. A SES/RS liderou quatro dessas propostas bem-sucedidas. Os projetos abordaram diferentes temas daquela pasta, a saber: saúde da família, reorganização do sistema de atenção básica nos municípios, e proposição de plano de ações e estratégias para controle às infecções sexualmente transmissíveis, e atendimento à primeira infância.

Foi nesse período que se registra a criação do Programa Primeira Infância Melhor (PIM), em 2003. O PIM tem se destacado por ter sido objeto de diversas iniciativas de CTI, com aporte de diferentes OIs, tais como a UNESCO, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Organização Panamericana para a Saúde (OPAS).

Ainda com a UNESCO, o Gabinete do Governador lançou duas outras iniciativas, ambas na temática educacional: a primeira buscava combater o analfabetismo entre jovens e adultos, e a segunda pretendia propiciar uma cultura de paz nas escolas da rede de ensino estadual. Por fim, a Secretaria de Meio Ambiente (SEMA/RS) elaborou um projeto para fortalecer a governança territorial dos recursos hídricos.

⁷ Entre os partícipes do lado alemão, situavam-se: o governo de Baden-Württemberg, o Serviço Alemão de Intercâmbio Acadêmico (DAAD, na sigla em alemão), o Centro Aeroespacial Alemão (DLR, na sigla em alemão) e o Ministério Alemão de Ciência e Tecnologia.

⁸ O orçamento dos projetos foi de US\$ 265.000,00 e R\$1.364.100,00, respectivamente.

Com o IICA foram negociadas duas propostas. A primeira delas, que apresentou desfecho bem-sucedido, foi executada por meio do Gabinete do Governador e da SAA/RS e buscava fortalecer a gestão local para reforma agrária, desenvolvimento sustentável e cooperativismo, incluindo capacitação de servidores do Gabinete da Reforma Agrária e do Cooperativismo do Estado do Rio Grande do Sul (GRAC). A segunda também se inseria na temática de qualificar políticas e capacitar servidores na temática de reforma agrária e desenvolvimento rural sustentável, mas envolvia apenas a SAA/RS. A proposta, contudo, acabou sendo cancelada.

Outro parceiro relevante no período foi o estado japonês, com o qual se desenvolveu um plano de treinamento em técnicas de salvamento e socorrismo, e beneficiou o Comando do Corpo de Bombeiros. Com os japoneses também foi vislumbrado o desenvolvimento em laboratórios de alevinos de peixe linguado, por meio da SICT; no entanto, a iniciativa acabou sendo negada pela ABC.

Gestão Yeda Crusius (2007-2010)

A UNESCO manteve a preponderância no tocante à CTI nos anos de Crusius frente o governo. Três instrumentos foram discutidos entre a referida OI e a SES/RS, dos quais dois foram finalizados: o melhoramento do PIM e a prevenção da violência foram os temas abordados nesses trabalhos. A terceira proposta, que resultou cancelada, visava o fortalecimento da Escola de Saúde Pública.

Foi firmada ainda uma cooperação com a Agência dos Estados Unidos para o Comércio e Desenvolvimento (USTDA), sem ônus para o RS, com vistas à realização de estudos e implementação de ações voltadas à ampliação e melhoria do Sistema Aeroportuário do Estado, com ênfase para melhoria das condições de segurança e maior inserção do transporte aéreo. Uma proposta de treinamento focada em salvamentos ofertada pelo Japão, que beneficiaria a Brigada Militar, acabou sendo cancelada no período.

Gestão Tarso Genro (2011-2014)

Nesse período, houve uma expansão das relações bilaterais em termos de cooperação técnica. Em 2011, numa missão do governador à Coreia do Sul, foram assinados dois instrumentos, viabilizando o intercâmbio de alunos e pesquisadores brasileiros e coreanos nas áreas de engenharia e tecnologia. Outro setor bastante atuante no tema foi a Secretaria de Turismo, que estabeleceu laços com diversos parceiros internacionais para impulsionar seus projetos e ações. Foram assinados termos de cooperação, como por exemplo, com a Turisme de Barcelona, para planejamento e constituição do Consórcio Turístico da Região Metropolitana de Porto Alegre, e com a Empresa Pública ParquExpo, de Portugal, para a troca de experiência no Projeto Estratégico de construção do Centro de Eventos da Região Metropolitana de Porto Alegre.

Com os países vizinhos houve a cooperação, intercâmbio cultural, universitário, empresarial, de infraestrutura e de questões de Fronteira, entre a Associação dos Municípios do Planalto Médio do Rio Grande do Sul (AMUPLAM) e a Comissão de Desenvolvimento Estratégico

dos Municípios de Misiones (CODEIM), da Argentina, e o intercâmbio com o Governo do Uruguai para conhecimento técnico na qualificação de policiamento turístico.

Além disso, a cooperação técnica com a França foi desenvolvida em áreas de políticas públicas que envolveram a capacitação para servidores da Secretaria Segurança Pública (SSP/RS), de gestão da mobilidade urbana por meio do Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN/RS), da implementação de parques tecnológicos (SICT/RS) e da formação de quadros de gestão pública (SARH e Escola de Governo). No âmbito do projeto com a província de Vêneto, foi concluído o projeto de Coesão Social, a partir do Fortalecimento de Cadeias Produtivas (CO-CAP). Esse projeto foi financiado pela União Europeia por meio do Programa de Cooperação da Comissão Europeia URB-AL de cooperação descentralizada, que envolveu o desenvolvimento de estudos e ações nas cadeias produtivas do vinho na Serra Gaúcha e do leite na Região Noroeste. O COCAP contou com parceiros locais nas universidades, Comitês Regionais de Desenvolvimento Econômico (COREDES) e instituições representativas de atores sociais das distintas cadeias produtivas e se concluiu com a formulação de um conjunto de iniciativas públicas e privadas de fortalecimento da coesão social nas regiões envolvidas.

Durante a gestão, houve ainda relações de cooperação técnica em sua modalidade Sul-Sul com a América Latina. Com Cuba, os programas de cooperação envolveram a área de desenvolvimento agrícola, com a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), Emater e a então Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária (Fepagro), promovendo a capacitação de agricultores familiares. Também houve transferência de conhecimento na área de economia solidária, com a antiga Secretaria da Economia Solidária e Apoio à Microempresa (SESAMPE). Também foi identificado intercâmbio de experiências em parceria com universidades em reciclagem de resíduos sólidos, desenvolvimento de sementes crioulas, biotecnologia, indústria farmacêutica e células-tronco. Em 2013, uma missão gaúcha foi a Buenos Aires para realizar reuniões com entidades governamentais e da sociedade civil argentina na área de direitos humanos. A partir dessa missão, iniciou-se um trabalho conjunto na área da memória do período das ditaduras militares, assim como um programa na televisão pública do Rio Grande do Sul sobre o tema.

A cooperação multilateral, por outro lado, foi mais contida nesse momento. Houve início de negociação de apenas uma única cooperação com a UNESCO, com liderança da SES/RS, voltada à prevenção das ISTs, mas a iniciativa acabou cancelada.

Gestão Ivo Sartori (2015-2018)

Conforme demonstra Hedlung Jardim (2021), a gestão buscou atrair investimentos para o estado a partir do aumento do diálogo com países desenvolvidos com maior afinidade cultural com o estado, destacando-se Alemanha e Itália, que foram destinos de algumas das missões internacionais, além de Argentina e Japão.

Além das missões aos países supracitados, a atuação internacional no período caracterizou-se, em grande medida, pela organização de agendas com representantes de países estrangeiros atuantes no próprio Brasil (embaixadores), ou mesmo em Porto Alegre (cônsules), conforme demonstrado pela pesquisadora.

O período conheceu apenas uma iniciativa de CTI, coordenada pela SES/RS, em parceria com o BID, e buscava prover uma avaliação mais rigorosa acerca do PIM.

Gestões Eduardo Leite (2019-2024)

O período caracterizou-se pela retomada das negociações com organismos multilaterais, sobretudo aqueles do sistema ONU. A UNESCO recuperou seu protagonismo, sobretudo após o período pandêmico, e houve também uma diversificação quanto aos atores estaduais envolvidos. A organização internacional em questão firmou um acordo com a SES/RS ainda em 2019, que objetivava aplicar novas tecnologias na prevenção de doenças sexualmente transmissíveis em meio aos estudantes do Ensino Médio da rede pública. A SEDUC/RS também firmou uma parceria, que visava incorporar inovações pedagógicas à rede estadual de ensino público, no segundo mandato.

Pelo menos duas outras iniciativas envolvendo a UNESCO tiveram suas negociações abertas ao longo do segundo mandato: a primeira, envolvendo o Programa RS Seguro, pretendia atuar sobre territórios acometidos pela violência urbana e conferir-lhes uma nova cultura de paz. Outro empreendimento, liderado pela SEDES/RS, tenciona apoiar a implementação do Programa Família Gaúcha. Por outro lado, uma cooperação capitaneada pela Secretaria da Cultura, voltada para a promoção da economia criativa e para a gestão dos equipamentos culturais no estado acabou sofrendo desistência pela pasta.

Um projeto de destaque no período deu-se entre a Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) e o PNUD, que visava a modernização da gestão pública estadual e a promoção de boas práticas. Também merece destaque a ascensão da Organização dos Estados Ibero-Americanos como parceira externa, a qual engendrou duas cooperações com a SEDUC/RS: a primeira voltava-se para a redução da evasão escolar, fenômeno agravado pelo advento da pandemia da COVID-19, e a segunda tinha como meta o desenvolvimento do Centro de Referência em Educação.

Por fim, entre a Secretaria da Saúde e a Organização Internacional de Migrações (OIM) foi acertada uma iniciativa para qualificar o acesso à saúde básica pela população imigrante residente no RS.

Cabe registrar, também, o início das discussões sobre uma proposta de colaboração entre o Escritório das Nações Unidas para o Desenvolvimento de Projetos (UNOPS) e a SES/RS, que pretendia adquirir, em caráter emergencial, medicamentos necessários à intubação de pacientes com COVID-19 durante o ápice da pandemia em 2021. Diante da melhora significativa do quadro epidemiológico no RS, as negociações acabaram suspensas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nesse estudo, podemos verificar que a trajetória da política estadual para a CTI pelo menos desde o período da redemocratização é produto de fatores bastante diversos, que por vezes se interagem e se potencializam.

Parece bastante claro que para entender a evolução da cooperação técnica é necessário entender o contexto econômico, político e social vivenciada no estado. Ainda que o RS tenha mantido relações internacionais em toda a sua história, sobretudo com os países vizinhos, é fato de que a intensificação das conexões com o mundo tanto nos aspectos econômicos, como também sociais, políticos e culturais no final do século XX contribuíram para a ascensão da CTI como mecanismo para promover o desenvolvimento e para superar as dificuldades identificadas em todas as esferas da vida pública. A CTI tornou-se um instituto difundido à medida que o estado amplificava suas relações externas, e não apenas por intermédio de seus órgãos governamentais, como também a partir da participação de empresas gaúchas no exterior, e também com a atuação de empresas e grupos econômicos e sociais no RS.

A decisão de iniciar ou não uma cooperação técnica, contudo, não depende apenas da vontade do gestor estadual interessado: é necessário haver uma oferta correspondente por parte de um parceiro externo e, não menos relevante, é condição necessária a observação dos princípios e das prioridades que vigem na política externa brasileira para CTI. Isso pode ajudar a entender as diferenças bastante relevantes entre governos de um mesmo partido, como por exemplo entre Dutra e Genro, por um lado, e entre Simon, Rigotto e Sartori. O primeiro caso é bastante ilustrativo: enquanto Dutra explorou largamente as possibilidades da cooperação recebida multilateral e bilateral (inclusive com países desenvolvidos), em linha com a diretriz observada durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso, Genro atuou com maior nitidez na modalidade de CTI bilateral ofertada, em sintonia com a característica do primeiro mandato de Dilma Rousseff em investir na interação com países do chamado Sul Global.

Em uma análise inicial, é possível afirmar que as diferenças ideológicas entre as gestões tiveram um papel relevante sobretudo no desenho das iniciativas de CTI, e não tanto quanto à decisão de iniciar ou não um projeto. Em quase todos os momentos analisados a cooperação sempre esteve presente na vida política gaúcha. Restará a pesquisas posteriores uma análise mais detida sobre o escopo e os objetivos dos projetos como produto da orientação política das gestões, o que pode gerar insumos para aprimorar o conhecimento sobre a política gaúcha em CTI.

É possível traçar algumas observações sobre a trajetória da política gaúcha de CTI. Nas gestões Simon e Collares, a CTI não conseguiu “engrenar”, ainda que a maior parte dos projetos desse período tenham sido concluídos. A época, marcada pelas dificuldades econômicas no Brasil e no RS, acabou registrando um predomínio da temática do desenvolvimento econômico em setores específicos da economia gaúcha. Por outro lado, dada as enormes dificuldades econômicas, sociais e institucionais enfrentadas por esses governos, optou-se por arranjos de cooperação mais flexíveis, pontuais e menos custos, sem o envolvimento da ABC, como comprovam algumas negociações bilaterais nesse período.

Nas gestões Britto, Dutra e Rigotto, nota-se uma importante ampliação do número de propostas de CTI em que a ABC foi atuante, com enorme variedade temática e de parceiros externos: em apenas 12 anos, foram negociadas 41 propostas. Cabe destacar que, enquanto nos governos de Britto e Dutra tenha se buscado fomentar parcerias tanto com organizações internacionais como com países estrangeiros de forma indistinta, nota-se uma preferência dos gestores de Rigotto em relação às organizações internacionais multilaterais, um padrão que se assemelharia com os mandatos de Leite.

Já sob Crusius e, sobretudo, sob Genro e Sartori, verifica-se uma desilusão quanto à atratividade da CTI como mecanismo eficaz de alcançar o desenvolvimento, haja vista o quantitativo irrisório de iniciativas nesse período (apenas seis para um período de 12 anos). Desse total, apenas três alcançaram a conclusão, o que pode ter contribuído para esse desencanto.

Já sob Leite, sobretudo a partir de seu segundo mandato, a CTI foi redescoberta, com a proliferação de iniciativas, sobretudo com organismos multilaterais, destacando-se o enfoque para políticas sociais, como educação, saúde e assistência social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *O Desafio Internacional: A Política Exterior Do Brasil de 1930 a Nossos Dias*. Brasília: Editora UnB, 1994.

CHEDIEK, Jorge. "O papel do Brasil na Cooperação Sul-Sul: um estudo analítico e histórico." *Almino, J. y Lima, S.(orgs.)* 30 (2017): 41-71.

DEGNBOL-MARTINUSSEN, J.; EGBERG-PEDERSEN, P. – *Aid: Understanding International Development Cooperation*, New York, Zed Books, 2004.

HEDLUND JARDIM, N. A atuação paradiplomática do Rio Grande do Sul nos governos Tarso Genro e José Ivo Sartori. *Fronteira: revista de iniciação científica em Relações Internacionais*, v. 20, n. 39, p. 158-181, 13 set. 2021.

IGLESIAS PUENTE, Carlos Alfonso. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD-no período 1995- 2005*. Brasília: FUNAG, 2010.

NUNES, C. J. DA S. *A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul*. 163 f. 2005. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais) — Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2005.

RIO GRANDE DO SUL. *Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão*. Mensagens – Período 1950-2018. Disponível em: < <https://planejamento.rs.gov.br/mensagens-periodo-1950-2018>> (acesso em 6 set., 2024)

RIO GRANDE DO SUL. *Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental*. Mensagem à Assembleia Legislativa 2019: abertura da 1ª Sessão Legislativa da 55ª Legislatura Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2019. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202002/05102757-mensagem-do-governador-2019.pdf>>

RIO GRANDE DO SUL. *Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão*. Departamento de Planejamento Governamental. Mensagem à Assembleia Legislativa 2020. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202002/05100809-mensagem-a-assembleia-legislativa-2020.pdf>>

RIO GRANDE DO SUL. *Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão*. Departamento de Planejamento Governamental. Mensagem à Assembleia Legislativa 2021. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202102/03170607-mensagem-do-governador-2021.pdf>>

RIO GRANDE DO SUL. *Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão*. Departamento de Planejamento Governamental. Mensagem à Assembleia Legislativa 2022. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202202/09160125-mensagem-2022-pdf-final.pdf>>

RIO GRANDE DO SUL. *Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão*. Departamento de Planejamento Governamental. Mensagem à Assembleia Legislativa 2023. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202302/15082536-mensagem-2023-final-2.pdf>>