



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES - CEAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,
SOCIEDADE E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL – PPGDSC

LENNON OLIVEIRA JUNQUEIRA

A INSERÇÃO INTERNACIONAL DE BRASÍLIA: O CASO DA COOPERAÇÃO
TÉCNICA ENTRE O IBRAM E A UNESCO

BRASÍLIA, DF

2018

LENNON OLIVEIRA JUNQUEIRA

**A INSERÇÃO INTERNACIONAL DE BRASÍLIA: O CASO DA COOPERAÇÃO
TÉCNICA ENTRE O IBRAM E A UNESCO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, do Centro Avançado de Estudos Multidisciplinares, da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do grau de Mestre.

Área de concentração: Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional

Área de pesquisa: Políticas e Gestão Pública para o Desenvolvimento

Orientador: Prof. Dr. Luiz Fernando Macedo Bessa

BRASÍLIA, DF

2018

FICHA CATALOGRÁFICA

Junqueira, Lennon Oliveira

A Inserção Internacional de Brasília: O Caso da Cooperação Técnica entre o IBRAM e a UNESCO/Lennon Oliveira Junqueira; orientador: Luiz Fernando Macedo Bessa. – Brasília, 2018, 95p.

Dissertação (Mestrado – Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional – PPGDSCI) – Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEAM / Universidade de Brasília – UnB, 2018.

Orientador: Luiz Fernando Macedo Bessa

1.Cooperação Internacional Descentralizada 2.Instrumento de Ação Pública 3. Distrito Federal 4.Paradiplomacia 5.Gestão Pública

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA:

JUNQUEIRA, Lennon Oliveira. A Inserção Internacional de Brasília: O Caso da Cooperação Técnica entre o IBRAM e a UNESCO. (Dissertação de Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional – PPGDSCI, Universidade de Brasília – UnB, 2018. 95p.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e divulgar tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Lennon Oliveira Junqueira

Brasília, 22 de junho de 2018

LENNON OLIVEIRA JUNQUEIRA

**A INSERÇÃO INTERNACIONAL DE BRASÍLIA: O CASO DA COOPERAÇÃO
TÉCNICA ENTRE O IBRAM E A UNESCO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, do Centro Avançado de Estudos Multidisciplinares, da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do grau de Mestre.

Brasília, 22 de junho de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. LUIZ FERNANDO MACEDO BESSA

(Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional -Universidade de Brasília - UnB)
(ORIENTADOR)

Profª. Drª. DORIANA DAROIT

(Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional -Universidade de Brasília - UnB)
(EXAMINADORA INTERNA)

Profª. Drª. FERNANDA NATASHA BRAVO CRUZ

Departamento de Gestão de Política Públicas (GPP) – Faculdade de Administração e Ciências Econômicas (FACE) – Universidade de Brasília – UnB
(EXAMINADORA EXTERNA)

Profª. Drª. MARIA DE FÁTIMA RODRIGUES MAKIUCHI

(Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional - Universidade de Brasília - UnB)
(EXAMINADORA SUPLENTE)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço à minha namorada Mariana, pois sem ela esse trabalho não seria possível. Sua participação foi edificante para que eu conseguisse levar a escrita desta dissertação adiante. Sou grato às manhãs, tardes e noites em claro me ajudando com os fichamentos, corrigindo meu texto e me estimulando a sempre oferecer a melhor explicação sobre o meu trabalho. Agradeço também minha mãe Marta por sempre oferecer uma palavra de conforto ao ouvir minhas queixas sobre a dificuldade de se escrever para a academia, e por compreender quando tive que me ausentar para realizar o trabalho. À minha sogra Rosana por nunca deixar eu desanimar e sempre me transmitir conselhos, vibrações e desejos de persistência e energia.

Sou grato à toda a equipe do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional que teve contato comigo. Primeiramente, ao meu orientador Luiz Fernando Macedo Bessa, à professora Fátima Makiuchi, e também examinadora interna Doriane e à examinadora externa Fernanda Natasha, por acreditarem e me permitirem nos “45” do segundo tempo a apresentar meu trabalho e dar toda a atenção e respeito possível. Sobre estes, gostaria de preencher esta página com agradecimentos pois tiveram toda paciência e a compreensão ao entender as angústias e dificuldades de um pesquisador. Agradeço também ao secretário do programa André, que sempre esteve disponível para tirar todas as dúvidas sobre burocracia e é um pilar para o bom funcionamento do programa.

Agradeço à professora Marília Steinberger por ter me dado a oportunidade durante meu período no programa de escrever um capítulo para o livro Estado, Atores, Territórios e Políticas Públicas Espaciais.

Ao pessoal da representação dissente e da Revista Perspectivas para Desenvolvimento: Lara Laranja, Janaína Peres, e aqueles vários cujo nome não está aqui, mas sabe que fizeram parte.

Ao Senhor Samuel Menezes de Carvalho por me ajudar a manter a harmonia nos momentos de ansiedade deste trabalho.

Aos gestores que se disponibilizaram para fazer a entrevista no meio do seu expediente. Gostaria de citar os nomes, porém digo que são os Gestores do IBRAM, da Assessoria Internacional do GDF e da Unidade de Cooperação Técnica Internacional. Seu tempo e suas palavras foram fundamentais para a realização deste trabalho.

*É nas cidades que nasceu a política
É nas cidades que nos sentimos parte
É nas cidades que somos o que somos*

RESUMO

Este trabalho se insere no âmbito dos estudos da cooperação para o desenvolvimento, com foco na ação internacional dos governos subnacionais. Analisa o caso do Governo do Distrito Federal como um dos atores subnacionais que busca parceria com organizações internacionais. Tendo como objeto o projeto de cooperação entre o Instituto Brasília Ambiental (IBRAM) e a Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura (UNESCO) que visa qualificar a gestão ambiental feita pelo IBRAM, o presente trabalho se propõe a compreender como se dá o processo de gestão da cooperação técnica internacional do Distrito Federal. Por meio de uma abordagem interdisciplinar, o trabalho faz uma intersecção dos saberes de relações internacionais e da abordagem dos instrumentos de gestão, no âmbito da literatura das políticas públicas. Três fontes principais guiam a análise: a) o documento do projeto de cooperação; b) entrevistas com assessores e gestores; c) decretos e portarias sobre cooperação técnica internacional dispostos pelo Governo Federal e Governo do Distrito Federal. Inicialmente a dissertação descreve como as cidades se tornaram atores internacionais. Em seguida como referencial teórico, é apresentado o campo de estudo dos instrumentos da gestão e ação pública para entendermos como podemos alinhar o campo da abordagem dos instrumentos para a análise da cooperação. Por fim, identificam-se as dimensões do instrumento desse projeto de cooperação técnica internacional. Por meio de entrevistas e pesquisas a fontes primárias, observa-se que a cooperação técnica possui um instrumento que dá todas as diretrizes para a sua execução, e esse instrumento é o documento do projeto (PRODOC 914BRZ2001) da cooperação. Percebemos que esse instrumento tem uma filosofia gerencial que é o objetivo de capacitar o IBRAM, um modelo organizacional que propõe os papéis e obrigações entre IBRAM, UNESCO e ABC, e um artefato, que é o próprio PRODOC. Dessa forma podemos entender qual a relação entre os atores da cooperação, desde antes da assinatura do projeto, até no seu período de execução e monitoramento, e por fim, como é feita a sua gestão.

Palavras chave: Cooperação Internacional Descentralizada. Instrumento de Ação Pública. Distrito Federal. Paradiplomacia. Gestão Pública

ABSTRACT

This work is part of the cooperation for development studies, focusing on the international action of subnational governments. It analyzes the case of the Government of the Federal District as one of the subnational actors that seeks partnership with international organizations. Having as object of research the cooperation project between the Brasilia Environmental Institute (IBRAM) and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), which aims to qualify the environmental management carried out by IBRAM, the present work intends to understand how does the process of management of the international technical cooperation of the Federal District happen. Through an interdisciplinary approach, the work does an intersection between the knowledge of international relations and the approach of management tools within the literature of public policy. Three main sources guide the analysis: a) the document of the cooperation project; b) interviews with advisors and managers; c) decrees and ordinances on international technical cooperation arranged by the Federal Government and Government of the Federal District. Next, as a theoretical reference, the field of study of management and public action instruments is presented to understand how we can align the field of approach of the instruments for the analysis of cooperation. Finally, the dimensions of the instrument of this international technical cooperation project are identified. Through interviews and research with primary sources, it is observed that technical cooperation has an instrument that gives all the guidelines for its execution, and this instrument is the project document (PRODOC 914BRZ2001) of the cooperation. We realize that this instrument has a managerial philosophy that is the objective of building capacities of IBRAM, an organizational model that proposes the roles and obligations between IBRAM, UNESCO and ABC, and an artifact, which is the PRODOC itself. In this way, we can understand the relationship between the actors of the cooperation, from before the signing of the project, to its execution and monitoring period, and finally, how it is managed.

Key-words: Decentralized International Cooperation. Instrument of Public Action. Federal District. Paradiplomacy. Public Management

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Etapas da cooperação técnica do GDF

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Projetos de Cooperação com Organismos Internacionais

Tabela 02: Orçamento para o projeto de acordo com os anos previstos inicialmente

LISTA DE SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AJL	Assessoria Jurídico Legislativa
ATO	Organização das Cidades Árabes
BID	Banco Interamericano do Desenvolvimento
CAF	Banco de Desenvolvimento da América Latina
CCJC	Comissão de Constituição e de Justiça e de Cidadania
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CODEPLAN	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
CSS	Cooperação Sul-Sul
DF	Distrito Federal
GDF	Governo do Distrito Federal
IBRAM	Instituto Brasília Ambiental
IULA	União Internacional de Autoridades Locais
JICA	Agência Japonesa de Cooperação Internacional
NOVACAP	Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
ONU	Organização das Nações Unidas
PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PMESP	Política Militar do Estado de São Paulo
PRODOC	Documento do Projeto
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SEPLAG	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal
SIDUC	Sistema Distrital de Unidades de Conservação
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
UCTI	Unidade de Cooperação Técnica Internacional
WACLAC	Coordenação de Associações Mundiais de Cidades e Autoridades Locais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	17
1.PARADIPLOMACIA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.....	23
1.1 Ação Internacional dos Governos Locais.....	23
1.2 Abordagem das Relações Internacionais para a Paradiplomacia.....	26
1.3 Normatização da Ação Internacional dos Governos Locais.....	29
1.4 Tipos de cooperação internacional.....	33
2. OS INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.....	38
3. O GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL COMO ATOR INTERNACIONAL.....	45
3.1 Ação Pública Internacional do Distrito Federal.....	45
3.2 A Institucionalização da Ação Internacional do Distrito Federal.....	46
3.2.1 Ações Bilaterais.....	47
3.2.2 Projetos de Cooperação com Organismos Internacionais.....	48
4. A GESTÃO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DO GDF.....	51
4.1 A Cooperação entre o IBRAM e a UNESCO.....	54
4.2 Análise do Instrumento de Cooperação.....	57
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	72
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	76
APÊNDICES.....	83
APÊNDICE A - Questionamentos feitos à assessora da Assessoria Internacional do Governo do Distrito Federal.....	83
APÊNDICE B - Questionamentos feitos aos assessores da Unidade de Cooperação Técnica Internacional do Governo do Distrito Federal.....	84
APÊNDICE C - Questionamentos feitos aos gestores do IBRAM.....	85
APÊNDICE D - Projetos de Cooperação Feitos pelo GDF com Organismos Internacionais.....	86
ANEXOS.....	91
ANEXO A - Demonstrativo dos gastos com o cronograma de trabalho das ações da cooperação técnica IBRAM/UNESCO previstas no PRODOC para o ano de 2011.....	91
ANEXO B Demonstrativo dos insumos e custos previstos no PRODOC, empregados de acordo com os resultados previstos para cada objetivo imediato da cooperação técnica IBRAM/UNESCO.....	92

INTRODUÇÃO

A ação internacional dos governos locais na participação de uma política de cooperação para o desenvolvimento tem sido cada vez mais abordada nos trabalhos acadêmicos, no campo de estudos das relações internacionais ou do direito internacional (BARROS, 2017; BRANCO, 2007; FONSECA, 2013; LESSA, 2002). O crescimento dos assentamentos humanos, da urbanização da população mundial e dos fluxos migratórios tem criado demandas de cooperação internacional em governos subnacionais de países diferentes. Questões como meio-ambiente, direitos humanos, desenvolvimento e igualdade passaram a dividir espaço com áreas mais clássicas da ação política internacional, como a segurança internacional e a defesa.

Com o desenvolvimento do fenômeno da globalização, a separação entre o nacional (doméstico) e o internacional fica cada vez mais esmaecida, fazendo com que ações globais tenham um maior impacto local, assim como as ações locais passam a atingir uma escala global mais facilmente. Nessa nova ordem, as autoridades dos entes subnacionais ganham maior relevância ao estabelecerem interconexões com diferentes atores do cenário internacional, inclusive no que diz respeito a mecanismos de integração internacional. (MARIANO; MARIANO, 2005).

No âmbito dos governos subnacionais, o governo do Distrito Federal entra nesse contexto pois possui uma atuação internacional consolidada, tanto pelo lado do relacionamento com as redes de cidades, quanto pela cooperação técnica que realiza com organismos internacionais. Com relação a esse último aspecto, em 2011 foi assinado um projeto de cooperação entre o Governo do Distrito Federal, por meio do Instituto Brasília Ambiental (IBRAM) e a Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura (UNESCO) com o objetivo de qualificar a gestão ambiental feita pelo IBRAM. Tendo por base esse projeto, o presente trabalho se propõe a compreender como se dá o processo de gestão da cooperação técnica internacional do Distrito Federal por meio da cooperação entre o IBRAM e a UNESCO. Assim, na busca por descrever e analisar a gestão, procura-se descrever como o instrumento é utilizado para executar este projeto e posteriormente explorar este instrumento para entender sua forma e conteúdo, para que assim possamos compreender como é feita a cooperação, tanto pelos relatos dos entrevistados, quanto pelas ações previstas pelo instrumento.

As abordagens dos estudos no campo das Relações Internacionais, em grande parte buscam analisar os governos locais como novos atores no meio internacional,

procurando entender quais são os motivos para a sua atuação, relações com outros atores e participação nos mecanismos de governança internacional.

Embora estas contribuições tenham grande relevância, estudos de processos de gestão sobre as ações de cooperação internacional, bem como seus resultados, têm sido pouco desenvolvidos e há uma carência na análise desta ação na área da gestão pública. Compreender a relação entre ação internacional e gestão pública é possível por um olhar interdisciplinar, ou seja, a intersecção de saberes de diferentes áreas, que no caso deste trabalho, são Relações Internacionais e Gestão Pública.

É importante entender o contexto em que se iniciaram as agendas de cooperação internacional para em seguida observar como é possível compreendê-las a partir do campo de públicas. A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento teve seu embrião constituído a partir dos desdobramentos pós Segunda Guerra Mundial. Os Estados Unidos, partindo da justificativa de reconstrução da Europa, passou a destinar recursos para este fim. Assim, para gerir os recursos foi criada em 1948 a Organização Europeia de Cooperação Econômica. Posteriormente, em 1961 a OECE é substituída pela Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que passou a ter foco não apenas na Europa, mas também a outras regiões do mundo. Segundo a OCDE, o objetivo da cooperação é promover a melhoria no bem-estar econômico e social das pessoas ao redor do mundo. Tal objetivo consiste em promover a transferência de conhecimentos técnicos especializados e/ou recursos financeiros dos países do Norte para países “menos desenvolvidos”, os quais a OCDE denomina “receptores”. Dessa forma, é levado ao debate o caráter vertical da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) e a sua diferença com relação a Cooperação Sul-Sul. (ULLRICH & CARRION, 2015; TOMAZINI, 2017).

A Cooperação Sul-Sul (CSS) teve seu período de expansão inicial entre a década de 50 e 60 com o intuito de oferecer uma prática diferente em relação à CID promovida pelos países desenvolvidos. A diferença principal seria promover cooperação que não tivesse um caráter vertical, e sim horizontal. Além disso, os países não seriam “receptores” e sim parceiros, não haveria interferência em assuntos internos, sempre respeitando a soberania dos países envolvidos. Acrescenta-se também valores como a solidariedade e a ausência de condicionalidades entre os países:

Os operadores da cooperação entre países em desenvolvimento são enfáticos quando indicam a solidariedade como seu elemento motivador e desvinculado de interesses outros que não a promoção do desenvolvimento, posicionamento

em contraponto às condicionalidades e direcionamentos que permeiam a ajuda oficial ao desenvolvimento dos países desenvolvidos. (CORRÊA, 2010, p. 91)

Assim, no contexto da cooperação internacional em ambos os formatos representados acima, há cooperação entre dois países (bilateral), países e organismos internacionais (multilateral) e dois países e um terceiro ator, podendo ser um organismo internacional ou um terceiro país (cooperação triangular). Um formato adicional de cooperação que passou a ser realizado com mais frequência a partir dos anos 80 é a cooperação onde ao menos um dos atores é um governo local. Assim cidades e estados passaram a cooperar com organismos internacionais, cidades e estados de outros países.

Tendo como principal motivo o fortalecimento das capacidades da gestão pública e de atores locais através da cooperação técnica, assim como a troca de experiências de práticas que tiveram bons resultados em localidades diferentes, e, por fim, a captação de recursos para promover programas locais, os governos passam a fazer parte da agenda internacional para o desenvolvimento, como citado acima. É nesse aspecto que se insere o caso da presente pesquisa.

O Distrito Federal, *locus* de análise do presente trabalho tem um extenso histórico de atuação internacional que remete aos anos 1980, quando começou a sua inserção através dos mecanismos de redes de cidades. No entanto, conforme relatado pela entrevistada da Assessoria Internacional, só a partir do início dos anos 1990 que essas participações começaram a ser ratificadas, com a criação de um órgão na estrutura administrativa para lidar com essas questões dentro do governo distrital. Desse modo, em 1993, foi criada uma secretaria destinada aos assuntos internacionais, que posteriormente perdeu seu status de secretaria, tornando-se a Assessoria Internacional, como se tem hoje.

A Assessoria Internacional do GDF, por um lado, é responsável pelas relações com as Embaixadas, seja no que concerne a eventos e parcerias, ou seja em relação a questões mais práticas sobre a posse de terrenos e prédios, e por outro lado, é responsável também pela atuação internacional do DF no que concerne às redes de cidades, mas também no que diz respeito aos projetos de cooperação e cidades irmãs. A função de acompanhamento, auxílio e gestão dos projetos de cooperação técnica, que antes era uma competência desta assessoria foi transferida, em 2016, para a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, sob a criação da Unidade de Cooperação Técnica Internacional (UCTI), onde se insere o objeto de estudo dessa pesquisa. Em sua rotina a UCTI acompanha os demais órgãos e secretarias do Governo do Distrito

Federal que pretendem realizar projetos de cooperação internacional, ou que já têm projetos em vigência, além disso, também instrui esses demais órgãos a como escrever, desenvolver e monitorar os projetos.

Nesse sentido, é importante observar o arranjo institucional no qual se insere o ator subnacional objeto dessa pesquisa, o Distrito Federal, na consecução da cooperação técnica entre o Instituto Brasília Ambiental (IBRAM) e a Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura (UNESCO). A cooperação em questão, surge de uma demanda local, e se estabelece através da atuação do governo local junto ao organismo internacional, contudo, trata-se, do ponto de vista jurídico, de um ato complementar de uma cooperação técnica já estabelecida entre a República Federativa do Brasil e o órgão internacional. Sendo assim, o Ministério das Relações Exteriores, através da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) tem papel, não só de mediador, mas também de fiscalizador do processo e resultados do esforço cooperativo. As normas que regulamentam esse tipo de arranjo institucional constam do Decreto Presidencial nº 5.151 de 22 de julho de 2004 e do Decreto Distrital nº 38.050 de 10 de março de 2017.

Trabalhos já realizados que tratam especificamente da gestão da cooperação internacional (TOMAZINI, 2017; ULLRICH, CARRION, 2015) têm seu foco majoritariamente na atuação dos Estados, por meio de seus governos federais, ou seja, centrais, na elaboração e execução dos projetos. Segundo Ullrich e Carrion (2015), a discussão sobre cooperação internacional passa pelo postulado de que:

(...) as ações de cooperação internacional implicam processos de gestão e são influenciadas pela representação que o país doador faz do desenvolvimento, assim como pelas motivações que o levam a cooperar (ULLRICH; CARRION, 2015, p. 657)

O enfoque dado à cooperação praticada pelos governos centrais também é analisado por Tomazini (2017), onde faz um estudo comparativo entre gestão da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) e a Cooperação entre os países do Sul, a cooperação Sul-Sul (CSS). Por este trabalho, Tomazini explica a diferença de gestão da cooperação entre os dois tipos, onde a CID é marcada por um caráter vertical da relação entre países doadores de cooperação (Norte) e países receptores (Sul), enquanto a cooperação Sul-Sul sustenta em seu discurso e atuação um caráter de respeito à soberania de ambos parceiros, de horizontalidade, pela qual não se usa a nomenclatura “doador” e “receptor”, mas sim, países parceiros. Além disso, a ideia que se tenta propagar sobre a CSS é que não é marcada pela transferência de

conhecimento de um país para outro, mas sim, uma ação onde os ganhos entre os cooperantes são mútuos (TOMAZINI, 2017, p. 31)

Alves (2013) fez um estudo sobre a cooperação descentralizada de São Paulo, no âmbito do “Projeto de Policiamento Comunitário – Sistema Koban”, que passou por duas fases: uma descentralizada, marcada pelo acordo entre a Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) e a Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA), e outra etapa ,centralizada, marcada pelo acordo entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Brasil com a JICA, tendo a ABC como anuente (ALVES, 2013, p,37). O trabalho de Alves procurou em seu estudo, investigar os impactos dessa cooperação e em seguida verificar se “as práticas por ele alcançadas teriam benefícios específicos em relação à forma centralizada ou descentralizada de cooperação internacional” (ALVES, 2013, p. 2). Como resultado, o estudo chegou a conclusão que a prática descentralizada trouxe mais resultados positivos do que a sua etapa centralizada, apresentando “maior eficácia, eficiência e sustentabilidade”. (ALVES, 2013, p.3).

Apresentar os trabalhos realizados acima é necessário para apontar como este presente trabalho se justifica e o que irá acrescentar para os estudos acerca da cooperação internacional. Como já dito, a cooperação internacional geralmente é abordada com o objetivo de relatar as diferenças entre cooperação Norte-Sul e Cooperação Sul-Sul, ou então com o objetivo de descobrir os impactos das suas formas centralizada e descentralizada. Mais além, é pertinente analisar como se dá o processo de gestão da cooperação, qual e como o instrumento que os atores dispõem para fazer a gestão desses projetos viabiliza a cooperação. No caso do trabalho desta dissertação, a contribuição que se pretende é oferecer a descrição e análise do processo de cooperação de um órgão do governo local com uma Organização Internacional, e apontar qual é o instrumento utilizado para executar esta cooperação.

A escolha estudo do projeto entre o IBRAM e a UNESCO se justifica em função de ter sido indicado pelos gestores entrevistados da UCTI ao serem solicitados a informar um projeto de cooperação que ofereceria mais possibilidade de análise por estar mais desenvolvido e amadurecido e se encontrar e em sua fase final de execução.

Ao abordarmos uma política de cooperação algumas questões surgem. Uma vez que essa pesquisa envolve atores do IBRAM e da UNESCO, questiona-se não apenas a relação entre estes atores, mas também como se dá processo de cooperação, os instrumentos de gestão utilizados para essa cooperação, além de, e em complemento,

tentar identificar a razão da escolha destes instrumentos. Assim as nossas perguntas são: Como se dá a gestão da cooperação internacional do GDF no âmbito do IBRAM? Como seu instrumento de ação pública viabiliza a cooperação técnica internacional? Por que escolheram a UNESCO para ser o organismo internacional? Qual são as obrigações e responsabilidades de cada ator envolvido no projeto? Como está acontecendo a cooperação?

Dessa forma, o objetivo do presente trabalho é analisar a gestão da cooperação técnica internacional realizada pelo Governo do Distrito Federal, por meio do caso do projeto de cooperação entre o IBRAM e a UNESCO.

Para alcançar este objetivo geral, definimos os seguintes objetivos específicos:

- Identificar a atuação internacional do Governo do Distrito Federal
- Descrever e analisar o processo da cooperação técnica internacional do GDF
- Analisar o instrumento de ação pública da cooperação IBRAM/UNESCO

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para alcançar os objetivos do trabalho, optou-se por utilizar como estratégia o estudo de caso, que visa explorar em profundidade um projeto, um programa, um fato (FAZENDA, 2015) Essa forma de abordagem tem a capacidade de lidar com uma ampla variedade de fontes de dados (YIN, 2001 [1994]), tais como os documentos, os dados quantitativos e qualitativos sobre a cooperação e as entrevistas com gestores, técnicos e proponentes que utilizamos como base para a análise.

A pesquisa é de caráter analítico, dada a forma de abordar a cooperação internacional e seus instrumentos. Como afirmado acima, a literatura especializada em cooperação descentralizada se contém em analisar atuação dos governos locais internacionalmente e suas relações com governos de outros países e organização internacionais. Já este trabalho parte de uma outra perspectiva, que é da ação pública, e a partir daí compreende a ação internacional como uma ação pública, e assim caracteriza os documentos dos projetos de cooperação técnica internacional como instrumentos da ação. Dentro dessa perspectiva, realiza-se o desafio de empregar as

dimensões da instrumentação da ação pública ao identificarmos qual é o instrumento de gestão da cooperação internacional.

Por meio de uma abordagem interdisciplinar, o trabalho faz uma intersecção entre duas áreas: Gestão e Políticas Públicas para o Desenvolvimento e Relações Internacionais. A escolha deste tipo de abordagem se deu porque o objetivo deste trabalho não seria alcançado se tivéssemos analisado o fato por apenas uma ótica. A interdisciplinaridade é a “possibilidade de quebrar a rigidez dos compartimentos em que se encontram isoladas as disciplinas dos currículos escolares (PIRES, 1998, p. 177) Assim, analisar o fato que é uma cooperação na gestão demanda considerar tanto os conhecimentos sobre ação internacional de entes-subnacionais, quanto conhecimentos sobre ação pública e seus instrumentos.

O *objeto* é o projeto de cooperação internacional estabelecido a partir de 2011, com previsão para término em 2018. O *locus* da análise é o Distrito Federal. Para que o objeto dessa pesquisa pudesse ser interpretado a partir de uma triangulação de fontes diversas de evidência (YIN, 2001 [1994]), foi selecionado uma variedade de dados. Assim, três fontes principais guiaram a análise: a) PRODOC 914BRZ2001 – Documento do Projeto de Cooperação; b) entrevistas com assessores e gestores; c) decretos e portarias sobre cooperação técnica internacional dispostos pelo Governo Federal e Governo do Distrito Federal.

Para a *coleta de dados* como fontes para a pesquisa, foram realizadas entrevistas com três grupos, uma individual e duas coletivas, contabilizando um total de seis entrevistados. A primeira entrevista, feita individualmente, ocorreu no dia 31 de maio de 2017, com uma Assessora na Assessoria Internacional do Governo do Distrito Federal. O objetivo dessa entrevista era obter informação sobre a ação internacional do governo do Distrito Federal e seus projetos de cooperação em andamento e concluídos. Foi feita uma *entrevista semiestruturada* – série de perguntas abertas, feitas em ordem prevista, mas na qual o entrevistador pode acrescentar perguntas de esclarecimento (LAVILLE; DIONE, 2008 [1997]) – que orientou o diálogo com o objetivo de torná-lo menos rígido e favorecer a obtenção de informações mais ricas, a qual o entrevistado pode ter mais liberdade para apresentar as informações sobre o órgão do qual pertence e a atuação do GDF internacionalmente. As questões postas foram relacionadas ao histórico da atuação internacional do GDF, como se organiza da Assessoria Internacional, quais foram os projetos de cooperação já realizados e ainda em execução. A entrevista com a Assessoria Internacional foi a primeira a ser escolhida pois há uma

dificuldade de se obter informações mais sistematizadas sobre a ação internacional do Distrito Federal. A própria entrevistada alegou um *déficit* documental do órgão quanto a esse tipo de informação. Para ilustrar os relatos da entrevistada, este trabalho utilizou as notícias do próprio portal eletrônico da Assessoria Internacional e as notícias do portal Agência Brasília.

A partir dos relatos da primeira entrevista, e das notícias nos portais citados, tentamos entrar em contato com as secretarias que foram citadas por terem firmado acordos de cooperação internacional. Nessa etapa, encontramos uma dificuldade grande, que é a falta de detalhamento das notícias e o fato de que em alguns órgãos contatados, a resposta era de que foram assinados os acordos, mas não chegaram a ter nada na prática ainda. Ao entrar em contato com o IBRAM, fomos informados do projeto de cooperação técnica objeto deste trabalho. E fomos aconselhados a entrevistar os gestores da Unidade de Cooperação Técnica Internacional para sobre os demais projetos de cooperação técnica, e posteriormente entrar em contato com o IBRAM.

A Unidade de Cooperação Técnica Internacional (UCTI) faz parte da Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão do GDF. Eles são os responsáveis por auxiliar, orientar e acompanhar os demais órgãos do GDF na assinatura e implantação dos acordos de cooperação técnica internacional. A UCTI, por ser o meio entre o órgão, a ABC e o organismo internacional, possui de forma sistematizada informações sobre os projetos já estabelecidos. Assim, escolhemos por fazer a entrevista coletiva, com dois Assessores da UCTI, ainda de uma forma *semiestruturada*, para obter informações dos projetos de cooperação, e saber sobre qual o projeto que eles achavam que tinha o melhor caso para estudo. As perguntas tratavam de como é institucionalizada a cooperação técnica internacional do DF, como é constituído e assinado o projeto de cooperação, quais as cooperações concluídas, em andamento e a serem assinadas, e qual é o projeto melhor se apresenta como um caso para estudo. Sobre este último, fomos informados do caso do IBRAM. Nessa ocasião, além dos relatos, também foram disponibilizados o “pacote” de projetos de cooperação técnica, o decreto que institui a UCTI e as diretrizes para os acordos de cooperação técnica no GDF. Com encontro, pudemos estabelecer qual seria o caso a ser estudado.

Posteriormente, fizemos a terceira entrevista, feita de forma coletiva, realizada com três gestores do IBRAM. Novamente *semiestruturada*, tendo perguntas pré-estabelecidas, mas aberta a novas perguntas que surgem eventualmente, assim como relatos dos gestores que vão além das perguntas. Nessa entrevista, as questões se

guiaram sobre o início da cooperação com a UNESCO, qual foi o papel da UNESCO, quais foram os desafios para a cooperação, quais foram os efeitos e as mudanças causados no IBRAM, quais foram os efeitos da cooperação no território e em que fase se encontrava o PRODOC.

Os entrevistados do IBRAM nos forneceram os documentos principais para este trabalho, sendo eles o:

- PRODOC 914BRZ2001;
- As revisões do PRODOC 914BRZ2001;
- O termo de convergência da UNESCO para contratações,
- Apresentação de resultados de um trabalho de remodelamento dos processos de licenciamento, fiscalização, compensação e informações ambientais,
- termo de referência divulgado pela UNESCO para a contratação de serviços para capacitação da gestão por processos
- Relatórios do SIGAP (Sistema de Informações Gerenciais de Acompanhamento de Projetos) de progresso anual do projeto de 2012 à 2017, situação geral e histórico.
- Publicação da portaria que anuncia os projetos a concorrerem ao prêmio em Gestão Pública do DF, o Inova Brasília. Três projetos do IBRAM concorreram, ambos são resultados da cooperação estudada neste trabalho: 1) Transformação do processo Ato Licenciador (Licenciamento ambiental); 2) Redução do tempo de julgamento dos autos de infração Ambiental em 1ª instância; 3) Implantação do Escritório de Processos do Instituto Brasília Ambiental.
- Documento de inscrição de um dos resultados da cooperação internacional no prêmio INOVA Brasília. O resultado em questão é o projeto de “Transformação do processo Ato Licenciador (Licenciamento ambiental)”
- Relação de acordos de cooperação técnica e contratações feitas por meio da Cooperação Internacional IBRAM/UNESCO. Este documento, juntamente com o PRODOC são as principais fontes primárias para analisar quais foram os resultados desta cooperação. A relação está disponível também no portal do IBRAM

Como *organização de análise de dados*, fizemos da seguinte forma: guiados pelas entrevistas, escolhemos os documentos primários para fazer parte da amostragem. Em primeiro plano, analisamos o PRODOC 914BRZ2001 sob a perspectiva de Lascoumes e Le Galès (2007) acerca dos instrumentos de ação, buscando identificar qual é o modelo organizacional, filosofia gerencial e substrato técnico do instrumento. Utilizar esta perspectiva possibilitará entender qual é o instrumento de gestão dessa cooperação, e como o PRODOC se encaixa como um instrumento.

Em segundo plano, temos os decretos, relatórios de demais cooperações e notícias. Estes dados foram utilizados para descrever a área internacional do GDF, elencar quais são os projetos de cooperação já em execução, e compreender qual é a institucionalização da cooperação técnica para gestão. Além disso, temos a entrevista com os gestores. Como dito anteriormente, estas entrevistas serviram para nortear sobre quais os documentos devem ser analisados, como também descrever fatos sobre as ações públicas dos seus respectivos órgãos. Utilizaremos as entrevistas tanto como citação direta, como citação indireta. As citações diretas serão para dar espaço às percepções dos entrevistados, já as indiretas são para utilizar as entrevistas como descrição dos fatos.

A estrutura da dissertação se apresenta da seguinte forma: na primeira etapa apresentaremos o contexto da ação internacional dos governos locais, trazendo o conceito de Paradiplomacia, apresentando estudos sobre a normatização da ação internacional dos governos locais e no final descrevendo os tipos de cooperação internacional. Em seguida, no capítulo do referencial teórico, será feita uma contextualização dos estudos sobre os instrumentos ao longo de sua história. A partir disso, iremos partir para o desafio da intersecção dos saberes das Relações Internacionais e Gestão Pública, que marca a abordagem interdisciplinar do trabalho. Neste sentido, a cooperação internacional em gestão feita pelo governo local é parte da recomposição da ação pública conceituada por Lascoumes e Le Galès. O espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos, como por finalidades, conteúdos e projetos de ator, é o meio internacional, as técnicas, instrumentos e finalidades são as várias formas de relações entre os atores, como cooperação internacional descentralizada, memorandos de entendimento, protocolo de intenções, e os atores são os governos locais, governos regionais, redes de cidades, e todos os atores que estabelecem relações tendo como foco a gestão e políticas públicas

Na terceira etapa iremos apresentar o Distrito Federal como ator internacional. Para isso, iremos descrever como se dá a institucionalização para a ação internacional, ou seja, no âmbito do Governo do Distrito Federal, quais são os setores responsáveis pelo contato com atores de outros países e pelos projetos de cooperação internacional. Posteriormente, iremos abordar as ações internacionais do Governo do Distrito Federal, apresentando pontualmente um breve contexto das suas parcerias bilaterais e projetos de cooperação técnica em gestão. Ao elencar os projetos de cooperação técnica, teremos a ponte para o terceiro e último capítulo.

No último capítulo iremos descrever e analisar a gestão da cooperação técnica entre o IBRAM e a UNESCO e descobrir qual é o seu instrumento de gestão. Inicialmente, descreveremos o percurso da construção de um projeto de cooperação internacional a nível do Governo do Distrito Federal, para em seguida identificarmos qual o instrumento utilizado. Após a identificação deste instrumento, iremos fazer a descrição e análise de seus principais aspectos com o objetivo de identificar as dimensões da instrumentação (filosofia gerencial, modelo organizacional e substrato técnico) da cooperação. (LABATUT et al. (2012); LASCOUMES, LE GALÉS 2007; 2012a [2007]).

E como considerações finais, iremos apresentar as conclusões descrevendo e ligando os aspectos da cooperação técnica desse caso às dimensões do instrumento de gestão da cooperação. Como fechamento do trabalho, haverá um quadro apresentando as fases da cooperação.

1. A PARADIPLOMACIA E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

O primeiro passo para analisar a gestão da cooperação internacional de um governo local é entender como que os governos locais passaram a figurar como atores internacionais. Este capítulo irá inicialmente apresentar os fatores que levaram os atores subnacionais a se engajarem em estabelecer relações internacionais por meio de redes de cidades e contatos diretos com atores subnacionais de outros países, o que resultou no surgimento do termo Paradiplomacia. Será apresentado também questões acerca da normatização da ação internacional dos entes subnacionais no Brasil. E como fechamento, iremos apresentar os tipos de cooperação internacional descritos pela literatura e pela Agência Brasileira de Cooperação

1.1 Ação Internacional dos Governos Locais

A ação internacional de atores subnacionais se deu graças a uma junção tanto de fatores históricos, como conjunturais, e tanto de fatores internacionais, como internos. Partindo do ponto de vista das Relações Internacionais, as mudanças causadas pelo fim da Guerra Fria e a globalização exerceram força sobre as prioridades políticas, abrindo espaço e concedendo ferramentas para uma maior participação subnacional na construção da política internacional. Já, do ponto de vista interno e conjuntural, o crescimento dos assentamentos humanos, da urbanização da população mundial e dos fluxos migratórios criaram demandas semelhantes a estados e municípios de países diferentes (ALVES, 2001)

As estruturas políticas e econômicas dos diversos países do mundo passaram por transformações profundas com o fim da Guerra Fria. As mudanças iniciadas a partir desse marco histórico desenvolveram-se encurtando distâncias e esmaecendo fronteiras. Nesse contexto, a inserção internacional de atores subnacionais, como os Estados e Municípios, por exemplo, passou a figurar como uma alternativa política às necessidades reais e locais. A política internacional que, em grande medida, ainda é uma prerrogativa do Estado em seu molde Westfaliano, tem sido, aos poucos, descoberta como uma fonte de aprendizado colaborativo pelos entes subnacionais e seus governantes. (JUNQUEIRA, 2014, p.35)

Ao ponto que os fluxos econômicos além das fronteiras ficaram mais correntes, a separação entre o doméstico e o internacional fica cada vez mais esmaecida, fazendo

com que ações globais tenham um maior impacto local, assim como as ações locais podem atingir uma escala transnacional mais facilmente. Nessa nova ordem, as autoridades dos entes subnacionais ganham maior relevância ao estabelecerem interconexões com diferentes atores do cenário internacional, inclusive no que diz respeito a mecanismos de integração internacional. (MARIANO; MARIANO, 2005). Essas interconexões formadas entre as comunidades locais e as instituições, Estados e organizações internacionais impõem certo constrangimento às comunidades, mas também as concede poder. Segundo Held, o aprofundamento do processo de globalização gera pressão sobre o fenômeno que o autor chama de “reterritorialização da atividade socioeconômica” (HELD, 1999). Isso quer dizer que, enquanto há uma, cada vez maior, interdependência entre os atores das relações internacionais, também cresce a ocorrência de mecanismos de governança, zonas econômicas e complexos culturais definidos em recortes territoriais diferentes daquele do Estado, ou seja, em âmbitos que podem ser subnacionais, regionais ou supranacionais.

Do ponto de vista da governança, as Nações Unidas exerceram importante papel ao impulsionar o fenômeno da inserção internacional de atores locais. As grandes conferências ocorridas durante os anos 1990 reconheceram a importância dos atores subnacionais como agentes do desenvolvimento internacional. Como parte dessa governança, houve criação de organizações como a Coordenação de Associações Mundiais de Cidades e Autoridades Locais (WACLAC) em 1996, que mediu e coordenou o relacionamento das associações internacionais de governos locais – tais como a União Internacional de Autoridades Locais (IULA), Organização das Cidades Unidas (UTO), a Metropolis, a Eurocities e a Organização das Cidades Árabes (ATO), – com a ONU. Já, no que diz respeito ao caso Latino-Americano, foram adicionados a este rol de organismos de governança internacional de atores subnacionais a Mercocidades, e a União de Cidades e Capitais Ibero-Americanas (UCCI). Em 2004, a IULA, a UTO e a Metropolis foram unidas sob a criação das Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), o que veio a ser a maior rede de cidades do mundo, sendo composta por, aproximadamente, 200 mil governos locais.

Conforme Duchacek (1990), a busca pelo bem-estar, quando passa a ser uma competência também atribuída aos governos locais, estimula o uso de políticas transnacionais por agentes subnacionais. Quando as cidades e os estados percebem a si mesmos como agentes de desenvolvimento econômico e atores na promoção comercial

de suas regiões, impulsionados pela busca de um estado de bem-estar social para seus habitantes, a sua atuação internacional passa a ser estimulada (VIGEVANI, 2006).

Nesse sentido, os entes subnacionais assumem políticas não-tradicionalmente suas, ou seja, que antes eram de responsabilidade da União, como aquelas ligadas ao setor social, a fim de garantir o bem-estar e promover seu desenvolvimento econômico. Por isso, esses municípios precisam “redesenhar sua atuação estatal”, o que abre espaço a sua atuação internacional (ABRÚCIO E COUTO, 1996), promovendo cada vez mais cooperação descentralizada para adoção de boas práticas na administração pública e buscando em organismos e agências internacionais fontes de financiamento para seus projetos.

O crescimento demográfico contínuo desses conglomerados urbanos traduz-se em números. Conforme dados apresentados por José Augusto Lindgren Alves (2001), a população urbana mundial em 1995 era de 2,4 bilhões de pessoas, valor que deve mais que dobrar até 2025. Segundo relatório da ONU, em 2014, 3,9 bilhões de pessoas já habitavam áreas urbanas, o que corresponde a 54% da população mundial. Em um mundo cada vez mais globalizado e interdependente, conforme explicado acima, os temas aos quais a agenda internacional se abriu – as questões globais: desigualdade, educação, saúde, meio-ambiente, etc. – são mais evidentes, e muitas vezes originam-se, nos meios urbanos.

É fácil notar, por exemplo, os impactos internacionais da imigração, que resulta, em grande medida, da falta de condições de vida adequadas no âmbito local. Problemas locais, como os habitacionais, o desemprego, a insegurança, a falta de saneamento básico e até mesmo abusos aos direitos humanos, compõem os fatores causadores dos movimentos migratórios, geradores de disputas acirradas no ambiente internacional.

Outros dois exemplos em que é possível perceber o transbordamento de questões locais ao âmbito internacional são os casos do meio-ambiente e do desenvolvimento. Emissões desenfreadas de gases poluentes, descarte incorreto de lixo e esgoto, podem causar a poluição de ar e águas que atingem diretamente a qualidade de vida em outros países. Da mesma forma, se o desenvolvimento se transformou numa luta internacional, então é a nas cidades que se pode promovê-lo, pois as interações entre a riqueza e a pobreza nos meios urbanos representam, em grande medida, o grau de desenvolvimento de um país.

1.2 Abordagens das Relações Internacionais para a Paradiplomacia

Embora já tivesse certa atividade nos anos 1980, em especial nos países europeus, a atuação internacional dos entes subnacionais teve como período de maior desenvolvimento a década de 1990. Com isso, nos últimos 10 anos, uma gama bastante considerável de estudos surgiu com a intenção de explicar esse fenômeno, que atualmente se apresenta de forma ainda mais densa. A paradiplomacia surgiu, nesse sentido, como a atuação diplomática de governos não-centrais, que também são conhecidos como entes subnacionais (ROCHA, 2010). Essa descentralização é marcada pela transferência de responsabilidades de políticas para os governos locais, e isso gera a necessidade de ampliação das receitas, o que pode advir de um acréscimo tributário, de uma atribuição diferenciada destes, ou até mesmo da busca por alternativas gerenciais que permitam desempenhar suas atividades sem gerar novos custos.

O uso do termo paradiplomacia teve seu início na década de 1980 pelos estudiosos Ivo Duchacek e Panayotis Soldatos. Inicialmente, Duchacek usou o termo microdiplomacia, cuja intenção era designar uma tendência dos estados federados de se engajarem em assuntos internacionais. O termo paradiplomacia foi usado como sinônimo de microdiplomacia ao se discutir a relação regional e transfronteiriça entre entes federados e Estados. Na discussão teórica sobre paradiplomacia são apontados estímulos para as ocorrências de relações entre entes subnacionais. Esses motivos podem ou não agir em conjunto para justificar o início da atuação internacional, e há particularidades entre os casos. A presença de fronteiras porosas (*poerforated sovereignties*) – quando há uma transposição das fronteiras físicas devida às intensas relações que se estabelecem entre os povos de tais regiões - também foi um dos estímulos que iniciaram os movimentos paradiplomáticos (ROCHA, 2010). Essa intensificação das relações culturais, sociais e econômicas entre os povos trouxe a necessidade de relações mais formais e institucionalizadas, como exemplo das relações transfronteiriças entre a Alemanha e a França depois da 2ª Guerra Mundial, as quais tinham a intenção de reconciliação entre as respectivas regiões (VIGEVANI, 2006).

Há algumas considerações de aspecto político sobre motivos que levaram o surgimento da paradiplomacia. Segundo Hans Michelmann (1990), há três pontos: A política independente - que tem no caso do estado do Québec o principal exemplo – com o intuito de reforçar as diferenças e particularidades de uma região visando à separação. Outro exemplo de política independente é quando há grandes divergências

partidárias entre o governo de um estado e o governo federal. O segundo ponto é a busca por prestígio político. Nesse caso, acontece quando políticos usam a paradiplomacia como forma de conseguir projeção internacional, mas principalmente destaque nacional. O terceiro e último ponto político é a familiaridade de governos, ou seja, um governo local tenta buscar parcerias com governos locais de outros países que tenham um norte político com semelhanças.

Analisando os escritos de Panayotis Soldatos (1990), tem-se um conjunto de possíveis estímulos para a paradiplomacia, os quais estão inseridos no contexto de novas formas de relações não centrais que passaram a ter maior ocorrência depois do fim da Guerra-Fria. Segundo Soldatos, a “domestificação” da política externa seria um dos determinantes da paradiplomacia. Essa “domestificação” caracteriza a tendência da abrangência da política externa em áreas de *low politics* (como comércio, intercâmbio educacional, cultural e etc.), áreas multidisciplinares as quais os governos subnacionais garantem grande interesse em discutir. Um segundo determinante citado por Soldatos seria a segmentação objetiva na qual diferenças geográficas, culturais e políticas poderiam gerar conflitos quanto aos objetivos gerais da política externa dos Estados nacionais.

O desenvolvimento econômico é também considerado como um determinante de peso na ação de entes subnacionais, pois na procura de parcerias com empresas de outras regiões, os governos locais oferecem incentivos e investimentos para atrair setores de produção de outras cidades. Soldatos (1990) também considera como um estímulo à paradiplomacia a atitude dos governos locais e regionais de querer atuar como poder nacional em relação às ações de política externa conduzidas pelo poder central, o que pode ser mais reforçado pela ausência de instituições nacionais sensíveis às demandas das unidades não-centrais. Neste último, é essencial deixar claro que no caso brasileiro, não há esse motivo. A ação dos governos locais não tem interesse de ferir e romper com as diretrizes da política externa determinada pelo Estado. Pelo contrário, em caso de considerações acerca da relação entre os objetivos, as ações dos governos em ambas as esferas se convergem.

Outro fator que pode estimular a ocorrência do fenômeno da paradiplomacia é a democratização, que acaba por dar voz aos entes subnacionais. A exemplo disso está o arranjo da União Europeia, em que a clara preocupação com a democratização permite aumentar a participação popular em questões de política externa. No modelo europeu a organização política para a paradiplomacia acontece em duas vias, tanto de cima para

baixo – ou seja, com medidas governamentais propostas ao povo –, quanto de baixo para cima. Nesse contexto, a participação dos governos locais nas reuniões da Rede Eurocities dá espaço para a atuação das entidades subnacionais.

Até mesmo o aumento da concentração de pessoas nas cidades que se deu devido à industrialização pode contribuir ao desenvolvimento de ações internacionais de atores subnacionais. Isso porque o aumento populacional desenhó novos desafios a serem superados pelas prefeituras, que viram na cooperação internacional uma importante fonte de informações e experiências na busca de soluções. Essas relações permitiram o compartilhamento de projetos de políticas para cooperação em diversas áreas específicas em que esses atores enfrentam problemas comuns ou semelhantes.

A paradiplomacia tem também como estímulo a proximidade do governo local com os grandes centros produtivos. Isso significa que os governos dos municípios e estados passam a ter o intuito de que suas regiões apresentem forte comércio internacional em razão do aumento de empregos e da sustentabilidade econômica. Dessa forma a busca por mercados externos e parceiros econômicos passa a ser uma forma de sua atuação no meio internacional. Outro exemplo que também não pode ser descartado é a busca dos municípios por mostrarem na área internacional suas particularidades, belezas naturais e história para enriquecer o potencial do turismo (CEZÁRIO; LEANDRO, 2006)

Há ainda dois fatores para a paradiplomacia que podem exemplificar a mudança do contexto mundial para uma abordagem multidisciplinar nas Relações Internacionais. Um deles é a identidade cultural com regiões de outros países, o que faz com que usem a paradiplomacia para ter algum tipo de aproximação. Já o segundo, que vem ganhando atenção, é o meio ambiente, o qual promove aproximação entre as cidades e organizações internacionais no intuito de desenvolver políticas públicas eficientes para preservar ou resgatar áreas que estão sendo ameaçadas. Nesse caso, há também o exemplo da cooperação entre duas cidades (Linköping e São Bernardo do Campo), na qual Linköping, que é uma cidade referência no desenvolvimento de estudos para manejo de resíduos, estabeleceu meios de compartilhar esses conhecimentos com as universidades da região de São Bernardo do Campo, assim como com os gestores da área ambiental do governo municipal da cidade.

Percebe-se então que os motivos e os fins dessa forma descentralizada de cooperação internacional transitam em campos que vão além dos debates já datados das Relações Internacionais que se propõem exclusivamente em abordar o poder e o Estado

como o único ator das Relações Internacionais. A cooperação internacional das cidades engloba temas como gestão urbana, reciclagem, e principalmente o compartilhamento de conhecimento para criar políticas públicas voltadas para as contradições sociais e espaciais marcantes, como fome, habitação, saneamento e desigualdade

1.3 Normatização da Ação Internacional

Segundo Gustavo Cezário (2011), a governabilidade global demorou a ser institucionalizada pelos governos brasileiros. No âmbito federal, somente em 1997, foi criada no Ministério das Relações Exteriores uma seção para lidar com a inserção internacional de entes subnacionais, a Assessoria de Relações Federativas, que foi ampliada, em 2003, para Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA). Do ponto de vista municipal, Cezário estima que em 2010, 386 municípios brasileiros exerciam algum tipo de atuação internacional.

Em termos jurídicos, a ação pública internacional dos governos locais permanece em discussão. O debate presente na literatura jurídica ocupa-se de verificar se há respaldo jurídico, uma normatização própria da atuação internacional dos entes subnacionais e, em um quadro geral brasileiro, qual seria o nível de institucionalização desta prática. É possível afirmar que, em matéria de direito interno, existe uma descrição das competências atribuídas ao estado federado e ao município. Contudo, em matéria de cooperação internacional desses entes, o Estado Nacional ainda é posto como único ator, não se podendo considerar, assim, os estados federados e municípios sujeitos de direito internacional. Isto não quer dizer, no entanto, que por essa centralidade do Estado Nacional, a atividade paradiplomática não deva ocorrer, mas, de acordo com as conclusões de autores que desenvolveram estudos específicos sobre a questão jurídica (BARROS, 2009; FONSECA, 2013; RODRIGUES, 2008), os governos locais gradualmente irão se internacionalizar, e para isso há a necessidade de uma normatização dessa prática, como uma forma de garantir segurança jurídica para que os convênios, projetos de cooperação, intercâmbios e acordos sejam firmados sob as premissas de um corpo legal mais robusto.

Segundo Rodrigues (2008), apesar de a atuação internacional de entes subnacionais não estar prevista na Constituição de 1988 explicitamente, ela ocorre. E isso não necessariamente significa um desrespeito ao Direito. Em matéria de direito internacional, a Constituição estabelece no seu art. 21 que cabe à União estabelecer

relações com Estados estrangeiros e organizações internacionais, sendo, de acordo com o art. 84, o Presidente da República responsável por acreditar representantes diplomáticos de estados estrangeiros e celebrar tratados internacionais. O texto versa ainda, em seu art. 49, que cabe ao Congresso Nacional “resolver definitivamente” sobre os tratados assinados pelo Executivo, ou seja, sancioná-lo ou não. O Judiciário também tem seu papel nas relações internacionais, visto que, segundo o art. 105, cabe a este poder realizar o controle de constitucionalidade dos acordos estabelecidos internacionalmente.

É importante destacar, entretanto, que o texto constitucional menciona uma ocasião em que se prevê a atuação internacional de entes federados: em caso de operações externas de natureza financeira. O art. 52 estabelece como competência privativa ao Senado Federal autorizar tais operações financeiras, sejam elas de interesse da União, estados federados, Distrito Federal ou Territórios e Municípios. Esse tipo de relação internacional traduz-se naquelas em que os entes federados solicitam a instituições como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) financiamentos ou outro tipo de auxílio financeiro.

De acordo com Rodrigues, a paradiplomacia ocorre sem afrontar o Direito graças às competências comuns de que se valem os três entes federados: União, Estados e Municípios. A excepcionalidade brasileira de ser uma Federação trina, ou seja, formada por esses três tipos de entes federados, confere aos dois últimos certa equiparação à União, diferenciando-se nos termos das competências de cada ente, podendo estas ainda serem próprias ou comuns. O art. 23 da Constituição Federal estabelece as responsabilidades ou competências compartilhadas por Municípios, Estados e União, permitindo sua ação em nível equiparado para a execução destas. Os temas incluem saúde, cultura, educação e ciência, meio ambiente, habitação, patrimônio histórico, cultural e paisagístico, bem como o combate à pobreza, o que, segundo o autor, torna legal a crescente atuação internacional de entes subnacionais em programas de cooperação técnica com suas contrapartes em Estados estrangeiros, cujos objetivos versam sobre quaisquer dos temas exemplificados pelo art. 23.

Barros, por outro lado, considerando insatisfatórias tais interpretações da Carta Magna, preocupou-se em elencar e discutir diversas tentativas de normatização da prática paradiplomática, ou da chamada, cooperação descentralizada no sentido amplo. A começar pela Proposta de Emenda Constitucional nº 475 de 2005 (conhecida como

PEC da Paradiplomacia), que propunha adicionar ao art. 23, parágrafo 2º disposição sobre a atuação de Estados federados, Distrito Federal e Municípios no meio internacional promovendo atos e celebrando acordos ou convênios com seus homólogos estrangeiros, desde que respeitadas as normas dispostas no art. 49.

A PEC (chamada de PEC da Paradiplomacia) foi objeto de análise pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), sendo seu parecer contrário à sua votação, e seu argumento semelhante aquele defendido por Rodrigues. Segundo a Comissão, não procede o pressuposto de que os entes públicos citados acima não podem celebrar atos com pessoas jurídicas estrangeiras por falta de devida menção no texto constitucional. Isso porque não haveria disposição no texto constitucional que impedisse tais entes de firmarem atos internacionais, uma vez que o objeto de tais atos fosse relacionado às competências já previstas aos entes na Constituição:

A liberdade de celebrar atos é decorrente da autonomia declarada no artigo 18 da Constituição da República e explicitada em outros artigos, como o 30. Sua liberdade é ampla e submissível a apenas dois limites:

a) em casos onde o legislador constituinte deliberou restringi-la (vide artigo 52, inciso V);

b) o próprio conjunto de competências atribuídas aos entes estatais pela Constituição da República. Assim, parcela componente da autonomia estatal não pode ser diminuída ou extinta, sob pena de avançar sobre a própria natureza jurídica dos entes estatais.

De resto, certamente não caberia aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios celebrar, por exemplo, atos internacionais cujo tema seja nacionalidade ou moeda.

Vemos, portanto, que a esses entes estatais é possível celebrar atos internacionais, sim, mas, naturalmente, dentro da esfera da respectiva competência.

É possível celebrar tais atos com quaisquer pessoas estrangeiras, sejam elas dotadas ou não de personalidade jurídica de direito internacional.

Estado, Distrito Federal e Municípios podem celebrar quaisquer atos com cidadãos, organizações oficiais ou não-governamentais ou quaisquer entes de natureza estatal (o País, a Província, o Departamento, o Condado, etc ...) (COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA, Parecer do Relator, Dep. Ney Lopes (PFL-RN) sobre a PEC 475 de 2005, 2006, pg. 2-3)

Além disso, a CCJC argumenta que não há necessidade de autorização da União para os entes federados firmarem tais atos, o que limitaria a autonomia atribuída a esses sujeitos.

Barros critica o parecer, por este considerar que não há impedimento constitucional aos estados e municípios de firmarem atos internacionais, afirmação que não observa o preceito da administração pública, que é o Princípio da Legalidade.

À Administração Pública é vetado agir no silêncio da lei, ou seja, não havendo preceito normativo que disponha sobre a competência de um ente para agir de determinada forma, isto significa que a ele tal ação é desautorizada. Desse modo, tanto a estrutura normativa brasileira quanto a prática internacional – como restou evidenciado na seção anterior – demonstram que se há forma eficaz de autorizar-se a ação internacional dos governos subnacionais esta é a Constituição Federal. (BARROS, 2009, pg. 129)

Outra tentativa de normatização jurídica das práticas paradiplomáticas foi através do Projeto de Lei Complementar PLS nº 98/2006 proposto pelo senador Antero Paes de Barros (PSDB-MT). O objetivo do projeto era regulamentar a aplicação de normas internacionais no Brasil, bem como versar sobre diversos aspectos dos tratados internacionais, tais como a sua celebração, execução, eficácia, aplicabilidade, interpretação e vigência. Ao ser submetido ao crivo da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, o relator, Arthur Virgílio (PSDB-AM) posicionou-se favorável à aprovação do mesmo, sugerindo a inclusão do tema da paradiplomacia em seu texto original. A sugestão foi a de permitir através do texto a celebração de acordos internacionais pelos entes federados desde que aprovados pelo Ministério das Relações Exteriores. O projeto foi rejeitado por unanimidade pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)³, por ser considerado inconstitucional e foi, portanto, arquivado (Benzatto, 2015).

As críticas que se fazem a respeito do projeto, no entanto, assim como as críticas postas ao Projeto de Emenda Constitucional mencionado acima, versam sobre esse entrave que seria a necessidade de apreciação do MRE sobre todos os movimentos de atuação internacional dos atores subnacionais. Além do PLS não especificar os critérios e os prazos para essa aprovação, há de se levar em conta uma inviabilidade prática do MRE de avaliar todos os projetos. Exigir a aprovação do MRE se transforma, portanto, num fator restritivo e limitador da atuação internacional dos entes federados. (Rodrigues, 2008)

No entanto, os diplomatas e juristas que tratam dessa lacuna normativa brasileira, de modo geral, defendem a necessidade da existência de uma lei para regular a atuação paradiplomática (Lessa, 2002; Medeiros, 2007; Branco, 2008). Sendo assim, Branco (2008) sugere alternativas ao maior entrave a essa regulamentação que reside na necessidade de apreciação ministerial: uma opção seria restringir a atuação internacional

³ Parecer disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4440052&disposition=inline>> Acesso em 25 dezembro de 2017

de municípios designando essa competência apenas para capitais estaduais ou a criação de um mecanismo de concentração da manifestação de vontade dos municípios em um só órgão.

1.4 Tipos de Cooperação Internacional

Muito se fala de cooperação internacional, e com a crescente prática desta pelos governos locais, o termo cooperação descentralizada é frequentemente citado. Porém é necessário fazer um levantamento conceitual a fim de elencar o entendimento tanto de acadêmicos quanto atores governamentais para compreender o que consideram ser cooperação internacional em suas variadas modalidades.

A cooperação internacional entre entes subnacionais, assumir diversas formas. Nesse sentido, Salomón (2007 *apud* RIBEIRO, 2009, p. 60) elenca as formas existentes de institucionalização das ações internacionais de governos locais. A primeira delas e a mais tradicional é a irmanação ou irmanamento de cidades (*twinning*), que se constitui de uma cooperação bilateral, em que são gerados acordos em diversos tipos de conteúdo a partir de um interesse ou de afinidades comuns às duas cidades. Do ponto de vista da América Latina, esse tipo de cooperação ocorre, majoritariamente, entre cidades de médio porte ou metrópoles que encontram seus pares em países desenvolvidos.

A segunda forma consiste no intercâmbio de “boas práticas” de gestão urbana, que pode assumir uma configuração bilateral ou multilateral. A esta forma interessa “importar” técnicas de gestão pública que garantiram, na cidade parceira, a solução de um problema que se enfrenta. Como instrumentos para esta forma, os *memorandos de entendimento, protocolo de intenções e acordos de cooperação*. O atrativo a este tipo de cooperação é seu custo baixo ou próximo a zero, visto que se trata muito mais de uma troca de *know-how*.

A terceira, seriam práticas simbólicas, como a declaração internacional de cidade “livre de armas nucleares” ou “santuário de refugiados”, por exemplo. A quarta e última forma de interação internacional, segundo Salomón são as redes de cidades. As redes de cidades são de diversos tipos e buscam diversos objetivos, contudo elas podem ser inacessíveis a alguns municípios, devido às taxas de adesão e aos custos que implica. As redes podem ser, grosso modo, de dois tipos, voltadas para a integração regional ou temáticas. As redes voltadas para a integração regional têm um fator territorial bem definido e uma temática variada, como é o caso das Eurocities e da

Mercocidades. Já as redes temáticas, são compostas de cidades variadas que se unem com um objetivo comum, como a preservação do meio-ambiente, por exemplo.

A Agência Brasileira de Cooperação propõe definições para a cooperação internacional. Considera inicialmente que a cooperação técnica internacional é

Uma ação de Cooperação Técnica Internacional (CTI), uma das vertentes da Cooperação para o Desenvolvimento, pode ser caracterizada como uma intervenção temporária destinada a promover mudanças qualitativas e/ou estruturais em um dado contexto socioeconômico de forma a sanar ou minimizar problemas específicos identificados naquele âmbito, bem como para explorar oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento. A materialização dessas mudanças dá-se por meio do desenvolvimento de capacidades de instituições/entidades e de indivíduos. (BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2014, pg.9)

Dentro da cooperação técnica, a ABC considera a cooperação Multilateral, Bilateral e Trilateral. A primeira é a cooperação com organismos internacionais, a segunda, com governos estrangeiros e seus respectivos órgãos federais, e a terceira consiste em parcerias entre a cooperação Sul-Sul/horizontal do Brasil com governos estrangeiros ou organismos internacionais em benefício de terceiros países. Uma ressalva pontual a se fazer a respeito da cooperação técnica é que, diferentemente de outros tipos de cooperações, “a técnica não comporta ações assistencialistas e humanitárias e não realiza operações de natureza financeira ou reembolsável” (BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2014, pg. 10).

Ao se falar de cooperação descentralizada, a ABC considera que é uma cooperação conduzida pelos entes subnacionais (estados, municípios e Distrito Federal) (MILANI, 2017), mas reafirma que as parcerias devem ser tramitadas por intermédio da ABC.

Já no debate teórico a partir da perspectiva acadêmica, Marcelo Fernandes de Oliveira e Caroline Klaus Luvizotto (2011) estabelecem quatro tipos ideais conceituais de Cooperação Internacional, os quais podem ser classificados em uma escala evolutiva: a) cooperação internacional vertical, b) cooperação técnica *tout court*, c) cooperação internacional horizontal e d) cooperação internacional descentralizada:

- a) Cooperação Internacional Vertical: possui caráter assistencial e consiste na transferência vertical de conhecimentos e técnicas dos países avançados aos países menos desenvolvidos, o que pressupõe uma postura passiva por parte

destes últimos e evidencia sua condição de subalternidade. Apesar da negação constante, é possível constatar que esse tipo de assistencialismo nunca foi desinteressado, uma vez que esteve sempre vinculado a objetivos nacionais específicos dos países desenvolvidos, principalmente no período da Guerra Fria. A promoção desse tipo de cooperação se enquadra na lógica da inserção internacional passiva dos municípios.

- b) **Cooperação Técnica Tout Court:** Substitui o caráter assistencialista para o de cooperação técnica. Isso tornou possível tratar os países em via de desenvolvimento como parceiros no processo de solução de seus problemas, como agentes intervenientes no processo de cooperação internacional, possibilitando a redução do envolvimento constante de peritos estrangeiros, que foram substituídos por consultores de curto prazo, com a função de apoiar os esforços locais. Desde então, os países em desenvolvimento mudaram de posição: de receptores, transformaram-se também em agentes do processo cooperativo. Esse tipo de cooperação já parece ser uma evolução, representando um meio-termo entre as estratégias de internacionalização municipal ativa e passiva.
- c) **Cooperação Internacional Horizontal:** Evolução da mudança conceitual explicitada acima, e passa a ocorrer a partir do surgimento de ações de cooperação entre países em via de desenvolvimento. A cooperação deixou de ser exclusivamente um mecanismo de interação Norte-Sul, passando a existir também no sentido Sul-Sul. Esse tipo de cooperação proporciona para as cidades brasileiras uma internacionalização ativa, que 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.
- 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.
- Nessa forma de cooperação, a possibilidade de ação das cidades brasileiras consiste em atuar internacionalmente para transformar seu espaço urbano em

locus privilegiado para o estabelecimento de cooperação internacional horizontal, tendo em vista a capacidade desses municípios de gerarem políticas públicas úteis para outras localidades. Isso tem duas consequências práticas. A primeira consiste em estabelecer condições que permitam baratear serviços para o erário público. A segunda reside no fato de a cooperação atuar no sentido de, em um primeiro momento, oferecer melhores condições de vida para os cidadãos, para em seguida permitir ao receptor utilizar a tecnologia recebida como conteúdo para intercâmbio com outros parceiros, em âmbito nacional e internacional, aumentando com isso a possibilidade de recebimento de outros auxílios de seu interesse. Ressalta-se que nesse modelo, é imprescindível a figura do Estado-nação

- d) Cooperação Internacional Descentralizada: Possui características gerais da cooperação horizontal sem necessariamente incorporar a figura do Estado-nação. Em reação à dificuldade de o Estado nacional responder aos problemas cotidianos das localidades, as cidades perceberam a associação como um instrumento eficaz para buscar soluções comuns aos seus problemas particulares. Gradualmente, a formação de parcerias e redes de trabalho vem se adensando, pois permitem a formação de solidariedades estratégicas, cooperação descentralizada e troca de informação entre as cidades, os municípios e as diversas organizações econômicas, políticas e sociais que dão vida à malha de sociabilidade local, criando e recriando os espaços locais e suas respectivas bases de sustentabilidade comunitária. (OLIVEIRA e LUVIZOTTO, 2011).

De acordo com Oliveira e Luvizotto (2011) são atributos para definir essa forma de cooperação:

- 1) Não pertencer à administração central do Estado, tais como associações privadas, administrações municipais e provinciais, universidades, fundações, sindicatos, setor privado em geral, etc. Ou seja, o predomínio nessas iniciativas é a reivindicação de autonomia, visibilidade própria e vontade de se diferenciar da administração central por meio de financiamento da cooperação descentralizada.
- 2) 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.

- 3) Boas motivações éticas dos agentes que se envolvem com a cooperação. Na maioria das vezes, eles querem construir um mundo melhor e, para tanto, se propõem a realizar projetos que visam a contornar as condições sub-humanas de parcelas significativas da população mundial. Isso exige que cada um cumpra sua tarefa, seja como pessoa seja como organização. Nos últimos anos, visando a alcançar esse objetivo, muitos desses agentes passaram a exigir dos governos e das organizações internacionais a construção de mecanismos e procedimentos adequados para dar-lhes o suporte necessário para o cumprimento de suas tarefas.

Há uma discordância entre o dispositivo da ABC com o conceito de Oliveira e Luvizotto, pois de acordo com a ABC, até a cooperação técnica descentralizada deve ter uma tramitação mediada pela Agência, já para Oliveira e Luvizotto, o fato de ser descentralizada significa justamente uma reivindicação por autonomia, onde não há a necessidade de presença do Estado central. A cooperação técnica do Distrito Federal segue o dispositivo da ABC, dessa forma os acordos de cooperação em gestão firmados podem ser chamados de cooperação descentralizada, mesmo que há uma coordenação direta com a ABC na hora da assinatura destes acordos. É um instrumento de ação pública que reconhece o ator local como um dos executores da cooperação. Uma vez abordada a normatização da ação internacional dos governos locais e descritos os tipos de cooperação interpretados pela literatura especializada, o próximo passo é fazer uma revisão do conhecimento sobre Instrumentos de Ação Pública, para, a partir daí, dispormos de um referencial para descrever a gestão da Cooperação Técnica Internacional do GDF por meio do caso IBRAM/UNESCO e descobrir como o instrumento é utilizado para executar essa cooperação.

2. OS INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Com o objetivo de fundamentar a análise do processo de gestão da cooperação técnica internacional entre o IBRAM e a UNESCO apresentamos neste capítulo uma abordagem interdisciplinar através da intersecção dos saberes de Relações Internacionais e da abordagem dos instrumentos de gestão, no âmbito da literatura das políticas públicas. Inicialmente será feita uma contextualização de como essa abordagem se desenvolveu, ao longo do tempo, para que em seguida possamos sinalizar quais são os possíveis conceitos a serem utilizados para o estudo da gestão da cooperação internacional entre IBRAM e UNESCO, assim como para a identificação e a análise do instrumento de gestão da cooperação.

Uma genealogia da abordagem pelos instrumentos foi escrita por Aggeri e Labatut (2014). Antes de fazer esse histórico da abordagem, os autores assinalam que o desenvolvimento de instrumentos de ação pública existe desde as primeiras organizações das atividades econômicas. A exemplo, já na Antiguidade o desenvolvimento das atividades comerciais e administrativas foram objeto de acompanhamento pelas novas ferramentas de gestão a exemplo das regras gerais que permitiam ao capitão do navio “sacrificar” a mercadoria em caso de danos, sem haver a necessidade de ter autorização prévia dos proprietários de mercadorias (SEGRESTIN, HATCHUEL, 2009, Apud AGGERI, LABATUT, 2014, p. 69). Na Idade Média, na Itália, o surgimento da compatibilidade de dupla entrada⁴ como um instrumento, proporcionou o aumento das atividades de comércio a distância.

O nascimento e crescimento, no século XIX e XX, da corporação de grande porte causou um impacto inédito na instrumentação da gestão. Phillippe Lefebvre (2003) realizou um estudo sobre a hierarquia dos instrumentos de gestão do século XIX, que ocorreu devido a incorporação das técnicas da organização científica do trabalho da época. Sobre esse mesmo período, Alfred Chandler (1962), sobre o século XX, analisou o surgimento da grande empresa multidivisional, fato indissociável da

⁴ Instrumento utilizado para ter o controle de onde o dinheiro vem e para onde vai, garantindo que toda quantia seja contabilizada. No método atual, a gravação de cada transação é feita em ao menos duas contas. Mais informações disponíveis em < <https://pt.routestofinance.com/double-entry-accounting>> Acesso em 10 de junho de 2018

formação de duas instrumentações específicas: as estruturas organizacionais⁵ e o controle de gestão.⁶ (CHANDLER, 1962; Apud AGGERI, LABATUT, 2014, p. 69)

Para Aggeri e Labatut (2014, p.69), depois da segunda guerra mundial, houve o surgimento de novas disciplinas científicas com forte conteúdo instrumental, que é composto por pesquisa operacional, controle de gestão, planejamento estratégico, *marketing*, organização científica do trabalho, todas sendo áreas de conhecimento especializado que geram instrumentos destinados a acompanhar o crescimento das grandes organizações. Essas novas disciplinas, enquanto utilizadas na concepção dos instrumentos, inserem um movimento de racionalização com o objetivo de aumentar a eficiência e a capacidade da ação gerencial. Por essa perspectiva, elas eram consideradas “neutras”, atuando como meios de aumentar a racionalidade dos decisores dos que possuem a capacidade de cálculo.

A primeira crítica à racionalidade instrumental foi feita pela abordagem behaviorista das organizações. Tal abordagem, popularizada por Richard Cyert e James March (1963), propôs uma perspectiva oposta: a organização não é mais vista como uma máquina racional governada pela vontade de seus decisores, mas como uma coalizão política guiada pela execução de rotinas. Assim, a questão de pesquisa não é mais aquela preocupada em analisar a eficácia da decisão. Preocupa-se então a explicar os comportamentos supostamente irracionais dos membros da organização. Aggeri e Labatut (2014) apontam que há uma diferença com relação ao papel que a teoria behaviorista da organização atribui à um tipo de instrumentação particular, que são as “rotinas”. Para este caso, a organização sistematiza suas deduções e inferências em rotinas, as quais guiam os comportamentos. Essas rotinas não são necessariamente eficazes porque se constroem em interpretações de experiências anteriores. Elas possuem o papel de filtros e projetam as bases cognitivas da organização. (AGGERI; LABATUT, 2014, p.70). As rotinas são a expressão comportamental da empresa. Elas correspondem a todo o comportamento regular e previsível resultante de sua história.

⁵ A estrutura organizacional multidivisional é a estrutura de uma empresa que possui várias divisões, e cada uma representa um negócio independente ou um centro de lucros no qual o principal responsável corporativo delega responsabilidades em relação às operações do dia a dia e à estratégia da unidade de negócios para os gerentes de divisão. (PORTAL EDUCAÇÃO, 2018)

⁶ O controle de gestão é utilizado para avaliar o desempenho das organizações, assegurar a execução da estratégia por meio da comparação entre resultados e objetivos estratégicos, e sobretudo, atuar para orientar as atividades para o alcance dos resultados. (NOGUEIRA, 2011)

Quando internalizadas, elas se tornam o estado natural da organização. (NELSON, WINTER 1982 apud AGGERI; LABATUT, 2014, p. 70, tradução nossa)⁷

Para Aggeri e Labatut (2014) a noção de rotina abrange, em sua origem, uma visão restritiva do papel da instrumentação. Defendem que é menos uma questão de explicar a mudança do que a intencionalidade dos sistemas organizacionais e o surgimento de trajetórias tecnológicas e organizacionais que são parte de uma teoria amplamente evolucionária da ação coletiva. (p. 70).

Lascoumes e Le Galès (2004) delinham historicamente como foi dada a atenção aos instrumentos de ação pública. Afirmam ser os anos 70 o período em que a abordagem das políticas públicas começa a valorizar a importância do instrumento de ação pública, apesar de que esta valorização fosse ainda marcada por uma perspectiva funcionalista em que a questão central é a da escolha do “bom” instrumento, isto é, do instrumento que melhor se adequa às finalidades do programa de ação, à eficácia na produção dos resultados visados e aos modos de regulação em uso ou que se pretendem instituir.

Já nos anos 90, os autores apontam sinais de uma evolução clara naquela concepção e o surgimento de uma perspectiva que reconhece nos instrumentos de ação pública, um sentido político (descortinado nas razões justificativas da escolha de um determinado dispositivo instrumental), uma individualidade e uma quase vida própria (por via das suas características e “efeitos próprios”), podendo a mudança ser observada neles. É necessário destacar aqui conceitos estruturantes, para destacarmos seus contributos teóricos e metodológicos para a análise das políticas públicas. Primeiramente, o conceito de ação pública, aqui concebida como “um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos, como por finalidades, conteúdos e projetos de ator” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004, p.12). Em seguida, o conceito de instrumento de ação pública, definido como “um dispositivo técnico e social que organiza as relações sociais específicas entre o poder público e os seus destinatários, em função das representações e dos significados de que ele é portador” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004, p.13). Assim, reconhecemos que o instrumento de ação pública tem características de mediador entre os atores e de tradutor dos seus quadros de representações e interesses.

Nesta abordagem a escolha dos instrumentos é uma questão fundamental. É o ato e processo no qual se revelam as lógicas dos atores e se confirma que os

⁷ Texto original : “Selon Richard Nelson et Sidney Winter (1982), les routines sont l’expression comportementale de l’entreprise. Elles correspondent à tout comportement régulier et prévisible résultant de son histoire. Lorsqu’elles sont intériorisées, elles deviennent l’état naturel de l’organisation

instrumentos não são objetos que apresentam neutralidade. De acordo com os autores em questão eles são “portadores de valores, alimentados de uma interpretação do social e de concepções precisas do modo de regulação pretendido” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004, p.13). Não são, portanto, nem neutros no seu significado nem neutros nos seus efeitos.

As possibilidades de mediação e de tradução, de atores e de significados, reforçam o que é denominado de “instrumentação da ação pública”, entendida como “o conjunto de problemas postos pela escolha e a utilização dos utensílios (técnicas, modos de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004, p.12).

Os autores consideram que há uma crescente complexificação das sociedades e diversificação dos campos de aplicação da ação pública o que veio exigir esforços acrescidos na escolha, combinação e coordenação dos instrumentos, acompanhados de novas formas de regulação e governança da ação pública das quais eles são em simultâneo veiculadores e produtores. Parecem assim criar-se relações de indissociabilidade entre novas formas de instrumentação da ação pública e novos modos de governança. Sobre isso, chamamos de “reconfiguração da ação pública”:

Os atores e espaços em que se inventa e se pratica a ação pública multiplicaram-se. O Estado e sua administração piramidal não são mais os únicos organizadores da intervenção reguladora. Os níveis locais de proximidade tanto política como representativa da sociedade, os conglomerados regionais e inter-regionais, a Europa e os mercados internacionais, bem como as grandes organizações (OMS, OMC, ONG, etc.) tornaram-se iniciadores e espaços de ação essenciais. A separação clássica público/privado entrou em crise com as parcerias entre atores públicos e atores econômicos ou associativos. Enfim, os setores associativos recebem cada vez mais novas delegações de responsabilidade para assegurar ações de segurança ou de gestão de serviços. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a [2007], p. 208)

Esta percepção da ação pública abre espaço para localizarmos a interseção conceitos das duas áreas deste trabalho interdisciplinar (Gestão Pública e Relações Internacionais). A premissa de uma reconfiguração da ação pública está relacionada à mudança de relações entre os atores internacionais que pontuamos no capítulo anterior. Esta mudança de atores abre campo para novas relações, inclusive para a ação internacional dos governos locais, com a interação entre diferentes atores, tais quais, governos de outros países, redes de cidades e organismos internacionais. Para Lascoumes e Le Galès, o “termo governança procura justificar problemas de

coordenação que exigem diversificação de atores, cenas e forma de interação” (2012^a [2007], p. 208-209).

Dessa forma, sob a ótica da ação pública, observamos que as competências e responsabilidades atribuídas anteriormente ao Estado central, passaram a ser compartilhadas com outros atores, como as unidades subnacionais (como cidades, províncias, distritos e estados). A governança é marcada pela interação entre essas unidades e organizações e redes. E como já citado no capítulo anterior, tais redes podem ter um recorte temático, ou seja, fazem parte de uma governança sobre uma questão específica; um recorte geral, como a CGLU que busca ter um alcance global, e redes regionais, como a Mercocidades, que são relacionadas a governos locais no contexto da integração sulamericana.

Considerar a reconfiguração da ação pública também é considerar o surgimento de novos instrumentos. Desta forma, inserimos aqui a questão do transbordamento da cooperação em gestão para atores internacionais, que é o caso de estudo deste trabalho. O IBRAM, órgão responsável pela gestão ambiental do Distrito Federal coopera com a UNESCO, um órgão que faz parte do ator chave da governança internacional, a ONU.

Partindo desta reflexão, introduzimos uma noção deste trabalho, que é fruto da intersecção da Gestão Pública às Relações Internacionais, que é a ação pública internacional. Sua definição é a união das definições de ação pública e de paradiplomacia, ou seja é um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos, como por finalidades, conteúdos e projetos de ator, onde o espaço sociopolítico é o meio internacional, as técnicas, instrumentos e finalidades são as várias formas de relações entre os atores, como cooperação internacional descentralizada, memorandos de entendimento, protocolo de intenções, e os atores são os governos locais, governos regionais, redes de cidades, e todos os atores que estabelecem relações tendo como foco a gestão e políticas públicas.

Para analisar a gestão da cooperação técnica internacional e analisar seu instrumento, é pertinente entender a abordagem sobre os instrumentos de ação pública⁸ feita por Lacoumes, Le Galès e Labatut. Como citado acima, o instrumento deve dar previsibilidade organiza a relação entre os atores partes da ação. Dessa forma, ele porta

⁸ No Brasil, um dos primeiros trabalhos que aplica esses conceitos é a tese de doutorado de autoria de Fernanda Natasha Bravo Cruz (2017), pelo programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da Universidade de Brasília. A tese utiliza esses conceitos para analisar a transversalidade e dialogicidade de fóruns híbridos de políticas públicas. Ainda no mesmo programa, Cleide Mara Vilela do Carmo (2016) utilizou esses conceitos para analisar os editais de incentivo a cultura do Distrito Federal como instrumentos de política pública da cultura.

representações e ideias de gestão, assim como a forma da qual seus atores devem agir. Assim, os autores consideram que os instrumentos da ação pública são compostos por 3 dimensões. Segundo Labatut, Aggeri, Girard, (2012) e Lascoumes e Le Galès (2007; 2012a [2007]) as três dimensões dos instrumentos são:

a) *substrato técnico* – conjunto de técnicas, aspectos materiais e regras: modelos, bases de dados, algoritmos, como os objetivos devem ser alcançados. Ele tanto possibilita, quanto restringe a ação, e influência até certo ponto a construção de uma rotina, na medida em que propõe ideias gerais do que deve ser feito.

b) *filosofia gerencial* – a lógica da ação, sistema de conceitos que denotam objetos e objetivos que constituem os alvos de uma racionalização, como exemplo otimização de ideias para pesquisa operacional, qualificação da atuação da organização e desenvolvimento de processos de gestão. Essa dimensão corresponde à lógica de performance vinculada a rotina alvo da racionalização. Faz parte da intenção que o ator envolvido tem, mas também reflete a racionalização na qual os projetos estão envolvidos

c) *modelo organizacional* – descreve a forma como o trabalho deve ser envolvido em rotinas organizacionais, a divisão de responsabilidades e tarefas dos indivíduos e organizações.

A abordagem de Lascoumes e Le Galès traz uma aos estudos sobre a ação pública a consideração de que a escolha dos instrumentos não é feita apenas por razões técnicas, entendendo que há componentes políticos, subjetivos e sociais, assim, analisar por essa perspectiva, para os autores, leva também a saber quais seriam os resultados de ação pública promovida por tal instrumento. Dessa forma, entende-se que há um componente político a ser considerado ao estudar a ação pública, e que ao se falar de “escolher o instrumento” entende-se que os atores envolvidos podem ter o conhecimento de instrumentos alternativos ao escolhido, e assim poderiam contestar e questionar o instrumento ao fazer sua escolha. Uma visão cética sobre esta abordagem pelos instrumentos é desenvolvida por Ed Page (2014). Segundo Halpern, Lascoumes e Le Galès:

Desconstrói de maneira muito bem argumentada as *ilusões* que teríamos mantido pela nossa empreitada intelectual. Com base em uma análise de instrumentos rotineiramente utilizados que estruturam a ação pública britânica, ele defende a ideia de que essas rotinas não revelam lógicas

particulares relacionadas aos instrumentos (HALPERN; LASCOUMES; LEGALÉS, 2014, p. 35, tradução nossa)⁹

Page fez um estudo sobre a burocracia britânica e chegou à conclusão de que, por mais que reconheça as consequências políticas do uso dos instrumentos, a escolha dos instrumentos é “raramente articulada e muito menos tratada como uma questão política” (PAGE, 2014, p. 266, tradução nossa)¹⁰. Por essa conclusão, argumenta que a abordagem focada em entender as características dos instrumentos para compreender a natureza de sua escolha feita pelos *policy makers* é baseada em uma premissa equivocada. Essa premissa é de que os tomadores de decisão geralmente fazem a escolha dos instrumentos e que esses instrumentos são ou contestados no processo político, ou até mesmo constituem uma parte importante de seu processo. Com isso, afirma que rotinas e práticas do governo moderno garantem seja raramente considerado o balanço e a escolha entre instrumentos alternativos. (PAGE, 2014, p. 266).

Page analisou uma série de documentos tais como Atos do Parlamento britânico, partes de legislação secundária, legislação de outras jurisdições, incluindo decretos franceses, além de entrevistas realizadas com servidores públicos e tomadores de decisão. Relatou que poucos dos entrevistados sabiam como era elaborado um decreto, e que estes pertenciam a classe de servidores públicos mais experientes, os *seniors*. Dessa forma apresenta quatro argumentos que sustentam sua ideia da ausência de escolha sobre os instrumentos. O primeiro é o *arranjo constitucional* que obriga por lei os governos a utilizar um tipo particular de instrumento. O segundo é que o governo tem *estruturas estabelecidas* de intervenção em políticas de áreas particulares, o que dificulta, ou até mesmo impossibilita de considerar o uso de instrumentos alternativos. O terceiro é que em alguns casos, o processo de *ajustamento da política é prescrito*, ao ponto que os procedimentos, incluindo os instrumentos a serem usados para o ajustamento de certa política são determinados anteriormente por outros instrumentos. Em seguida, o quarto motivo é o qual, mesmo em processos políticos não rotineiros, o modo que as *questões que exigem mudança de política são enquadradas* podem ter a premissa de que estas questões serão resolvidas por um tipo particular de instrumento (PAGE, 2014, p 270).

⁹ Texto original : *Il démonte de façon très argumentée les illusions que nous aurions entretenues par notre entreprise intellectuelle. À partir d'une analyse des instruments mobilisés de manière routinière et qui structurent l'action publique britannique, il défend l'idée selon laquelle ces routines ne permettent pas de mettre en évidence des logiques particulières liées aux instruments.*

¹⁰ Texto original: (...) *tool choice is only rarely articulated let alone treated as political issue.*

Ao descrever e analisar a gestão da cooperação internacional entre o IBRAM e a UNESCO, o trabalho pretende empregar alguns dos conceitos vistos acima. Para identificar como o instrumento viabiliza a cooperação internacional, será feita a análise do instrumento através das três dimensões (substrato técnico, modelo organizacional, filosofia gerencial) descritas anteriormente.

3. O GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL COMO ATOR INTERNACIONAL

Este capítulo pretende apresentar os aspectos do Distrito Federal como ator internacional. Para isso, apresentaremos como se dá a institucionalização do atuação internacional do GDF, ou seja, quais são as divisões do governo responsáveis por manter relações com atores internacionais, e também por acompanhar os projetos de cooperação internacional. Posteriormente, iremos apresentar de forma pontual algumas ações bilaterais de relevância recente ao período deste trabalho, e por fim, apresentaremos quais são os projetos de cooperação técnica internacional em vigência.

3.1 Ação Pública Internacional do Distrito Federal

O Distrito Federal possui importância internacional por abrigar as embaixadas e sedes das representações dos organismos internacionais, e o Ministério das Relações Exteriores. Assim comporta uma comunidade estrangeira fixa, além disso, tem em sua área setores destinados às sedes das embaixadas, como o Setores de Embaixadas Sul e Norte. Esta presença internacional é responsável por frequentemente promover eventos, cursos, e atividades das demais formas para deixar suas impressões na cidade.

Ser uma capital federal é um ponto essencial para potencializar a ação internacional de uma cidade, porém em termos de cooperação internacional descentralizada, devemos nos atentar para a ação pública internacional de do DF pela ótica de ser um ator local, um ente subnacional. Então nessa ótica, tratar o DF como ator internacional significa considerar as ações do Governo do Distrito Federal ao invés do Governo Federal. A Assessoria Internacional do GDF e a Unidade de Cooperação Técnica ao invés do Ministério das Relações Exteriores e da Agência Brasileira de Cooperação. É claro que analisar um, não significa desconsiderar as ações de outro. Na verdade, justamente por ser uma capital federal, as ações internacionais como um

governo local são mais diretamente coordenadas às ações do governo federal. A exemplo disso, podemos adiantar que os projetos de cooperação técnica firmados pelo GDF são em sua maioria com órgãos da ONU, e seguindo as diretrizes dadas pela constituição, todos os acordos de cooperação técnica têm que ter, além da assinatura do GDF e do órgão estrangeiro, a assinatura da ABC.

Então por que falar em ação internacional de Brasília ao invés de ação do Brasil, sendo que a cidade é local de trabalho e de moradia de vários diplomatas brasileiros e estrangeiros? É porque, ao firmar *memorandos de entendimento*, *carta de intenções* e acordos de *cooperação internacional*, o ator é o Governo do Distrito Federal, o local a receber o resultado das ações públicas em questão é o Distrito Federal. Nas redes de cidades, como a CGLU, Metropolis, Mercocidades, ator é local, o representante é o governador do Distrito Federal, e as decisões tomadas são endereçadas à Brasília como um ente subnacional.

Com o objetivo de fazer uma contextualização da ação internacional do DF, neste capítulo iremos pontuar os programas, acontecimentos importantes e projetos de cooperação técnica firmados pelo governo do Distrito Federal.

3.2 A Institucionalização da Ação Internacional do DF

O Distrito Federal tem um extenso histórico de atuação internacional que remete aos anos 1980, quando começou a sua ação através dos mecanismos de redes de cidades. Ao passo que essas participações começaram a ser ratificadas no início dos anos 1990, surgiu a necessidade de criação de um órgão administrativo para lidar com essas questões dentro do governo distrital. Desse modo, em 1993, foi criada uma secretaria destinada aos assuntos internacionais, que posteriormente perdeu seu status de secretaria, tornando-se a Assessoria Internacional, como se tem hoje.

A Assessoria Internacional exerce uma função ampla dentro da gestão do GDF, de modo geral. Ela é responsável pelas relações com as Embaixadas, seja no que concerne a eventos e parcerias, ou seja em relação a questões mais práticas sobre a posse de terrenos e prédios. O escritório é responsável também pela atuação internacional do DF no que concerne às supracitadas redes de cidades, mas também no que diz respeito a prospecção de parceiros para cooperação, estabelecimento de uma política de inserção internacional, memorandos de entendimento, protocolo de intenções, e assessoramento ao governador nos eventos internacionais. Em 2017 foi

instituída a Unidade de Cooperação Técnica Internacional. Essa unidade, que antes era parte da Assessoria Internacional, passou a ter sua competência própria na Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG). A sua criação se deu devido ao decreto nº 38.050, de 10 de março de 2017 que dá diretrizes sobre a cooperação internacional técnica. Assim, a UCTI tem responsabilidade de gestão dos projetos de cooperação técnica. Podemos diferenciar sua ação aqui da atividade da Assessoria. Enquanto a Assessoria é responsável pela ação internacional de Brasília em um âmbito geral, como eventos, cooperação internacional *lato sensu*, relação com as redes de cidades, elaboração de uma política internacional de Brasília e alinhamento as suas outras políticas, a UCTI é responsável especificamente sobre os projetos de cooperação técnica. Em se tratando de cooperação na gestão pública, essas duas áreas são áreas meio. As cooperações estabelecidas são destinadas a setores específicos, como meio-ambiente, trânsito, educação e etc. Assim a atuação da área internacional do governo trabalha em viabilizar, monitorar, prospectar e assessorar as cooperações em gestão.

3.2.1 Ações Bilaterais

Há ações bilaterais do DF com uma característica fortuita. Há visitas de representantes de cidades estrangeiras, porém não se tem o registro de um projeto de cooperação assinado e em execução até o momento da realização desta pesquisa. De acordo com a assessoria da Assessoria Internacional e o próprio site da Assessoria, podemos destacar visitas, conferências e assinatura de memorandos de entendimento e protocolos de intenções.

Com a Cidade do México, Brasília firmou Declaração de Intenções com base nos laços recentes e em temas prioritários que conformam os respectivos planos de governo, como educação, cultura, desenvolvimento social e meio ambiente. A expectativa é de que a Declaração seja acompanhada por atos complementares em áreas específicas.

Além disso, por meio da Aliança Euro-latino-americana de cooperação entre as cidades (Projeto Allas), ambos os governos têm colaborado para implementação dos processos de diálogo cidadão para internacionalização de Brasília, experiência realizada pela Cidade do México em 2011. A expectativa, nesse caso, é de estabelecer memorando de cooperação integral para o desenvolvimento do processo consultivo.

Em relação a Cidade de Montevidéu, Brasília tem assinado um Memorando de Cooperação Integral, com ênfase no compartilhamento de experiências em gestão de recursos hídricos e combate ao racismo, à discriminação e à xenofobia. Este memorando está amparado em um repositório de mais de 30 anos de experiências entre mais de 30 cidades ibero-americanas, por meio da União de Cidades Capitais Ibero-Americanas (UCCI). A "Cooperação Integral", por outro lado, é uma nova forma de ação internacional dos entes subnacionais, por meio de uma verdadeira e recíproca cooperação para o desenvolvimento local e territorial. Ainda não foram registradas ações maiores sobre essa cooperação integral. Espera-se que futuramente possamos analisar essa cooperação de gestão entre dois atores simétricos, ou seja duas cidades, capitais.

A Cooperação reveste-se de ainda mais relevância quando se considera a realização do 8º Fórum Mundial da Água em Brasília (2018) e o comprometimento de Brasília com a Coalizão Latino-Americana e Caribenha de Cidades Contra o Racismo, a Discriminação e a Xenofobia, coordenada pela Cidade de Montevidéu.

Há a ações sem continuidade, porém não menos significativas que podemos citar, como as conferências para intercâmbio de conhecimentos em gestão. Uma dessas conferência foi com a cidade polonesa de Uniéjow. Onde houve a visita da delegação polonesa à Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos do DF com a participação do embaixador do país, Andrzej Braiter, o prefeito da cidade, Józef Kaczmarek, e outros seis membros daquele país. Nesta ocasião, a delegação apresentou o modelo adotado para preservação e revitalização de obras públicas na cidade de Uniejow, com população estimada de oito mil habitantes.

Também foi abordada a construção do complexo termal da cidade, e da modernização térmica da sede de bombeiros e de edifícios públicos. Também se discutiu proteção e educação ambiental, reciclagem de lixo e cooperação com investidores privados. Além disso os poloneses falaram das regras rígidas adotadas na União Europeia em relação ao meio-ambiente, dos avanços na questão da reciclagem e geração de energia na Polônia.

3.2.2 Projetos de Cooperação com Organismos Internacionais

Os projetos de cooperação técnica firmados pelo Distrito Federal são em sua maioria com órgãos da ONU. O objetivo que permeia tais projetos é a capacitação e

qualificação técnica das variadas secretaria e órgãos da administração de Brasília. Dessa forma, consideramos que quando se fala de cooperação na gestão, o instrumento mais apropriado é a cooperação técnica. Durante a entrevista com a UCTI, foi solicitado um documento¹³ que elenca os projetos de cooperação técnica em execução (2016), dessa forma foi apresentado uma fonte que informa o resumo dos projetos, os quais, segundo este documento da UCTI, são:

Tabela 1: Projetos de Cooperação com Organismos Internacionais

Projeto	Órgão do GDF	OI	Período	Valor
Apoio à Preparação Técnica e Institucional da ADASA na Realização do 8º Fórum Mundial da Água, Brasília 2018.	ADASA	UNESCO	Início: maio de 2016 Duração prevista de 48 meses	R\$16.058.700,00 Recurso do GDF
Consolidação De Uma Agenda De Turismo, Esporte e Legado no Distrito Federal em Função dos Jogos Olímpicos de 2016	SETUL	UNESCO	Início: maio de 2016 Duração prevista para 36 meses	R\$ 13.607.141,10 Recurso do GDF
Avaliação do contrato de concessão administrativa para a construção, operação e manutenção do Centro Administrativo do Distrito Federal.	SEPLAG	UNOPS	Início: agosto de 2016 Duração prevista para 14 meses	USD 697.200,00 Recurso do GDF
Capacitação, Produção De Conteúdo E Intercâmbio De Boas Práticas: Por Uma Cultura De Paz Para O Trânsito No Distrito Federal	DETRAN	UNESCO	Início: maio de 2016 Duração prevista para 48 meses	R\$ 3.202.500,00 Recurso do GDF
Fortalecimento institucional da SEFAZ/GDF em estruturação, avaliação e monitoramento de Parcerias Público-	SEFAZ	UNOPS	Início: dezembro de 2016 Duração prevista: 26 meses	US\$ 3.460.000,00 Recurso do GDF

¹³ No APÊNDICE D dessa dissertação há o resumo dos projetos, tendo como base as informações fornecidas por este documento.

Privadas				
Fortalecimento em Novas Estratégias de Negócios	TERRAC AP	PNUD	Início: dezembro de 2016 Duração prevista: 24 meses	R\$ 9.000.000,00 Recurso do GDF
Fortalecimento e modernização das políticas públicas de Cultura no DF - Política, estruturas e gestão pública inovadora da cultura”.	SECULT	UNESCO	Data não encontrada	Valor não encontrado
Qualificação da Gestão ambiental pelo Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental”.	IBRAM	UNESCO	Início: dezembro de 2011 Duração prevista inicial: 36 meses Término real: Julho de 2018	R\$ 3.152.801,00 Recurso do GDF
Expansão do Projeto Mulheres Inspiradoras	SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	CAF (agência de fomento) E OEI (organização gestora)	Início: abril de 2018	US\$: 20.000,00 Recurso da CAF

Fonte: Dados do GDF/Elaboração do Autor¹⁴

Ao perguntar aos Assessores da Unidade de Cooperação Técnica Internacional sobre qual é o projeto mais desenvolvido para ser um caso de estudo, eles informaram que este é o projeto entre o IBRAM e UNESCO, que de fato é o mais antigo, e depois de três revisões, tem um fim previsto para julho de 2018. Dessa forma o trabalho irá focar neste projeto em específico sendo essa a razão da escolha deste caso.

¹⁴ Para elaborar esta tabela, foram usadas informações de diferentes fontes. O nome e descrição dos projetos vem de uma apresentação dos projetos de cooperação técnica cedida pela Unidade de Cooperação Técnica Internacional do GDF na ocasião da entrevista para este trabalho. A fonte sobre os recursos do GDF destinados às cooperações com os órgãos da ONU e o período da cooperação são divulgadas por meio dos “Extratos de Termos de Cooperação Técnica” contidos no Diário Oficial do Distrito Federal. A informação específica sobre o projeto Mulheres Inspiradoras veio de notícias do Jornal Correio Brasiliense, assim como informações no próprio Site da Assessoria Internacional do Distrito Federal.

4. A GESTÃO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DO GDF

Para entender como se dá o processo da cooperação internacional em questão e descobrir quais são seus instrumentos, inicialmente será feita uma descrição do processo de cooperação. As fontes usadas para essa descrição são os relatos das entrevistas e os documentos cedidos pelos entrevistados.

Segundo os gestores da Unidade de Cooperação Técnica Internacional do GDF, o primeiro passo é a apresentação das demandas do órgão do governo local por meio de um *concept paper*, sendo em seguida enviado para a Agência Brasileira de Cooperação, a qual irá indicar o parceiro para realização da cooperação técnica. Após a indicação da ABC, inicia-se o contato entre órgão local e o organismo internacional indicado para a construção do projeto. A seguir, é enviada a minuta do projeto para a ABC fazer as considerações. Em seguida o documento do projeto de cooperação (PRODOC) é assinado pelos representantes das três partes (órgão do governo local, ABC e organismo internacional). Foi mencionado também a relação com o Câmara de Governança do Distrito Federal e a Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria para aprovar o PRODOC, algo que os gestores consideram uma inovação quando se trata de cooperação técnica de governos locais:

A gente pede também que o projeto, paralelo a essa aprovação da ABC, tenha também uma aprovação do órgão de governança do DF. A Câmara de Governança aprova a fonte orçamentária e os recursos que serão utilizados para execução do projeto. Os recursos sempre são nossos. (...) E a Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria também deve dar um parecer favorável à assinatura do projeto. Tendo tudo isso, a gente intermedia todo esse contato. Especialmente essa formulação do projeto em si. Esse vai e volta, por exemplo, tudo passa pela unidade e por fim é construído o projeto de cooperação e aí começa a execução do projeto. (Assessora A da UCTI)

As diretrizes da gestão de um projeto de cooperação técnica internacional são dadas pelo decreto do governo federal 5.151 de 22 de julho de 2004 e complementadas pela portaria 717 de 9 de dezembro de 2006 do Ministério das Relações Exteriores. Posteriormente, o governo do Distrito Federal divulgou o decreto distrital 37.304 de 29 de abril de 2016 alinhando as diretrizes dadas pelo decreto 5151/2004 à administração distrital. Em ambos os dispositivos, é indicado que deve haver um instrumento de gestão da cooperação. O decreto 5151/2004 trata da necessidade da celebração de um ato complementar para implementação do projeto da cooperação técnica. É exigido que o documento do ato complementar contenha:

“I - o objeto, com a descrição clara e precisa do que se pretende realizar ou obter;
II - o órgão ou a entidade executora nacional e o organismo internacional cooperante e suas respectivas obrigações;
III - o detalhamento dos recursos financeiros envolvidos;
IV - a vigência;
V - as disposições relativas à auditoria independente, contábil e de resultados;
VI - as disposições sobre a prestação de contas;
VII - a taxa de administração, quando couber; e
VIII - as disposições acerca de sua suspensão e extinção” (BRASIL, DECRETO 5151/2004)

Na portaria 717/2006 do MRE, que complementa as normas de gestão da cooperação técnica internacional do decreto 5151/2004, já consta o próprio termo “Instrumento de Cooperação Internacional” o qual deve conter “cláusula que estabeleça a suspensão do projeto de cooperação técnica internacional caso ocorra o descumprimento de quaisquer das cláusulas pactuadas” (MRE, 717/2006, Art. 6º) e exige que o documento do projeto deve ser “elaborado de acordo com as orientações do Manual de Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional da ABC ou dos manuais utilizados pelos organismos internacionais cooperantes” (MRE, 717/2006, Art. 10º). Este manual, feito pela ABC, fornece as instruções para fazer a elaboração, avaliação e execução dos projetos de cooperação técnica internacional.

O Governo do Distrito Federal, por meio do decreto distrital 37.304 de 29 de abril de 2016 replicou o artigo acima que se refere ao manual da ABC. Dessa forma, fica institucionalizado como deve ser elaborado o documento do projeto de cooperação internacional pelos órgãos da administração pública do GDF. Posteriormente, o decreto distrital 38.050 de 10 de março de 2017 complementou o decreto anterior e atribuiu à Unidade de Cooperação Técnica Internacional o papel de receber as minutas dos projetos e submeter à apreciação da ABC, auxiliar os órgãos do governo a elaborar os projetos de cooperação e acompanhar o andamento do processo.

A descrição feita acima sobre a criação do instrumento de gestão da cooperação internacional é necessária para a análise do projeto de cooperação em questão neste trabalho, usando os conceitos da instrumentação da ação pública.

Durante a pesquisa e as entrevistas, houve a tentativa de extrair alguma consideração sobre fatores subjetivos e políticos da escolha do tipo de instrumento, porém os entrevistados não se manifestaram acerca desse componente. As respostas abordaram mais a questão das exigências da ABC na hora de escrever o documento do projeto e os processos burocráticos.

Porque nem a gente nem os técnicos da ABC são os experts no assunto, mas é que a gente sabe como fazer o projeto, e a ABC também. Mas sem o domínio do tema, fica difícil. Eles leem uma coisa: “Ah isso aqui não faz sentido”. E aí eles acabam cortando ou as vezes nem aceitam o projeto como já ocorreu aqui também. A gente já teve negativa de projeto. Mas na maioria dos casos a gente se reúne com eles e fala: “O projeto é isso. A gente está querendo por causa disso. O DF não tem servidores com esse conhecimento ou com esse nível de conhecimento. Então a gente precisa de uma ajuda externa ou de uma boa prática externa. Então a gente quer pegar, quer fazer”. E aí assim o pessoal da ABC entende: “Ah tá, então agora eu entendo esse componente, essa atividade. Com esse objetivo agora faz sentido”. E aí a gente consegue colocar isso para frente. Então nunca a gente manda de forma assim: “Vai vai vai, manda” (Assessora A da UCTI)

Segundo Lascoumes e Le Galés (2012) a análise do instrumento não deve se conter apenas pela técnica, e a sua escolha não se dá de forma neutra. Partir dessa premissa para analisar o instrumento desse estudo é um desafio, pois nas entrevistas, os gestores relatam sobre como um instrumento dado, sem demonstrar que houve uma escolha por esse tipo de instrumento. Isso não quer dizer que não há fatores cognitivos e subjetivos na escolha, mas sim que dado o fato de que há um conjunto de diretrizes estabelecidas pelo governo federal para realizar acordos de cooperação técnica, não há espaço para escolha dos tipos de instrumento, mas sim para o cumprimento das regras estabelecidas pelos decretos citados acima.

Page (2014) faz um contraponto com a ideia proposta por Lascoumes e Le Galés (2012) acerca da escolha dos instrumentos. O autor propõe que é falsa a suposição de que tomadores de decisão geralmente têm escolha sobre os instrumentos e que o instrumento é contestado no processo político. Por isso afirma que a variedade de rotinas, suposições e práticas do governo moderno asseguram que escolhas por instrumentos alternativos são raramente considerados.

Uma solução para se ater a uma análise além da técnica seria, ao invés de analisar o tipo de instrumento, analisarmos o que compõe o instrumento, o seu conteúdo. Ou seja, a questão não seria porque os atores escolheram o PRODOC para ser o instrumento de cooperação internacional, mas sim, por que decidiram realizar um projeto de cooperação internacional? Como que o instrumento viabiliza a cooperação? Por que escolheram a UNESCO para ser o organismo internacional? Qual são as obrigações e responsabilidades de cada ator envolvido no projeto? Como está acontecendo a cooperação?

Assim, a seguir, iremos abordar especificamente o processo da cooperação internacional entre o IBRAM e a UNESCO.

4.1 A Cooperação IBRAM-UNESCO

De acordo com os gestores entrevistados do IBRAM, o acordo de cooperação foi assinado entre o IBRAM e a UNESCO com a anuência da ABC, em dezembro de 2011, porém as negociações iniciaram-se em junho do mesmo ano. De acordo com os entrevistados, ideia de se fazer uma cooperação técnica surgiu do fato de o IBRAM na época ser um órgão novo e possuir várias carências. A equipe que assinou o projeto na época não é inteiramente a mesma que fez parte da entrevista para esse trabalho, porém os entrevistados afirmaram que assim que passaram a fazer parte da equipe, toda essa informação foi repassada a eles.

(...) quando assumimos aqui para tocar esse projeto, fomos conversar com a pessoa que estava na época, que não está mais no IBRAM, que foi quem concebeu esse projeto mais diretamente. Na verdade, o IBRAM é um órgão novo. Como todo órgão novo, ele tem muita dificuldade. Então a gente tem carências diversas. Institucionais, de modernização, tudo é muito precário, a gente não tem nada informatizado. E daí, na época, essa pessoa era chefe da administração, ela viu que uma cooperação desse tipo poderia dar mais agilidade, para que a gente conseguisse fazer essa modernização. Então até que o título do projeto de cooperação é qualificação do instituto. (Para) que a gente conseguisse essa modernização que a gente tinha tanta carência. E o projeto abarca todas as áreas do IBRAM, desde a área administrativa, que é a área meio, até a área finalística, que é a Unidade de Conservação e Licenciamento e Educação Ambiental. E daí complementando a pergunta, que eu saiba essa pessoa e a equipe dela conceberam, escreveram o projeto, e daí eu acho que teve todo um trâmite inicial. Ela começou as tratativas com a UNESCO e ABC, de validação daquele texto. (Gestora A do IBRAM)

No início deste projeto, ainda não existia a Unidade de Cooperação Técnica Internacional, então, segundo os entrevistados do IBRAM, o processo inicial teve suas dificuldades, justamente pela falta de conhecimento acerca da cooperação internacional e seus instrumentos. Nesse caso, podemos inferir que a estranheza dos atores com o instrumento contempla o ponto defendido por Page (2014) de que os tomadores de decisões muitas vezes nem sabem da existência alternativas aos instrumentos já dados pelo governo, e com isso, a escolha do instrumento é incontestada. Assim, podemos falar em “necessidade constitucional” (PAGE, 2014, p. 270) sobre a qual o governo não pode atuar sem usar instrumentos constitucionalmente definidos. É preciso fazer a ressalva de que essa abordagem de Page não quer dizer que os instrumentos são neutros e que a sua escolha é apenas técnica. De fato, o que há nesse caso, o uso de um documento de projeto como Ato Complementar de cooperação internacional é exigido

pelas diretrizes da cooperação técnica internacional estabelecidas por decreto anteriormente citado. Dessa forma os gestores relataram que no início houve dificuldade em firmar o acordo de cooperação, dado a falta de conhecimento das etapas e exigências propostas pela ABC.

E foi penoso nas primeiras reuniões tripartite, a gente não tinha experiência, não tinha ninguém com essa formação de diplomacia. Não sabe como lidar com um órgão de diplomacia. Não tem ideia né. Então parece que foi muito difícil mesmo essas reuniões para gente conseguir essa aprovação. A gente conseguiu no finalzinho do tempo mesmo. Quase que a gente perde. (Gestora A do IBRAM)

E uma das últimas coisas acho que foi a defesa do projeto pra ABC mesmo, porque eles são muito criteriosos. Então teve que fazer uma amarração entre os projetos, prazos, valores, para poder dar a segurança que eles precisavam para celebrar essa parceria (Gestor B do IBRAM)

Ao ser questionado sobre qual foi a participação da UNESCO na produção do conteúdo do PRODOC, os entrevistados alegaram que a os atores da organização não fizeram parte da produção em si. De acordo com a Gestora A do IBRAM, a UNESCO esteve presente ao avaliar se o conteúdo do acordo correspondia era pertinente às suas competências. Seguindo o percurso do processo de cooperação, após acertados os pontos entre as três partes, o projeto de cooperação é então assinado em dezembro de 2011. Como dito acima, a UNESCO não fez parte da produção de conteúdo do documento do projeto, mas, seguindo a lógica da cooperação, ela tem seu papel e atuação na prática. De modo geral, ela é responsável pela contratação de instituições e profissionais que irão atuar em várias áreas para treinar e qualificar o IBRAM. De acordo com os entrevistados, o papel da UNESCO na execução do projeto é:

(...) temos lá no instrumento quais são as metas, os resultados, e o que que a gente tem que atingir com as contratações que a gente pretende. Então a gente tem objetivo a ser cumprido, a gente idealiza uma contratação de um serviço que vai atingir aquele objetivo, então nós elaboramos um termo de referência aqui, encaminhamos pra UNESCO, e falamos: “eu preciso da sua ajuda pra que você faça o processo de seleção pra contratar uma empresa ou uma pessoa física com esse termo de referência”. Aí eles usam o *know-how* deles, dizendo: isso “aqui não está legal, você tem que melhorar. Isso aqui o mercado não aceita”. Daí a gente reconstrói baseado na orientação deles e no nosso conhecimento técnico, devolvemos para eles. Daí eles fazem o edital, publicam esse edital em jornais de grande circulação e recebem as propostas dos interessados. Se a gente está contratando, por exemplo, um consultor de tecnologia, pessoa física, todo mundo manda para lá (UNESCO) as propostas. Se a gente está contratando uma empresa de consultoria de qualquer coisa, as empresas encaminham as propostas. Quando as propostas estão com a UNESCO, eles chamam a gente, e aí nós montamos um grupinho IBRAM/UNESCO para poder avaliar as propostas. Então a gente avalia se toda a documentação que a gente exigiu, que aquela condicionante mesmo para poder participar, se eles entregaram, depois a gente passa para avaliação

técnica, e dependendo do tipo da contratação de pontuar mesmo, de ranquear conforme o que tinha no termo de referência. Então assim, a UNESCO fornece toda a estrutura e esse serviço mesmo de fazer a seleção com os critérios que a gente define, porque a gente é que sabe o que a gente precisa aqui. E uma vez selecionado, o contrato é assinado com a UNESCO. Então esse fornecedor que vem trabalhar aqui, prestar serviço para gente, ele assina o contrato lá. E aí a gente presta contas, à medida que ele entrega um produto, a gente avalia, se tiver o produto do jeito que a gente pediu, que estava especificado, a gente aceita o produto e encaminha uma cópia pra UNESCO autorizando a UNESCO a pagar. E aí ela vai pagando até o final do contrato. Eles fazem esse meio de campo entre a IBRAM e os parceiros. (Gestor B do IBRAM)

Além dessa atuação descrita acima da UNESCO de contratação de consultores externos, prevista no acordo, os entrevistados relataram que houve uma ação da própria organização internacional no início da execução da cooperação no sentido de dar treinamento à equipe do IBRAM para ter instrução sobre as contratações e elaboração de termos de referência, treinamento tal que instruiu a equipe a ter entendimento da própria rotina das ações a serem desenvolvidas na cooperação:

(...) teve treinamento em relação ao sistema, que daí algumas pessoas aqui foram designadas para fazer essa operação no sistema, de pagamentos, de cadastro, de contratos, edital. E a gente teve treinamento também para elaboração dos termos de referência que pra gente era algo muito novo, porque é um termo de referência diferente do que a gente tá acostumado, e a gente teve alguns treinamentos... Na época (...) eu como analista na área fim participei de dois treinamentos para construção de termo de referência, e várias pessoas foram treinadas na época também. (Gestora A do IBRAM)

Dessa forma, pode-se entender pela fala dos entrevistados há um instrumento para essa cooperação, e que esse instrumento prevê as atividades, justificativas, objetivos, recursos, condições e demais aspectos da cooperação. Esse instrumento foi cedido pela equipe a qual o chama de PRODOC 914BRZ2001, como já citamos anteriormente. Ademais, como adendo a algumas respostas, durante a entrevista foi frequentemente falado “Você pode conferir isso no PRODOC. Ao ler o instrumento, você terá acesso ao que estamos te passando, com detalhes”. Pretende-se então, a partir da análise deste instrumento e dos relatos dos entrevistados investigar quais são os componentes desse instrumento considerando a filosofia gerencial, modelo organizacional e substrato técnico.

4.2 Análise do Instrumento de Cooperação

O PRODOC 914BRZ2001 possui em sua estrutura a seguinte divisão:

- Justificativa do Projeto
- Objetivos de Desenvolvimento
- Objetivos imediatos, resultados e atividades
- Insumos
- Orçamento
- Riscos
- Obrigações e Pré-requisitos
- Revisões, Relatórios e Avaliação do Projeto de Cooperação Técnica
- Contexto Legal

Como *justificativa do projeto*, no PRODOC consta que o IBRAM passa por dificuldades estruturais como a falta de informação e sistemas de suporte à gestão; a inexistência de um manual de normas e procedimentos internos; comunicação interna deficiente, burocrática e morosa; grande dependência de recursos advindos do Tesouro e pouca mobilidade para ações próprias; desconhecimento da sociedade em relação à atuação da entidade; alta rotatividade causada pela falta de atratividade da remuneração dos servidores; entre outras. Além disso, aponta que há também deficiência de informações marcada pela falta de rede integrada entre as instituições governamentais para o monitoramento ambiental; a inexistência de sistema de suporte eficiente para tratar os dados, comparar os indicadores e gerir as informações ambientais. Outro ponto destacado foi a necessidade de informatizar e aumentar o acervo técnico do IBRAM/DF para gerar e divulgar conhecimento técnico-científico relativo à qualidade ambiental, tornando o IBRAM/DF uma referência para estudos ambientais no Distrito Federal.

Aponta ainda que na época existia um alto passivo de processos de licenciamento aguardando análise e parecer técnico do IBRAM/DF. Conforme o documento do projeto eram cerca de cinco mil processos que foram acumulados ao longo dos quatro anos de existência da autarquia. Em 2009, o IBAMA transferiu cerca de 2.500 processos para a esfera distrital, sendo direcionados à análise do IBRAM/DF. Já na fiscalização, o IBRAM/DF atende 1.200 denúncias por ano, cerca de dez por cento da demanda recebida. A equipe técnica do IBRAM/DF contava em 2011 com 14 fiscais

e 27 analistas, sendo que cada fiscal atende oito denúncias por mês e, de acordo com a Gestora A do IBRAM, cada analista trabalha quatro processos de licenciamento no mesmo período. Não havia inventário sistematizado dos processos, nem registros organizados quanto aos prazos, documentação, situação, etc. Com isso, as atividades de licenciamento e fiscalização não eram efetivamente controladas. Adicionalmente, os procedimentos internos, formulários e modelos de documentos eram escassos e deficientes, dificultando a gestão das atividades realizadas pelos analistas e fiscais. Por tais razões, consta neste instrumento que é preciso melhorar a organização dos processos e aperfeiçoar os procedimentos internos para aumentar a produtividade do trabalho. Este ponto da justificativa não está apenas no PRODOC, como também foi citado em entrevista, onde os gestores relataram esse acúmulo de passivos “herdados” do IBAMA, assim, pode-se deduzir que o desafio de lidar com um número elevado de processos a serem resolvidos, ao mesmo tempo em que se tem uma equipe que não possui uma organização específica para fazer a gestão desses processos foi um dos principais motivos pelos quais perceberam que alguma ação para qualificar a gestão devia ser realizada.

Por exemplo, a gente tinha uma pessoa pedindo uma licença ambiental porque ela tem um empreendimento, e o nosso prazo não tem data, não é determinável. A lei fala que são 6 meses, 180 dias pra que o órgão ambiental dê uma licença pra o empreendedor, mas quando ele chega aqui no IBRAM não existe nenhuma previsão de quando ele vai ter esse retorno, pelo nosso caos, vamos dizer assim, interno, dessa desorganização, falta de sistema, falta de procedimento. E com isso, uma parte desses empreendedores não vai esperar. Eles vão implantar o negócio em outro lugar, ou de qualquer maneira e sem a licença e vão funcionar, porque as vezes eles já estão com dinheiro, já estão com tudo alocado, e não vão ficar esperando o meio ambiente se manifestar. E isso ele vai implementar do jeito dele. Então a degradação vai acontecer, enquanto a gente não se manifesta. Se a gente tivesse essa agilidade para dar essa resposta, ele vai empreender e colocar o negócio dele de forma ambientalmente correta. Sem agredir tanto o meio ambiente. Então por isso que essa nossa dificuldade interna, a consequência é lá fora. Porque a gente não conseguindo dar a resposta adequada, as pessoas não vão esperar a gente se manifestar, eles vão fazer do jeito que bem entendem. (Gestora A do IBRAM)

E isso pode gerar degradação, pode gerar desemprego, pode gerar queda no recolhimento de imposto. Porque é o que ela falou, se uma cimenteira que recolhe milhões de ICMS, se a gente não a atender a tempo, ela vai mudar de estado. Ela não vai ficar esperando. Então tudo que se demora, gera prejuízo para o Estado e para sociedade. Então a ideia disso é realmente a gente trazer uma musculatura melhor interna para poder atender a sociedade de um jeito descente, de um jeito legal. (Gestor B do IBRAM)

Como *justificativa*, o instrumento cita também que as ações de educação ambiental no DF eram resultantes de iniciativas pontuais, ao ponto de que em nível

escolar, carece de qualificação adequada e de apoio institucional, a despeito da existência de bases conceituais já consolidadas. Na área empresarial, é incipiente e restringe-se a uma minoria de instituições que exibem um conjunto de elementos de gestão ambiental confundidos com o processo de educação ambiental.

Acerca do preparo do IBRAM para fazer o monitoramento das áreas, consta no instrumento que a grande maioria das noventa Unidades de Conservação (UCs) do Distrito Federal administradas pelo IBRAM/DF não possuem poligonais e demarcações definidas, e há questões fundiárias para serem resolvidas, construções irregulares, registros e autorizações de uso inadequados do imóvel, entre outras. Grande parte não possui os equipamentos mínimos para garantir a proteção ambiental, como cercamento e guaritas, e naquelas que já possuem edificações construídas, as condições de uso e manutenção são bem precárias.

Assim, a *filosofia gerencial* do instrumento é identificada na situação esperada proposta pelo instrumento que é a que o IBRAM passe a ter atuação ágil e eficiente na implantação das políticas ambientais e dos recursos hídricos do Distrito Federal, uma vez que a função da cooperação é capacitar e instrumentalizar órgãos públicos para que estes possam implementar, por seus próprios meios e de forma mais eficiente e com maior impacto e sustentabilidade, políticas e programas públicos.

A cooperação técnica possibilitará ao IBRAM/DF cumprir suas atividades finalísticas por meio da implementação dos instrumentos estruturantes, como modelos lógicos, procedimentos e documentos-padrão. O legado deixado pela cooperação técnica servirá para o IBRAM/DF dar continuidade às ações realizadas durante a vigência do acordo, pois as ações previstas visam suprir deficiências de natureza técnica (ex.: pessoal sem qualificação, processos técnicos defasados etc.) para, ao término do projeto, alcançar um quadro em que tais insuficiências tenham sido eliminadas ou equacionadas em bases satisfatórias. (IBRAM, UNESCO, 2011, p. 10)

Como beneficiários do projeto, o instrumento prevê que além do IBRAM e do governo federal, estes sejam também a sociedade, toda a população do Distrito Federal, dentre eles os usuários de recursos hídricos, dos parques e os empreendedores que utilizam os serviços de prestados pelo o IBRAM.

Ainda na sessão de *justificativa*, é colocado como será a *estratégia de execução e articulação institucional*. Dispõe que essa cooperação técnica será construída por meio de atividades desenvolvidas em conjunto pelas equipes do IBRAM e da UNESCO, cuja execução se dará:

“(...) pela contratação de consultoria especializada que desenvolverá produtos estruturantes para a qualificação da gestão ambiental do IBRAM. Esses

produtos estão baseados na formatação de novos protocolos, estudos e metodologias que serão aplicadas pelos servidores do Instituto após treinamento, que também será fornecido pelo projeto” (IBRAM, UNESCO, 2011, p. 10)

Conforme previsto na legislação sobre cooperação técnica explicada anteriormente, as contratações não devem completar o quadro do órgão, devem oferecer produtos os quais o quadro de funcionários não já tenha realizado, e isso é posto de forma clara no PRODOC, em busca de mostrar uma conformidade com as diretrizes da cooperação técnica. (IBRAM, UNESCO, 2011, p.10)

No conteúdo do instrumento, como parte da *justificativa* do projeto de cooperação técnica, são apresentadas a seguir as razões expressas no PRODOC para a escolha da assistência técnica da UNESCO.

Segundo o PRODOC, no âmbito do Sistema Nações Unidas, a UNESCO é a agência especializada que desenvolve ações na linha da cooperação técnica e científica dentro de cinco grandes áreas programáticas – Ciências Humanas e Sociais, Cultura, Comunicação e Informação, Educação e Ciências Naturais. Portanto, é mandato da UNESCO o aperfeiçoamento institucional e a elevação dos padrões de programas e políticas públicas pela via da construção de capacidade operacional para o planejamento e a execução de programas e projetos de desenvolvimento nacional sustentável.

O instrumento também reconhece que a UNESCO possui a experiência comprovada e reconhecida na implementação de complexos programas e projetos associados ao meio ambiente e ao uso de recursos naturais, financiados ou co-financiados por agências bilaterais e multilaterais, bem como a neutralidade requerida nestes empreendimentos, assim como a flexibilidade e a agilidade necessárias a sua execução. A UNESCO vem empreendendo um esforço organizado e sistematizado no campo da cooperação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, no Brasil e no mundo, assim segundo o PRODOC a UNESCO promove três programas:

- 1) O Programa MaB (O Homem e a Biosfera) é um programa interdisciplinar de pesquisa e treinamento que objetiva desenvolver as bases, no âmbito das ciências naturais e ciências sociais, para o uso racional e a conservação dos recursos da biosfera e para desenvolvimento de relações saudáveis entre o homem e o ambiente que o cerca. Em relação a este programa, os gestores informaram que o DF faz parte da biosfera do cerrado, então segundo o Gestor B

do IBRAM: “Eles (UNESCO) ajudando o órgão local de meio ambiente, eles indiretamente conseguem atingir o objetivo que é a preservação que querem”

2) O Programa Hidrológico Internacional (PHI), com destaque para o Programa de Ecohidrologia que, por meio de seu Comitê Científico Orientador, tem sido o veículo pelo qual os Estados-Membros da UNESCO, entre os quais se inclui o Brasil, têm podido aumentar sua capacidade técnica e institucional para melhor gerenciar os recursos hídricos. O PHI objetiva promover o desenvolvimento de bases científicas e tecnológicas para o desenvolvimento de metodologias que propiciem uma gestão racional do recurso água.

3) O Programa WWAP (World Water Assessment Programme) é responsável pela produção do WWDR (World Water Development Report), que é um relatório publicado a cada três anos pelas Nações Unidas, e trata sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos no Mundo. O documento oferece um panorama global sobre a situação dos recursos hídricos do planeta, e tem como objetivo proporcionar aos responsáveis pela tomada de decisões um subsídio para a implantação de políticas que favoreçam um uso sustentável desses recursos.

Segundo o PRODOC, ainda no seu mandato como agência líder das Nações Unidas para o WWAP, à UNESCO cabe apoiar projetos de cooperação técnica relacionadas à Década da Água (2005-2015), à Década Brasileira da Água e ao Ano da Água e da Cultura.

A Assembleia das Nações Unidas em dezembro de 2002, adotou a Década da Educação para o Desenvolvimento Sustentável (2005-2014), enfatizando que a educação é um elemento indispensável para que se atinja um desenvolvimento sustentável, e a UNESCO a agência designada pelo sistema ONU para liderar a promoção e a implementação da Década.

O Setor Ciências Naturais da UNESCO é responsável pela capacitação para a gestão dos recursos hídricos por mandato das Nações Unidas. A estratégia consiste em melhorar as políticas de gestão, criar capacidades técnicas para a boa governança pública. Em particular, o planejamento estratégico da Organização visa aprofundar, nos Estados, Municípios e DF processos de capacitação em gestão de recursos naturais, construindo competências para o gerenciamento público e privado na área do meio ambiente, considerando as necessidades de desenvolvimento sustentável do Brasil.

O projeto é coerente com as Metas do Milênio 7, com o 35C/5 na MLA 3 – Promover a gestão sustentável e a conservação da água doce, recursos terrestres e da biodiversidade.

A UNESCO tem, também, importante papel na promoção da gestão integrada dos recursos hídricos, da proteção, da conservação e do uso sustentável da diversidade biológica. O PRODOC cita o Documento de Programação da UNESCO para o país (UNESCO Country Programming Document, ou UCPD) para destacar os desafios e oportunidades de ações a serem desenvolvidas no Brasil: Contribuir na consolidação da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação; Sensibilizar a sociedade brasileira sobre o papel da ciência pela paz e pelo desenvolvimento; Fortalecer a educação para o desenvolvimento sustentável por meio da integração entre educação formal e não-formal e da capacitação dos professores; Consolidar as novas parcerias estratégicas na cooperação internacional em Ciência, Tecnologia e Inovação; Aperfeiçoar os modelos de gestão territorial, marinha e de recursos hídricos, buscando a inter-setorialidade e a participação social; Incrementar a capacidade de recursos humanos para a implementação de novas políticas e modelos de gestão de recursos hídricos; Aperfeiçoar políticas e novos modelos de gestão participativos para o desenvolvimento sustentável em reservas da biosfera.

Concluindo a justificativa que demonstra a *filosofia gerencial*, o instrumento entende a cooperação técnica com a UNESCO como um:

“processo de desenvolvimento de um conjunto de atividades integradas que visam alcançar, por intermédio da mobilização de insumos humanos e físicos, objetivos e resultados que conduzam a um salto técnico qualitativo e institucionalmente sustentado do beneficiário nacional da cooperação, seja este de origem governamental ou não.” (IBRAM, PRODOC, 2011, p. 13)

Como *Capacidade de contrapartida da instituição nacional* o instrumento dispõe que para cobertura desta cooperação técnica, os recursos a serem utilizados proverão dos orçamentos aprovados para o IBRAM/DF relativos aos exercícios fiscais previstos durante a vigência do presente acordo.

Para o exercício de 2011, foram disponibilizados R\$ R\$ 1.800.401,00 (um milhão, oitocentos mil, quatrocentos e um reais), recursos tais vindos do IBRAM, cujo demonstrativo está no ANEXO IV desta dissertação. Para os exercícios de 2012 a 2014, foram disponibilizados R\$ 853.230,00 (oitocentos e cinquenta e três mil e duzentos e trinta reais), R\$ 461.370,00 (quatrocentos e sessenta e um mil e trezentos e setenta reais) e R\$ 37.800,00 (trinta e sete mil e oitocentos reais) respectivamente, totalizando

ao final do acordo o montante de R\$ 3.152.801,00 (três milhões cento e cinquenta e dois mil e oitocentos e um reais). Ainda em vigência em 2018 a cooperação passou por três revisões, porém, como apontado em entrevista, essas revisões não aumentam o recurso previsto no instrumento.

São pedidos de prazo para gente poder cumprir o que não foi cumprido no anterior. O que a gente chama de revisão é como se fosse um aditivo contratual. Só de prazo. Não entra dinheiro. Não inventa nada de novo. É prazo para a gente poder cumprir os objetivos. (Gestor B do IBRAM)

Além dos recursos financeiros, o IBRAM/DF disponibiliza sua equipe técnica para apoiar o projeto no fornecimento de informações, acompanhamento dos trabalhos, participação dos treinamentos e avaliação dos produtos a serem entregues. Para execução do projeto, o Instituto nomeará comissão composta de servidores da Gerência de Convênios e Contratos de Empréstimos e da Diretoria de Orçamento e Finanças, que farão a interface das consultorias especializadas com o corpo técnico do IBRAM/DF, além de monitorar o andamento dos trabalhos, cumprimento do cronograma e das prestações de contas. Conforme a necessidade, o IBRAM/DF disponibiliza espaço físico, computadores, mobiliário e toda a infraestrutura para as atividades previstas no projeto.

Assim, o *objetivo de desenvolvimento*, que é um objeto geral que o instrumento traz é “Ampliar a capacidade técnica do IBRAM/DF para cumprir a gestão ambiental do Distrito Federal.”, e sem seguida, apresenta-se os detalhes por meio dos *objetivos imediatos, resultados e atividades*. Podemos interpretar então que nesses objetivos, tanto os gerais quanto os imediatos, está situado o *modelo organizacional* pois descreve como o trabalho deve ser envolvido em rotinas organizacionais, a divisão de responsabilidades e tarefas dos indivíduos e organizações.

Nessa parte em questão, as atividades constituem as contratações que devem ser feitas para gerar os resultados e alcançar os objetivos. Essa descrição se dá da seguinte forma (IBRAM, UNESCO, 2011, p. 14-17):

OBJETIVO IMEDIATO 1: Capacidade técnica dos servidores do IBRAM para a gestão, o monitoramento da qualidade ambiental, a geração de receitas e para a comunicação institucional, ampliada.

Resultado 1.1: Quadro de servidores do IBRAM/DF capacitado e integrado.

Atividade 1: Elaborar modelo de plano de capacitação para os servidores do IBRAM/DF, de acordo com as atribuições dos cargos e perfil de competências requeridas e apontar formas de implementação.

Atividade 2: Elaborar modelo de plano de gestão estratégica com base em resultados e apontar formas de implementação.

Atividade 3: Desenvolver metodologias para integração de equipes, melhoria do clima organizacional e da comunicação interna e apontar formas de implementação.

Atividade 4: Capacitar técnicos do IBRAM/DF em Institutos e Centros de excelência da UNESCO.

Resultado 1.2: Estrutura organizacional do IBRAM/DF aprimorada.

Atividade 1: Mapear rotinas, procedimentos internos, produzir manual de normas e apontar formas de implementação de novos procedimentos no IBRAM/DF.

Atividade 2: Avaliar os serviços ambientais prestados pelo IBRAM/DF, incluindo comparativo de custos e preços públicos, legislação atual e melhores práticas adotadas por outros órgãos no Brasil e mundo.

Atividade 3: Elaborar modelo de Plano de Comunicação para ambiente interno e externo e apontar formas de implementação.

Atividade 4: Elaborar plano de conteúdos, em varias mídias, para implantação de agenda positiva de comunicação.

Resultado 1.3: Sistema de informação do IBRAM/DF expandido.

Atividade 1: Elaborar, e apontar formas de implementação, dos módulos de monitoramento ambiental, educação ambiental, gestão de áreas protegidas e corredores ecológicos, gestão das compensações florestais e ambientais, averbação de reserva legal e serviços administrativos no sistema de informação do IBRAM/DF.

Atividade 2: Estruturar a forma de coleta, tratamento e recuperação de dados decorrentes das ações administrativas e finalísticas do IBRAM/DF de exercícios anteriores para integrar no sistema de informação do IBRAM/DF.

Atividade 3: Desenvolver protocolos e capacitar os técnicos do IBRAM/DF para o monitoramento da qualidade ambiental do DF.

Atividade 4: Desenvolver plano de ação para o compartilhamento de informações ambientais entre as instituições participantes do gerenciamento ambiental no DF.

OBJETIVO IMEDIATO 2: Áreas protegidas que compõem o Sistema Distrital de Unidades de Conservação – SDUC exercendo suas funções sócio-ambientais de acordo com a legislação vigente.

Resultado 2.1: Gestão de áreas protegidas do IBRAM/DF modernizada.

Atividade 1: Avaliar as áreas protegidas do DF de acordo com sua representatividade, categorização, legislação, estágio de conservação e ocupação da área, e apresentar proposta para sua regularização ao SDUC.

Atividade 2: Propor modelo e capacitar os técnicos do IBRAM/DF para a elaboração de planos de uso e manejo das unidades de conservação, planos de manejo florestal sustentável no Cerrado, e planos de recuperação de áreas degradadas (PRAD).

Atividade 3: Propor modelo de sustentabilidade socioeconômica e ambiental para as unidades de conservação, considerando recursos próprios do IBRAM/DF, parcerias público-privadas, compensações florestais e ambientais, concessões, permissões e autorizações de uso para prestação de serviços.

Atividade 4: Identificar áreas estratégicas para a recuperação das conexões entre corredores ecológicos prioritários, considerado o território reconhecido como Reserva da Biosfera do Cerrado – Fase I.

Atividade 5: Propor metodologia, plano de ação e capacitar técnicos para levantamento das compensações florestais e ambientais existentes

OBJETIVO IMEDIATO 3: Empreendimentos com alto potencial de impacto ambiental implementados de acordo com a legislação ambiental vigente.

Resultado 3.1: Atividade de licenciamento, controle e fiscalização ambiental ampliada.

Atividade 1: Elaborar protocolo e capacitar os técnicos do IBRAM/DF para o acompanhamento dos processos de licenciamento, controle e fiscalização ambiental.

Atividade 2: Propor um “Plano Distrital de Fiscalização Integrada” e capacitar os técnicos do IBRAM/DF e dos órgãos fiscalizadores do DF para implantação do plano.

Atividade 3: Identificar as limitações atuais do licenciamento e fiscalização ambiental do IBRAM/DF e propor subsídios administrativos, técnicos e legais para minimizá-las.

Atividade 4: Elaborar documento e apontar modelos de estruturação da legislação ambiental no DF, aplicada e comentada por tipo de empreendimento.

Atividade 5: Elaborar protocolo de recebimento e acompanhamento das denúncias de cunho ambiental.

Atividade 6: Elaborar manual de orientação para empreendedores e demais atores públicos e privados sobre as normas e diretrizes governamentais do DF sobre licenciamento, monitoramento e fiscalização ambiental.

OBJETIVO IMEDIATO 4: População do Distrito Federal sensibilizada quanto à importância do equilíbrio entre o meio ambiente e o desenvolvimento sócio-econômico. **Resultado 4.1:** Atividade de educação ambiental do IBRAM/DF sistematizada.

Atividade 1: Desenvolver metodologia e modelo para pesquisa qualitativa que estabeleça linha de base sobre o nível de sensibilização da população do DF com respeito às questões socioeconômicas e ambientais e suas interações.

Atividade 2: Desenvolver metodologia e capacitar técnicos do IBRAM/DF para formação de educadores ambientais.

Atividade 3: Elaborar e produzir modelos de conteúdos didático-pedagógicos e informativos, em várias mídias, para suporte da educação ambiental e difusão de práticas sustentáveis.

Atividade 4: Capacitar técnicos e gestores dos órgãos públicos do DF para implantação de agendas ambientais.

Dessa forma, para os quatro objetivos, são previstas 27 atividades, ou seja, 27 contratações que a UNESCO deve fazer tendo em vista as demandas que o IBRAM informar. Essa listagem é um fator importante para entendermos como se dá a gestão dessa cooperação, pois as rotinas estão determinadas por esses objetivos, resultados e atividades.

São especificados também os *insumos*. A especificação dos gastos se encontra no anexo V, porém procuramos simplificar as informações para ter um melhor entendimento do detalhamento dos insumos, os quais são distribuídos de acordo cada resultado de cada objetivo imediato, havendo três tipos de linha orçamentária:

- Subcontratos: contratos com empresas de consultoria e especialistas por produto
- Treinamento: realização de capacitação de técnicos do IBRAM/DF em Institutos e Centros de excelência da UNESCO

- Despesas operacionais e contribuições: gastos com os Correios e diversos para o envio de documentos, contratos e licitações assinados entre a UNESCO e os contratados.

É destinado à UNESCO, conforme previsto pelas diretrizes da cooperação técnica, o pagamento de 5% do valor total do orçamento para o projeto de cooperação, resultando assim em uma quantia de R\$ 150.133,38 (cento e cinquenta mil, cento e trinta e três reais e trinta e oito centavos). A UNESCO recebe esse pagamento pelas suas atividades na cooperação técnica, incluindo seus custos operacionais

Na especificação do *orçamento*, a informação acerca dos recursos segue mesma classificação por linha orçamentária dos insumos, porém há um detalhamento dos gastos feitos por ano. No PRODOC a linha do tempo é entre 2011 e 2014:

Tabela 2: Orçamento para o projeto de acordo com os anos previstos inicialmente

COMPONENTES	TOTAL	2012	2013	2014
Subcontratos	2.733.000,00	2.321.000,00	376.000,00	36.000,00
Conferências, seminários e treinamentos	180.000,00	120.000,00	60.000,00	0,00
Correios e Diversos	89.667,62	86.267,62	3.400,00	0,00
SUBTOTAL	3.002.667,62	2.527.267,62	439.400,00	36.000,00
Custos de Gestão (5%)	150.133,38	126.363,38	21.970,00	1.800,00
TOTAL	3.152.801,00	2.653.631,00	461.370,00	37.800,00

Fonte: IBRAM, UNESCO, 2011

Mas novamente devemos lembrar que em entrevista, os gestores do IBRAM informaram que houve revisões do projeto, e essas revisões significam que o tempo para a realização das atividades foi estendido, sem haver mudança no orçamento. Assim, o total orçamentário informado no PRODOC continua o mesmo. A diferença é relacionada ao tempo levado para realizar os gastos.

São elencados também os possíveis *riscos* para a execução do projeto os quais são: (i) demora na organização e implementação das equipes executoras do trabalho; (ii) demora na contratação dos técnicos especializados; (iii) demora na liberação dos recursos previstos para o Projeto, notadamente por limitações das dotações do Orçamento e dos contingenciamentos; (iv) problemas na organização institucional do Instituto para implementar atividades do Projeto; e (v) duração do Projeto (três anos) para executar as múltiplas atividades previstas. Três desses riscos foram mencionados nas revisões do projeto como sendo o motivo pelo qual a revisão foi dada. Houve a necessidade de estender o projeto para mais de três anos, apresentando tanto problemas na organização institucional do Instituto, quanto da UNESCO, assim como demora na contratação dos técnicos especializados. De acordo com o documento da revisão 2:

A mudança na gestão do Governo do distrito Federal, impactou no redirecionamento das prioridades. A nova gestão do IBRAM, apesar de absorver o objetivo deste Projeto, necessitou de certo tempo para continuidade nos trâmites.

Cabe salientar também que as mudanças institucionais ocorridas na UNESCO durante o período geraram certo descompasso e descontinuidade na comunicação interinstitucional e no suporte da Agência à execução das atividades rotineiras do PCT.

O prazo estimado pela UNESCO de análise e aprovação do Edital 011/2015 para contratação de empresa especializada em mapeamento de processos pela sede da UNESCO em Paris, por ser uma contratação internacional, levou mais tempo do que o previsto. Esta contratação necessita de 300 dias para ser realizada e já não há mais esse tempo disponível, impossibilitando por hora, a assinatura do contrato.

Os editais para contratação internacional em tecnologia da informação, apesar de prontos, estão impossibilitados de serem lançados pois o prazo estimado para realização do serviço ser de 12 meses e, já não há mais esse tempo disponível. (IBRAM, Segunda Revisão, 2015)

Já especificamente em relação ao risco (ii) “demora na contratação dos técnicos especializados”, a revisão três mostra que houve o lançamento de editais para contratação em 2016, porém para uma atividade específica, houve o fracasso na contratação, tal risco, segundo a revisão, se deu pela alteração cambial da época:

Para conclusão da Atividade 1.3.1 está prevista a contratação de consultoria para elaboração de metodologia em tecnologia da informação com abrangência das áreas meio e finalística do órgão. Durante todo o processo licitatório alguns percalços atrasaram a contratação deste produto. Os procedimentos se iniciaram em meados de 2016, com tempo hábil para a finalização durante a vigência da Revisão 2. Porém, houve fracasso na primeira tentativa visto que não se apresentaram interessados ao certame licitatório. Foram realizados ajustes ao TR (Termo de Referência) com redução de escopo e prazo de entrega, para enquadramento em licitação nacional e adequação ao prazo de vigência do PRODOC. O novo Edital foi publicado em novembro de 2016 e finalizado com a abertura das propostas

financeiras e homologação do resultado final em março de 2017. Novamente houve fracasso no processo licitatório, as propostas financeiras apresentadas pelas empresas concorrentes ficaram acima do limite para licitação nacional. De acordo com o contexto econômico nacional, no período desde a concepção do TR até a fase final de abertura das propostas financeiras houve grande variação cambial, fator que conferiu alto grau de incerteza para o exercício de se estimar preços com muitos meses de antecedência. Esse fator foi determinante para o fracasso da última licitação quando o valor proposto para a contratação ultrapassou limite para uma contratação nacional. (IBRAM, Revisão 3, 2017)

As revisões, relatórios e monitoramento do projeto são previstas no PRODOC para que sejam submetidas a reuniões tripartites, a serem realizadas em conjunto com representantes designados pelo IBRAM/DF, pelo Governo Brasileiro - ABC e pela UNESCO, anualmente e no encerramento do projeto. Nos encontros tripartite, o Coordenador do Projeto deve preparar e submeter à ABC e à UNESCO um “Relatório de Progresso”, no qual deverão ser apresentados o andamento, o processo de implementação do projeto, as metodologias empregadas, as dificuldades encontradas e os resultados alcançados. Outros relatórios poderão ser solicitados durante o período de execução do projeto. O relatório final deverá ser apresentado às três partes com antecedência mínima de um mês da data de realização da reunião tripartite de encerramento.

Em entrevista, quando questionados sobre a avaliação os entrevistados informaram que dentro do projeto está prevista a contratação de uma consultoria externa, em forma de auditoria para fazer a avaliação geral do projeto.

(...) quando for no ano que vem, quando já estiver mais perto de finalizar, nós vamos ter que contratar, via UNESCO, com o nosso recurso, esse serviço de auditoria, e ele vai pegar tudo que a gente disse que ia fazer, vai pegar as contratações que a gente fez, vai entrevistar pessoas, vai ver se o que foi feito, se atingiu algum objetivo, se tá ligado com o projeto, pra poder fazer uma avaliação. (Gestor B do IBRAM)

Outra ferramenta utilizada para o acompanhamento que foi citada pelos entrevistados é o SIGAP -Sistema de Informações Gerenciais de Acompanhamento de Projetos. É o sistema utilizado pela ABC para fazer esse acompanhamento. Assim os responsáveis pelos projetos devem inserir informações o desempenho da cooperação. Segundo os entrevistados, este sistema é muito simples e genérico, pois por ter uma análise de dados mais quantitativa, não há espaço para avaliar a cooperação com mais aprofundamento:

Se você for olhar o SIGAP, ele é muito simples, de pequenos tópicos que você tem, não há muito espaço e nem as perguntas dele são muito genéricas

que dão para gente fazer uma avaliação mais profunda de alcance de resultados. Ele vai perguntar se alcançou numericamente falando, sabe. Então é bem pouco preciso pensando em olhar mais para questão de efetividade mesmo. Ele vai olhar o que a gente diz que ia contratar. A quantidade de coisas. A gente fez? Quanto que fez? O percentual. É bem direto (Gestora C do IBRAM)

A inserção de informações nesse sistema é obrigatória, prevista pelas diretrizes da cooperação técnica internacional, os relatórios feitos devem ser mensais, semestrais e anuais. Assim, essa obrigatoriedade é mais um exemplo dado à ideia de Ed Page (2014) tratado deste trabalho, no qual o governo e seus demais órgãos devem usar instrumentos constitucionalmente definidos, assim, ao interpretar as falas dos entrevistados e a relação dos instrumentos e ferramentas, foi possível perceber que essa cooperação segue uma rotina cujo formato de instrumento é proposto previamente, assim como alguma de suas formas de avaliação e execução, não havendo espaço para os gestores do IBRAM de escolher qual é o tipo de instrumento, mas sim de compor o conteúdo. E mesmo nesse último caso, o conteúdo deve respeitar algumas normas previstas por outros instrumentos do governo federal, como decretos e manuais de cooperação.

Tendo essa reflexão em mente, entramos na última divisão da estrutura do PRODOC denominada *contexto legal*. O título é autoexplicativo, pois nessa divisão atribui-se um contexto legal às informações anteriores apresentadas em relação aos demais aspectos da gestão dessa cooperação, como próprio instrumento utilizado, às obrigações dos atores mencionados (IBRAM, ABC, UNESCO), recursos disponíveis, operacionalização, denúncia do acordo, monitoramento e etc. Assim, já inicialmente, como primeiro artigo do *contexto legal*, é instituído que este documento de projeto é o instrumento de execução da cooperação:

Art. 1º. O presente instrumento tem por objeto regular a implementação do, “Projeto de Cooperação Técnica Internacional para QUALIFICAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL PELO INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS HÍDRICOS DO DISTRITO FEDERAL - IBRAM/DF”, aprovado pelo Governo brasileiro e UNESCO ao amparo do “Acordo Básico de Assistência Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a AIEA”, de 29 de dezembro de 1964, em vigor desde 02 de maio de 1966, em especial no seu artigo 1º. (IBRAM, PRODOC, 2011, p. 22)

Pode-se deduzir assim que parte referente ao *contexto legal* do PRODOC consiste na dimensão de *técnica* do instrumento, pois regula, permite, restringe e determina o conjunto de técnicas, aspectos materiais a serem parte da cooperação para

que os objetivos sejam alcançados. Ele tanto possibilita, quanto restringe a ação, e influência até certo ponto a construção de uma rotina, na medida em que propõe ideias gerais do que deve ser feito. Isso pode ser exemplificado a seguir, ao tratarmos dos papéis dos atores, os quais são determinados no *contexto legal*.

Assim, é dado de forma sistematizada e pontual qual o papel que cada órgão que assinou o projeto de cooperação deve desempenhar. Tais papéis já foram discutidos ao longo desse capítulo, porém é o *contexto legal* do que institucionaliza qual deve ser a atuação dos atores nessa cooperação. Assim podemos, inserido no *substrato técnico* identificar mais uma parte do *modelo organizacional* componente desse projeto. Começamos então pelo Governo Brasileiro, por meio da Agência Brasileira de Cooperação que deve:

- a) acompanhar a execução das ações decorrentes do presente Documento de Projeto;
- b) garantir dos executores o cumprimento de todas as obrigações decorrentes deste Documento de Projeto;
- c) atuar no âmbito de suas competências, nos Termos do Decreto Presidencial n.º 7.304, de 22 de setembro de 2010, que versa sobre a estrutura regimental e quadro demonstrativo dos cargos em comissão e funções gratificadas do Ministério das Relações Exteriores.

Já ao IBRAM/DF é atribuído o papel de

- a) executar as ações previstas no Documento de Projeto em colaboração com a UNESCO;
- b) prover as contribuições financeiras discriminadas no orçamento do Documento de Projeto, conforme o Cronograma de Desembolso comprometido no Documento de Projeto e em revisões subsequentes, bem como proporcionar a infra-estrutura local física e humana, além das informações e facilidades necessárias à implementação das atividades;
- c) definir, em conjunto com a UNESCO, os Termos de Referência e as Especificações Técnicas para a contratação de especialistas por produto, a aquisição de bens e equipamentos ou a demanda de serviços;
- d) propor as modificações e ajustes necessários ao melhor andamento do Projeto;
- e) acompanhar a execução do Projeto;

- f) elaborar Relatórios de Progresso e Relatórios Anuais de Atividades, seguindo modelo acordado entre a UNESCO e a ABC a serem submetidos a Reuniões Tripartites entre o IBRAM/DF, a UNESCO e a ABC/MRE;
- g) elaborar relatório final do projeto no prazo de 90 (noventa) dias após o término de vigência do Projeto;

E por fim, fica destinado à UNESCO o papel de:

- a) desenvolver, juntamente com o IBRAM/DF, as atividades previstas no Documento de Projeto, com os recursos alocados para este fim pelo IBRAM/DF;
- b) gerenciar, por solicitação do IBRAM/DF, as ações administrativas necessárias à consecução do objeto do presente Documento de Projeto, conforme as normas e procedimentos administrativos e financeiros próprios da UNESCO, observando sempre os critérios de qualidade técnica, melhor preço e prazos previstos;
- c) facilitar ao IBRAM/DF os meios necessários ao acompanhamento dos trabalhos;
- d) organizar, de comum acordo com o IBRAM/DF, ações de capacitação de recursos humanos julgados necessários para a consecução dos objetivos previstos neste Documento de Projeto;
- e) encaminhar ao IBRAM/DF relatórios de execução financeira do Projeto;
- f) utilizar-se das facilidades de que dispõe enquanto Agência Especializada das Nações Unidas para a cooperação técnica recíproca, desde que aprovadas pelo IBRAM/DF;
- g) preparar, conjuntamente com o IBRAM/DF, revisões orçamentário-financeiras, bem como do Plano de Trabalho, sempre que se façam necessárias e nos termos previstos no Documento de Projeto;
- h) prestar todas as informações necessárias às atividades de acompanhamento da ABC/MRE;
- i) possibilitar, em conformidade com as normas e procedimentos da UNESCO, o acesso aos documentos relacionados à gestão administrativa e financeira do projeto aos órgãos de fiscalização e controle e à ABC/MRE.

Assim, através das descrições e análises fundamentais pudemos chegar ao entendimento de como se dá a gestão da Cooperação Técnica Internacional feita por este projeto, assim como sobre o instrumento utilizado e como ele é composto, tanto em forma, quanto em conteúdo.

Por fim, com o objetivo de ilustrar o caminho da cooperação desde antes da assinatura de seu projeto, deixamos o seguinte quadro:

Figura 01: Etapas da cooperação técnica do GDF



Fonte: Elaboração do autor

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nessa pesquisa buscamos entender como é dada a gestão de um projeto de cooperação realizado pelo GDF onde o caso específico apresenta o IBRAM e a UNESCO como órgãos envolvidos. Para fazer a análise de todo o processo da cooperação, consideramos partir do período anterior à assinatura do acordo para entender como surgiu a demanda para a cooperação e como isso foi levado a frente para se concretizar em um projeto. Assim, descobrimos que a demanda inicial veio do IBRAM pelo fato de que o órgão possuía uma carência organizacional e operacional, o que resultava em uma performance muito lenta e não eficiente da sua equipe, acarretando assim no acúmulo de processos que levavam muito tempo para serem resolvidos, chamados de passivos. Esse fato se agrava com a transferência de passivos do IBAMA para o IBRAM. Este cenário foi usado como justificativa para a demanda de cooperação, fato comprovado tanto pela entrevista, quanto pela justificativa escrita no projeto de cooperação.

Dando seguimento ao processo, após o órgão do governo local elaborar o *concept paper*, documento que contextualiza e apresenta suas demandas para um projeto de cooperação, este é enviado à Agência Brasileira de Cooperação, órgão federal, do

Ministério das Relações Exteriores. Dessa forma, a ABC indica qual é o organismo internacional. Neste caso, a UNESCO foi indicada. Após as reuniões entre o IBRAM (órgão do governo local), e UNESCO (organismo internacional), um documento de projeto é escrito, o qual consta todas as informações necessárias para a apresentação, justificativa, execução e monitoramento do projeto de cooperação. A seguir, a minuta do projeto é enviada à ABC para avaliar se a cooperação está dentro das diretrizes da cooperação técnica internacional estabelecidas previamente por dispositivos como o decreto 5151/2004 do governo federal, e a portaria 717/2006 do Ministério das Relações Exteriores que instituem as diretrizes da cooperação técnica internacional. Nesta etapa há a realização de uniões tripartite entre os três órgãos que irão assinar o projeto (IBRAM, UNESCO e ABC) avaliam o projeto proposto e observam as recomendações e apontamentos e a posterior anuência ABC. Com a assinatura do projeto, a execução da cooperação tem seu início.

Para essa pesquisa, as informações acerca da etapa descrita acima foram recolhidas por meio de entrevistas com os Assessores da Unidade de Cooperação Técnica Internacional e os Gestores do IBRAM. A partir desses relatos, tentamos identificar qual foi o instrumento utilizado para ser feita a gestão dessa cooperação técnica internacional. E dessa forma, neste caso, o instrumento é o PRODOC 914BRZ2001. Além disso, os gestores do IBRAM cederam este documento com o intuito de justamente se fazer compreender toda cooperação. Então, concluímos aqui que o PRODOC 914BRZ2001 é o instrumento de cooperação técnica internacional utilizado para a cooperação entre o IBRAM/DF e a UNESCO. Dessa forma, nos propomos analisar este PRODOC para compreender como se dá a gestão da cooperação uma vez que de fato o projeto é assinado e é dada a vigência a sua execução. Assim o conteúdo do PRODOC possui sessões que declaram o objetivo geral da cooperação, objetivos imediatos, resultados, atividades, insumos e orçamento, obrigações e pré-requisitos, assim preveem como devem ser feitas as revisões e avaliações do projeto. Como última divisão temos o *contexto legal* que reúne em formato de dispositivo jurídico as disposições dadas pelas sessões anteriores.

A análise do conteúdo do PRODOC identificou as dimensões do instrumento de gestão. É pertinente destacar que das sessões descritas acima pelas quais o PRODOC é composto, algumas delas já possuem conteúdo que corresponde às três dimensões do instrumento de gestão descritas por Lascoumes e Le Galès (2007; 2012a [2007]) e

Labatut et al (2012), que são: filosofia gerencial, modelo organizacional e substrato técnico. No instrumento, cada dimensão foi identificada nas seguintes sessões:

Tendo em conta que significa a lógica da ação, sistema de conceitos que denotam objetos e objetivos que constituem os alvos de uma racionalização, identificamos a *filosofia gerencial* ao analisar a justificativa, o objetivo geral e objetivos imediatos, assim como resultados e atividades previstos no PRODOC. Dessa forma, o objetivo geral “é ampliar a capacidade técnica do IBRAM/DF para cumprir a gestão ambiental do Distrito Federal” a para isso são elencados quatro objetivos imediatos: expandir a capacidade técnica dos servidores do IBRAM para a gestão, o monitoramento da qualidade ambiental, a geração de receitas e a comunicação institucional; estruturar as áreas protegidas que compõem o Sistema Distrital de Unidades de Conservação – SDUC para que exerçam suas funções sócio-ambientais de acordo com a legislação vigente; implementar empreendimentos com alto potencial de impacto ambiental respeitando a legislação ambiental vigente; e sensibilizar a população do Distrito Federal quanto à importância do equilíbrio entre o meio ambiente e o desenvolvimento sócio-econômico. Cada um desses objetivos imediatos prevê resultados que devem ser entregues, e sobre cada resultado o instrumento coloca uma série de atividades que devem ser feitas para alcançar os objetivos. Podemos notar dessa forma que, de acordo com o conceito de filosofia gerencial, há objetos e objetivos passando por uma racionalização. A própria esquematização dos objetivos imediatos e da série de atividades correspondentes representa essa racionalização. Então, podemos deduzir que a *filosofia gerencial* em que este instrumento está inserido é a que a cooperação é realizada para capacitar o IBRAM para que possa fazer uma gestão ambiental qualificada, buscando maior eficiência dos processos e aprimoramento da gestão. E que para isso ocorra, devem ser feitas contratações de consultorias e especialistas para realizar o conjunto de atividades propostas, que vão desde pesquisas de campo para aumentar a base de dados até o redesenho dos processos de licenciamento e fiscalização ambiental

Por ser a dimensão do instrumento que descreve a forma como o trabalho deve ser envolvido em rotinas organizacionais, a divisão de responsabilidades e tarefas dos indivíduos e organizações, identificamos o *modelo organizacional* do instrumento no decorrer de suas sessões, tanto as que tratam do orçamento, quanto as que dispõem sobre obrigações e avaliação. Assim, segundo o instrumento, nesse modelo organizacional o IBRAM deve assegurar a dotação orçamentária e o fornecimento de recursos humanos e

de material, bem como, garantir o acompanhamento dos trabalhos. À UNESCO, por sua vez, cabe o desenvolvimento de produtos técnicos, logísticos e administrativos. A UNESCO tem o papel de contratar os consultores e especialistas para desenvolver as atividades em conjunto com o IBRAM/DF. Ao longo da execução do projeto de cooperação, o monitoramento, supervisão e revisão são feitos tanto pela UNESCO quanto pelo IBRAM. À ABC cabe acompanhar todo o processo.

Após a assinatura do projeto de cooperação a sua rotina organizacional é marcada inicialmente por um treinamento dado pela UNESCO ao IBRAM sobre como elaborar editais de referência, para a partir iniciar o processo de contratação das consultorias e especialistas para o cumprimento das atividades. Dessa forma os termos de referências são elaborados, e a UNESCO divulga a chamada, onde passa a ser responsável pela avaliação dos candidatos e por sua contratação. Assim os escolhidos desenvolvem suas atividades em conjunto com o IBRAM. Após a entrega dos produtos das atividades, a UNESCO avalia se o trabalho foi concluído de acordo com o termo de referência, e também elabora os relatórios de execução financeira daquela contratação específica, e a rotina continua por meio das variadas contratações. O monitoramento das atividades cumpridas de acordo com o proposto no instrumento feito em conjunto pelo IBRAM e a UNESCO, assim como a revisão. Ao IBRAM cabe inserir informações quantitativas sobre a cooperação no SIGAP, que é o sistema de gestão dos acordos de cooperação técnica da ABC. E por fim, ao término de todo o projeto, deve ser feita uma auditoria geral para avaliar os resultados. Segundo os gestores do IBRAM e o que foi lido na última revisão, o projeto tem seu fim previsto para julho de 2018. O papel geral da ABC em todas as fases é o de fiscalizar a execução do projeto.

Definido como o conjunto de técnicas, aspectos materiais e regras: modelos, bases de dados, algoritmos, como os objetivos devem ser alcançados, a dimensão de *substrato técnico* está no PRODOC ao ponto que ele tanto possibilita, quanto restringe a ação, e influência até certo ponto a construção de uma rotina, na medida em que propõe ideias gerais do que deve ser feito. Há no PRODOC a dimensão de *substrato técnico*, marcada pela sessão chamada *Contexto Legal* que descreve com detalhes todos os aspectos do PRODOC, propondo como deve ser feita sua execução, operacionalização, monitoramento, divisão de gastos, uso dos bens e equipamentos utilizados para a cooperação, auditoria, papel das instituições, divulgação de resultados e disposições gerais. O instrumento já apresenta também os modelos de termos de referência para

contratações por produto, ou seja, apresenta no todo as regras, modelos, materiais e base de dados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L., COUTO, C. G. **A redefinição do papel do Estado em âmbito local.** Revista São Paulo em Perspectiva. São Paulo, v.10, n.3, 1996.

AGGERI, Franck; LABATUT Julie. Les Métamorphoses de L`instrumentation Gestionnaire. Une Généalogie des Approches par les Instruments. In HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick (org). **L`instrumentation de L`action Publique: controversies, résistances, effets.** Paris: Presses de Sciences Po, 2014, p. 63-87

ALMEIDA, Neide Carolina Mendes de; SILVA, Davi Alberto Luz da. **Paradiplomacia: novas perspectivas.** Congresso do Fórum Universitário Mercosul, Aracaju. Anais.... Aracaju, 2007

ALVES, J. A Lindgren. **Relações Internacionais e temas sociais: a década das conferências.** Brasília: IBRI, 2001

BARRETO, Maria Inês. **A inserção internacional das cidades enquanto estratégia de fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais.** Congresso Internacional Del Clad sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 2005. Anais.... Santiago, 18-21 oct. 2005.

BARROS, M. A. **Atuação Externa dos Governos Subnacionais: análise jurídica do caso brasileiro.** 2009. Disponível em: < http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_BarrosMA_1.pdf > . Acesso em: 22 jul 2017.

BENZATTO, A. P. A. **A Inserção internacional dos Governos Subnacionais Brasileiros através da Diplomacia Federativa e da Paradiplomacia,** 2015. Disponível em: < <http://www.encontronacional2015.abri.org.br/site/anaiscomplementares?AREA=14%20> >. Acesso em: 26 dez 2017.

BRANCO, A. C. C. **A Paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais.** Revista Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização, Brasília, v.4, n. 1, p 48-67, 2007.

BRASIL. **Decreto nº 5.151 de 22 de julho de 2004.** Palácio do Planalto, Brasília, 2004. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5151.htm > Acesso em 06 mar 2018

_____. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Palácio do Planalto, Brasília, 2017. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109 > Acesso em 06 mar 2018

_____. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Palácio do Planalto, Brasília, 2009. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm > Acesso em 06 mar 2018

_____. **Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009.** Palácio do Planalto, Brasília, 2009. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/mpv/459.htm> Acesso em 06 mar 2018

_____. **MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. Agência Brasileira de Cooperação. Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral.** Ministério das Relações Exteriores, 4ª ed., Brasília, Agência Brasileira de Cooperação, 2014.

_____. **MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. Portaria nº 717 de 09 de dezembro de 2006.** Brasília, 2006.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.990-0** do Distrito Federal. Brasília, 2007. Disponível em < <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/STFRegularizacaofundiaria.pdf> > Acesso em 06 mar 2018>

BUENO, Ironildes. **Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e EUA.** Tese Doutorado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2010.

CARMO, Cleide M. V. do. **Instrumentos e Políticas Públicas de Cultura: O caso dos editais do Fundo de Apoio à Cultura do Distrito Federal no Período de 2011 a 2014.** (dissertação de mestrado). Brasília, UnB. 2016

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros.** São Paulo: Saraiva, 2008.

CEZÁRIO, G. L. **A Atuação Global Municipal. Dimensões e Institucionalização,** 2011. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/10217>>. Acesso em: 21 set 2017.

CEZÁRIO, Gustavo de Lima; LEANDRO, Tainá. **A Paradiplomacia na Perspectiva da Cooperação Internacional.** UnB, 2006.

CORRÊA, Marcio Lopes. **Prática Comentada da Cooperação Internacional: entre a hegemonia e a busca de autonomia.** Brasília, DF: Edição do Autor, 2010.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. **Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático.** (tese de doutorado). Brasília, UnB. 2017

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 37.304, de 29 de abril de 2016.** Dispõe sobre os procedimentos a serem observados por órgãos e entidades da Administração Pública Distrital, para a celebração de Ato Complementar de Cooperação Técnica Internacional, e para aprovação e gestão dos projetos a ele vinculados.

_____. **Decreto nº 38.050, de 10 de março de 2017.** Altera o Decreto nº 37.304, de 29 de abril de 2016, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados por órgãos e entidades da Administração Pública Distrital, para a celebração de Ato

Complementar de Cooperação Técnica Internacional, e para aprovação e gestão dos projetos a ele vinculados. Institui a Unidade de Cooperação Técnica Internacional

DUCHACEK, I. Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in international Relations. In. MICHELMANN, J. y SOLDATOS, P., **Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units**, Oxford: Clarendon Press, 1990.

FAWCETT, Louise; HURRELL, Andrew. et al. **Regionalism in world politics: regional organization and international order**. New York: Oxford University Press, 1995.

FAZENDA, Ivani Catarina Arantes. Revisão histórico-crítica dos estudos sobre interdisciplinaridade. Prolegômenos à análise. In: FAZENDA, Ivani Catarina Arantes. **Interdisciplinaridade: história, teoria e pesquisa**. 18. ed. 5. reimp. Campinas: Papirus, 2016. 143p. (Coleção Magistério: Formação Pedagógica e Trabalho). p. 13-35; 65-70.

FONSECA, M. G. **Os Entes Federativos Brasileiros Frente ao Direito Internacional**, 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-15042014-133528/pt-br.php>>. Acesso em: 23 jul 2017.

GIOVENARDI, Eugênio. Impactos socioambientais do crescimento urbano do DF in PAVIANI, Aldo (org) et al. **Brasília 50 anos. Da Capital à Metrópole**, Brasília. Editora UnB, 2010. Pg 427-425

HELD, D.; McGrew, A. **Global Transformations. Politics, Economics and Culture**. Stanford: Stanford University Press, 1999.

HOOD, Christopher. Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Vol. 20, No. 1, January 2007 (p. 127–144).

IBRAM; UNESCO. **Documento do Projeto de Cooperação Técnica Internacional para a Capacitação da Gestão Ambiental do IBRAM**. (PRODOC 914BRZ2001). Brasília, 2011.

JUNQUEIRA, Cairo G. B. **A Inserção Internacional dos Atores Subnacionais e os Processos de Integração Regional: Uma Análise da União Europeia e do Mercosul**. (dissertação de mestrado). Brasília, UnB, 2014.

LABATUT, J; AGGERI, F; GIRARD, N. Discipline and change: how technologies and organizational routines interact in new practice creation. **Organization Studies**, 2012. p. 33–69

LASCOUMES, Pierre e LE GALÈS, Patrick. Introduction: Understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, p.1-21, 2007

_____. **Sociologia da ação pública**. Maceió: EDUFAL, 2012a [2007].

_____. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**. São Luís, v. 9, n. 18, jul./dez. 2012b [2005]. Disponível em: <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

LATOURE, Bruno. **Reagregando o social**: uma introdução à teoria do ator-rede. Salvador; Bauru: Edufba-EDUSC, 2012 [2005].

LECOURS, André. **Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world**. Netherlands Institute of International Relations. Clingendael and Antwerp University, 2008.

LESSA, José Vicente da Silva. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais**. Brasília: MRE, 2002. (XVII Curso de Altos Estudos).

LINDER, Stephen H; PETERS, B. Guy. Instruments of Government: Perceptions and Contexts. **Journal of Public Policy**, Vol. 9, No. 1 (Jan. - Mar., 1989) Cambridge University Press, p. 35-58

MARCOVITCH, Jacques e DALLARI, Pedro B. A. **Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios no Brasil**. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais – Universidade de São Paulo, 2014.

MARIANO, K. L.; MARIANO, P. M. **Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas**. 2005

MATSUMOTO, C. E. H. **As determinantes locais da paradiplomacia: O caso dos municípios brasileiros**. 2011. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/10147>> Acesso em 10 out 2017.

MAUAD, A. C. E. **A Participação dos Governos Locais na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT II) e seus Desdobramentos Internacionais e Nacionais**. 2011. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/9816>> Acesso em: 7 set 2017.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. Atualização do Direito dos Tratados.. In: MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. (Org.). **Desafios do Direito Internacional Contemporâneo**. 01 ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, v. 01, p. 133-206.

MICHELMANN, Hans J; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations. The role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990.

MILANI, Carlos R.S. **ABC 30 ANOS. História e Desafios Futuros**. Brasília: ABC, 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **Termo de Ajustamento de Conduta 002/2007**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/tacs/Prouurb/2007/02.2007 - PGJ.PDF>> Acesso em 06 mar 2018

NOGUEIRA, Nuno. **O que é o Controlo de Gestão?** Portal Gestão, 2011. Disponível em <<https://www.portal-gestao.com/artigos/6323-o-que-%C3%A9-o-controlo-de-gest%C3%A3o.html>> Acesso em 10 de junho de 2018

NYE, J. S.; KEOHANE, R. O. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. Boston: Little, Brown and Company, 1977.

OLIVEIRA, M. F. de; LUVIZOTTO, C. K. **Cooperação técnica internacional: aportes teóricos**. Revista Brasileira de Política Internacional, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 5-21, 2011.

PAGE, Edward C. The Un-politics of instrument selection In: HALPERN, Charlot (org) et al. **L'instrumentation de l'ction publique: controversies, résistances, effets**. Paris:Presses de Sciences Po, 2014, p. 265-278

PIRES, Marília Freitas de Campos. Multidisciplinaridade, interdisciplinaridade e transdisciplinaridade no ensino. **Debates**, São Paulo, p. 173-179, 1998.

PORTAL EDUCAÇÃO. **Estratégias Empresarias: tipos de estruturas organizacionais**. 2018. Disponível em: <<https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/administracao/estrategias-empresariais-tipos-de-estruturas-organizacionais/43681>> Acesso em 10 de junho de 2018.

RIBEIRO, M. C. M. A Ação internacional das entidades subnacionais: teorias e visões sobre a paradiplomacia. In: **Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras** [online]. Salvador: EDUFBA, 2009, pp. 33-68. ISBN 978-85-232-1201-8. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 14 out 2017.

ROCHA, Cynthia Santos. **A Cooperação Descentralizada na França: a experiência da paradiplomacia em um país unitário**. Uni BH, 2010.

RODRIGUES, G. M. A. **Relações Internacionais Federativas no Brasil**. DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 51, n. 4, 2008, p. 1015-1034.

SEIFFERT, Mari E. B. **Gestão Ambiental. Instrumentos Esferas de Ação e Educação Ambiental**. São Paulo: Editora Atlas. 2007.

SEVERINO, Antônio J. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez, 2007.

SOLDATOS, Panayotis, “An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign-policy Actors” In: **Federalism and International Relations: the Role of**

Subnational Units. Ed. Hans MICHELMANN e Panayotis, SOLDATOS. Oxford. Claredon Press, 1990

TOMAZINI, Rosana Correa. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul: uma análise comparativa de seus princípios e desafios de gestão. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 12, n. 1, 2017, p. 28-48

ULLRICH, Danielle; CARRION, Rosinha. Gestão da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Sul-Sul à Luz dos Postulados da Gestão Social. **Caderno CRH**, Salvador, v. 28, n. 75, p. 657-669, Set/Dez. 2015.

VIGEVANI, T. **Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 21, n. 62., 2006.

VIGEVANI, Tullo et al. (Org). **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: EDUC: Ed. UNESP: Ed. FAPESP: EDUSC, 2004.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Porto Alegre: Bookman, 2001 [1994].

APÊNDICES

APÊNDICE A: Questionamentos feitos à assessora da Assessoria Internacional do Governo do Distrito Federal.

1. Inicialmente, eu queria que você pontuasse um histórico geral da internacionalização do DF. De projetos que já foram desenvolvidos, e que estão a desenvolver, desde que começou esse projeto de internacionalização.
2. Em relação ao habitat III, a proposta da Nova Agenda, o GDF, teve alguma contribuição na discussão dessa agenda? Como que foi a instância para os governos locais? Trouxeram experiências aqui do DF?
3. Há alguma política pública, algum plano ou programa que está sendo trabalhado ou será feito futuramente? Tanto com as redes de cidades quanto diretamente com as cidades. Por exemplo, alguma política pública para a questão de mobilidade urbana

APÊNDICE B: Questionamentos feitos aos assessores da Unidade de Cooperação Técnica Internacional do Governo do Distrito Federal

1. Como é o arranjo institucional do GDF para a internacionalização. Sei que está perto da ABC e ela ajuda a coordenar. Se a ABC coordena, e repassa para os órgãos do GDF mesmo como aqui no caso da Unidade, se a secretaria e outras secretarias são envolvidas.
2. A UCTI funciona como unidade meio, ou de fato coordena projetos também?
3. Quais são os projetos de cooperação internacional em vigência e qual seria aquele que poderia ser um estudo de caso?
4. Qual o tipo de avaliação que vocês usam para essa cooperação, se é o mesmo método da ABC.

APÊNDICE C: Questionamentos feitos aos gestores do IBRAM

1. Quando se iniciou o projeto de cooperação IBRAM-UNESCO?
2. Como que ocorreu esse projeto? A demanda inicial surgiu como uma demanda interna aqui do IBRAM? O governo viu os problemas, os desafios, e pensou em fazer um projeto de cooperação? Foi o IBRAM que elaborou o projeto e enviou pra UCTI e posteriormente para ABC?
3. Qual foi o papel da UNESCO nesse projeto. Foi treinamento, eles repassaram know-how, e isso faz parte de algum programa deles já de fazer essa cooperação com órgãos locais, ou foi uma atividade isolada? Se tem algum setor específico da UNESCO, qual seria? Eles repassaram algum método de gestão ambiental, ou construíram um método em conjunto com vocês?
4. Quais foram as mudanças no IBRAM depois do início dessa cooperação? Qual foi o impacto dessa capacitação na gestão ambiental do DF? Existe algum estudo já feito sobre o impacto da cooperação na gestão ambiental?
5. Houve algum programa ou política pública nova ou já existente do GDF que foi influenciada por essa cooperação.
6. Dos quatro objetivos específicos, quais deles foram alcançados? Houve programas ou políticas derivadas desses objetivos?
7. Cada revisão tem quatro objetivos imediatos diferentes ou os objetivos se mantêm desde a formulação original do projeto?
8. Em que fase está o projeto de cooperação?
9. Já está sendo feita alguma avaliação geral? Se sim, há algum sistema de avaliação da cooperação adotado, ou um sistema de avaliação da gestão? Vocês têm algum método de avaliação?
10. Além dessa cooperação com a UNESCO, tem algum outro projeto de cooperação?
11. Vocês visam no futuro ter algum projeto com alguma organização ou outra cidade?

APÊNDICE D: Projetos de Cooperação Feitos pelo GDF com Organismos Internacionais

Cooperação Internacional no modo de Captação de Recursos para o Projeto Mulheres Inspiradoras. Atores envolvidos: CAF-OEI-GDF:

Em 2017 o Banco de Desenvolvimento da América Latina, a Organização dos Estados Iberoamericanos e o GDF assinaram um projeto de cooperação internacional para financiamento do projeto Mulheres Inspiradoras. O valor investido no projeto foi de U\$\$ 20,000. Neste projeto, o CAF é a agência de fomento e a OEI é a organização gestora. O GDF entra como organismo que lança os editais para os professores participarem.

O projeto mulheres inspiradoras foi criado em 2015 criado pelas professoras Gina Vieira e Victória Régia, de Brasília. O objetivo é estimular a leitura e a escrita autoral e valorizar o protagonismo do estudante da rede pública de ensino e levar aos alunos reflexões sobre equidade de gênero, representação da mulher na mídia, violência contra a mulher, entre outras.

Anteriormente ao financiamento da CAF, o projeto aconteceu em uma escola de Ceilândia, uma das cidades satélites de Brasília. Este projeto foi criado pela professora a partir do momento em que ela se conscientizou que meninas e meninos não tinham bagagem suficiente para deixarem de reproduzir automaticamente o padrão de mulher divulgado pela mídia.

Após o acordo de cooperação para financiamento do projeto, foi estendido para outras 16 unidades de ensino da rede pública. Foram capacitados 48 professores, distribuídos 1526 livros e o envolvimento direto de mais de 3 mil alunos. A iniciativa já conquistou 2 prêmios internacionais: 1º Prêmio Ibero-Americano de Educação em Direitos Humanos (Organização de Estados Ibero-Americanos), 2017; e o 1º WED Brazil (Women's Entrepreneurship Day Organization), 2017.

O projeto irá se tornar política pública da educação do DF a partir de abril de 2018, sendo o primeiro programa que foi aplicado em sala de aula e posteriormente incorporada pelo GDF.

“Projeto de Cooperação Internacional para Apoio à Preparação Técnica e Institucional da ADASA na Realização do 8º Fórum Mundial da Água, Brasília 2018”.

Atores envolvidos: ADASA-UNESCO

O objetivo é dotar a ADASA de capacidades técnicas e institucionais, para que a Agência possa colaborar com o Governo do Distrito Federal na preparação, realização, monitoramento e avaliação da 8ª Edição do Fórum Mundial da Água, ocorrido em Brasília, em março de 2018. Além disso, a cooperação propõe a realização do aprimoramento de projetos, tecnologias e metodologias de gestão de recursos hídricos, com produção de documentos em formatos distintos de comunicação, para serem apresentados no contexto do Fórum. Também está prevista a elaboração de uma metodologia de educação para as águas, no contexto sócio – econômico cultural e ambiental do Distrito Federal, pretendendo apresentar uma pedagogia de educação científica e ambiental focada no contexto do bioma cerrado. Por fim, está previsto o apoio ao desenvolvimento de projetos pilotos de educação científica e ambiental para o uso ordenado e a preservação das águas em escolas da área urbana e rural do Distrito Federal e RIDE. Valor Total do Projeto: R\$ 16.058.700,00. Início em maio de 2016. Tem duração prevista de 48 (quarenta e oito) meses. A instituição executora: Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA/DF. Organismo Internacional: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO.

“Consolidação De Uma Agenda De Turismo, Esporte e Legado no Distrito Federal em Função dos Jogos Olímpicos de 2016”.

Atores envolvidos: SETUL/DF – UNESCO:

O objetivo é consolidar e implementar uma política para o esporte educacional, de participação e alto rendimento no Distrito Federal; inserir e ressignificar Brasília no cenário turístico mundial e, em particular, no roteiro de sítios do patrimônio mundial da UNESCO; e viabilizar os compromissos internacionais do GDF referentes às operações de Brasília como “Cidade do Futebol” das Olimpíadas de 2016. Início em maio de 2016. Duração: 36 (trinta e seis) meses. Valor: R\$ 13.607.141,10. Instituição Executora: Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Lazer do distrito Federal – SETUL/DF. Organismo Internacional: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO.

“Avaliação do contrato de concessão administrativa para a construção, operação e manutenção do Centro Administrativo do Distrito Federal”.

Atores envolvidos: SEPLAG – UNOPS:

O objetivo é permitir ao GDF uma visão panorâmica do Contrato de PPP do Centro Administrativo do Distrito Federal - CADF, conferindo robustez às decisões tomadas neste ajuste; dar bases firmes, econômico-financeiras, ao GDF para avaliar e reequilibrar o Contrato em questão; conferir ao GDF um conhecimento das alternativas possíveis para a solução dos imbrólios existentes no Contrato, notadamente no que concernem às garantias ofertadas; capacitar servidores na análise de desequilíbrios e na promoção de reequilíbrios econômico-financeiros; auxiliar o GDF na estruturação de um Escritório de Gestão do CADF capaz de gerenciar o CADF; e subsidiar o GDF com conhecimentos para o planejamento e para a gestão da ocupação do Complexo. Assinado em agosto de 2016. Duração de 14 (quatorze) meses. Valor: USD 697.200,00 (seiscentos e noventa e sete mil e duzentos dólares americanos), considerando a cotação de 1º de agosto de 2016: 1USD = BRL 3,269. Instituição Executora: Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG/DF. Organismo Internacional: Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos – UNOPS.

“Capacitação, Produção De Conteúdo E Intercâmbio De Boas Práticas: Por Uma Cultura De Paz Para O Trânsito No Distrito Federal”.

Atores envolvidos: DETRAN/DF – UNESCO:

O objetivo é auxiliar o Governo do Distrito Federal em ações voltadas à educação para o trânsito por meio: (i) da promoção de ações de educação e conscientização, (ii) da elaboração de estudos e diagnósticos sobre o tema, e (iii) pelo intercâmbio de boas práticas com países exitosos na redução de acidentes de trânsito, bem como, na mobilidade sustentável pelo uso de transporte coletivo e não motorizado por meio de políticas públicas internacionalmente reconhecidas. Início: maio de 2016. Duração: 48 (quarenta e oito) meses. Valor: R\$ 3.202.500,00 (três milhões, duzentos e dois mil e quinhentos reais) Instituição Executora: Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF. Organismo Internacional: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO.

“Fortalecimento institucional da SEF/GDF em estruturação, avaliação e monitoramento de Parcerias Público-Privadas”.

Atores envolvidos: SEFAZ/UNOPS:

Objetivo é estruturar adequadamente a SEFAZ, com seus regulamentos e processos implementados para poderem continuar de forma independente a controlar os

projetos de PPP nos quais atuam; dar conhecimento ao GDF de seus limites para oferta de garantia em projetos de PPP, assim como oportunizar meios de oferecer e implantar essas garantias; capacitar servidores das unidades de PPP e de unidades setoriais e alcançar as seguintes metas: Um processo de modelagem PPP completo; a SEF/GDF esteja dotada de capacidade técnica e instrumentos para a condução dos processos de gestão do *pipeline* de projetos de parcerias público privadas, desde a fase de pré- elegibilidade até a licitação completa. Assinado em dezembro de 2016. **Duração:** 26 (vinte e seis) meses. Valor: US\$ 3.460.000,00 (três milhões, quatrocentos e sessenta mil dólares americanos). Instituição Executora: Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal – SEFAZ/DF. Organismo Internacional: Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos – UNOPS.

“Fortalecimento em Novas Estratégias de Negócios”.

Atores envolvidos: TERRACAP/DF – PNUD:

O objetivo é o fortalecimento das capacidades da Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP/DF, em especial da Diretoria de Prospecção e Formatação de Novos Empreendimentos - DIPRE, em análise, desenvolvimento e gerenciamento de projetos de parceria com a Iniciativa Privada, com o intuito de desenvolver novas estratégias de negócios e de subsidiar políticas públicas que promovam as concessões Concessões e as PPPs no Distrito Federal. Assinado em dezembro de 2016. Duração: 24 (vinte e quatro) meses. Valor total do projeto: R\$ 9 milhões Instituição Executora: Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP/DF. Organismo Internacional: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

“Fortalecimento e modernização das políticas públicas de Cultura no DF - Política, estruturas e gestão pública inovadora da cultura”.

Atores envolvidos: SECULT – UNESCO:

O objetivo é promover o fortalecimento e a modernização da gestão das políticas públicas de cultura do Distrito Federal, considerando sua transversalidade e dimensão estratégica para o desenvolvimento integrado e sustentável do DF, com base nos princípios de valorização da cidadania cultural, acesso amplo aos bens e serviços culturais, preservação do patrimônio histórico e cultural e incentivo à economia criativa, de forma a posicionar nacional e internacionalmente Brasília como Capital Cultural do

Brasil, fortalecendo o conceito de território de vanguarda, originalidade e criatividade, onde convivem a diversidade, a tradição e a inovação. Valor e data de assinatura não encontrados. Duração: 48 (quarenta e oito) meses. Instituição Executora: Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal – SECULT/DF. Organismo Internacional: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO.

“Qualificação da Gestão ambiental pelo Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental”.

Atores envolvidos: IBRAM-UNESCO

O objetivo é ampliar a capacidade técnica do IBRAM/DF para cumprir a gestão ambiental do Distrito Federal e entre seus objetivos estão: expandir a capacidade técnica dos servidores do IBRAM para a gestão, o monitoramento da qualidade ambiental, a geração de receitas e a comunicação institucional; estruturar as áreas protegidas que compõem o sistema Distrital de Unidades de Conservação – SDUC para que exerçam suas funções socioambientais de acordo com a legislação vigente; implementar empreendimentos com alto potencial de impacto ambiental respeitando a legislação ambiental vigente; e sensibilizar a população do Distrito Federal quanto à importância do equilíbrio entre o meio ambiente e o desenvolvimento socioeconômico. Assinado em dezembro de 2011. Duração prevista: 36 (trinta e seis) meses. Passou por três revisões e irá finalizar em julho de 2018. Valor: R\$ 3.152.801,00 (três milhões cento e cinquenta e dois mil e oitocentos e um reais). Instituição Executora: Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental – IBRAM/DF. Organismo Internacional: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO.

ANEXOS

ANEXO A: Demonstrativo dos gastos com o cronograma de trabalho das ações da cooperação técnica IBRAM/UNESCO previstas no PRODOC para o ano de 2011

PT	PROGRAMA DE TRABALHO	VALOR
18541050017550002	Elaboração de Planos de Manejo de Unidades de Conservação	R\$ 400.000,00
18541050026540002	Consolidação da Reserva da Biosfera do Cerrado e Corredores Ecológicos	R\$ 20.000,00
18541050030650002	Consolidação do Projeto Abrace um Parque	R\$ 10.000,00
18541050033479547	Implementação de Parques Ecológicos no DF	R\$ 10.010,00
18541050063374248	Promoção de Atividades Sócio-Ambientais	R\$ 20.600,00
18541050063410005	Implantação do Programa de Educação Ambiental e Coleta Seletiva de Lixo	R\$ 37.100,00
18541050063410006	Apoio à Implantação da Agenda 21 do DF	R\$ 220.000,00
18541050063420002	Revisão e Consolidação da Legislação Ambiental do DF	R\$ 30.000,00
18541050063430004	Formulação da Política Ambiental	R\$ 21.683,00
18541050063450002	Manutenção e Ampliação do Sistema de Informação do IBRAM	R\$ 400.526,00
18542050017670002	Modernização do Sistema de Monitoramento, Fiscalização e Licenciamento Ambientais e Recursos Hídricos	R\$ 30.000,00
18542050030670002	Implantação do Programa de Monitoramento da Biodiversidade no DF e Entorno	R\$ 92.146,00
18542050030690002	Implantação do Sistema de Gestão de Compensação Ambiental e Florestal no DF	R\$ 10.000,00
18542050051720002	Modernização e Manutenção do Sistema de Licenciamento Ambiental	R\$ 186.337,00
18542050051740002	Modernização e Manutenção do Sistema de Monitoramento Ambiental	R\$ 10.000,00
18542050063360002	Fortalecimento da Fiscalização e Controle Ambiental	R\$ 30.000,00
18543050034893443	Recuperação de Áreas Degradadas	R\$ 162.000,00
18544050030660002	Consolidação do Projeto Adote uma Nascente	R\$ 110.000,00
SUBTOTAL RELATIVO AO EXERCÍCIO 2011		R\$ 1.800.401,00

Fonte: IBRAM, PRODOC, 2011

ANEXO B: Demonstrativo dos insumos e custos previstos no PRODOC, empregados de acordo com os resultados previstos para cada objetivo imediato da cooperação técnica IBRAM/UNESCO

OBJETIVO IMEDIATO 1:

Capacidade técnica dos servidores do IBRAM para a gestão, o monitoramento da qualidade ambiental, a geração de receitas e para a comunicação institucional, ampliada.

RESULTADOS	LINHA ORÇAMENTÁRIA	ESPECIFICAÇÃO DOS INSUMOS E CUSTOS
Resultado 1.1 Quadro de servidores do IBRAM/DF capacitado e integrado.	Subcontratos	Empresas de consultoria: Prevê-se a elaboração de modelos de plano de capacitação, plano de gestão estratégica e metodologias para integração de equipes, melhoria do clima organizacional e da comunicação interna, a serem contratados por produto a um custo estimado de R\$ 152.000,00 .
	Treinamento	Empresas de consultoria: Prevê-se a elaboração de modelos de plano de capacitação, plano de gestão estratégica e metodologias para integração de equipes, melhoria do clima organizacional e da comunicação interna, a serem contratados por produto a um custo estimado de R\$ 152.000,00 .
Resultado 1.2 Estrutura organizacional do IBRAM/DF aprimorada.		Especialistas por produto: Prevê-se o mapeamento das rotinas e procedimentos internos, e elaboração de manual de normas, a serem contratados por produto a um custo estimado de R\$ 225.000,00 .
	Subcontratos	Empresas de consultoria: Prevê-se a avaliação dos serviços ambientais prestados pelo IBRAM/DF, elaboração de Plano de Comunicação e de agenda positiva de comunicação, a serem contratados por produto a um custo

		estimado de R\$ 152.000,00. Correios e Diversos: Prevê-se o envio de documentos, contratos e licitações assinados entre a UNESCO e os contratados. Estimou-se um custo de R\$ 25.000,00.
Resultado 1.3 Sistema de informação do IBRAM/DF expandido.	Subcontratos	Especialistas por produto: Prevê-se o mapeamento das rotinas e procedimentos internos, e elaboração de manual de normas, a serem contratados por produto a um custo estimado de R\$ 225.000,00. Empresas de consultoria: Prevê-se a avaliação dos serviços ambientais prestados pelo IBRAM/DF, elaboração de Plano de Comunicação e de agenda positiva de comunicação, a serem contratados por produto a um custo estimado de R\$ 152.000,00. Empresas de consultoria: Prevê-se o desenvolvimento de protocolos e capacitação dos técnicos do IBRAM/DF para o monitoramento da qualidade ambiental do DF, a serem contratados por produto a um custo estimado de R\$ 180.000,00.

OBJETIVO IMEDIATO 2:

Áreas protegidas que compõem o Sistema Distrital de Unidades de Conservação – SDUC exercendo suas funções sócio-ambientais de acordo com a legislação vigente.

RESULTADOS	LINHA ORÇAMENTÁRIA	ESPECIFICAÇÃO DOS INSUMOS E CUSTOS
Resultado 2.1 Gestão de áreas protegidas do IBRAM/DF modernizada.	Subcontratos	Especialistas por produto: Prevê-se a avaliação das áreas protegidas do DF, modelo de sustentabilidade socioeconômica e ambiental para as unidades de conservação, estudo sobre os corredores ecológicos, a serem contratados por produto a um custo estimado de R\$ 213.000,00. Empresas de consultoria: Prevê-se a capacitação dos técnicos do IBRAM/DF para a elaboração de

		planos de uso e manejo das unidades de conservação, planos de manejo florestal sustentável no Cerrado, e planos de recuperação de áreas degradadas (PRAD), e levantamento das compensações florestais e ambientais existentes, a serem contratados por produto a um custo estimado de R\$ 280.000,00 .
	Despesas Operacionais e Contribuições	Correios e Diversos: Prevê-se o envio de documentos, contratos e licitações assinados entre a UNESCO e os contratados. Estimou-se um custo de R\$ 20.000,00 .

OBJETIVO IMEDIATO 3:

Empreendimentos com alto potencial de impacto ambiental implementados de acordo com a legislação ambiental vigente.

RESULTADOS	LINHA ORÇAMENTÁRIA	ESPECIFICAÇÃO DOS INSUMOS E CUSTOS
Resultado 3.1 Centro tecnológico de informação criado e sistemas de monitoramento e avaliação em operação.	Subcontratos	Especialistas por produto: Prevê-se a proposição de modelo para Plano Distrital de Fiscalização Integrada, a identificação das limitações atuais do licenciamento e fiscalização, e a compilação da legislação ambiental no DF, a serem contratados por produto a um custo estimado de R\$ 114.000,00 .
		Empresas de consultoria: Prevê-se o desenvolvimento de protocolos e capacitação dos técnicos do IBRAM/DF para o acompanhamento dos processos de licenciamento, controle e fiscalização, para o recebimento e acompanhamento das denúncias de cunho ambiental, e elaboração de manual de orientação para empreendedores, a serem contratados por produto a um custo estimado de R\$ 544.000,00 .
		Correios e Diversos: Prevê-se o envio de documentos, contratos e licitações assinados entre a UNESCO e os contratados. Estimou-se um custo de R\$ 26.000,00 .

OBJETIVO IMEDIATO 4:

População do Distrito Federal sensibilizada quanto à importância do equilíbrio entre o meio ambiente e o desenvolvimento sócio-econômico.

RESULTADOS	LINHA ORÇAMENTÁRIA	ESPECIFICAÇÃO DOS INSUMOS E CUSTOS
Resultado 4.1 Atividade de educação ambiental do IBRAM/DF sistematizada.	Subcontratos	Especialistas por produto: Prevê-se a capacitação de técnicos e gestores dos órgãos públicos do DF para implantação de agendas ambientais, a serem contratados por produto a um custo estimado de R\$ 36.000,00.
		Empresas de consultoria: Prevê-se desenvolver metodologia e modelo para realização de pesquisa, metodologias para formação de educadores ambientais, capacitação dos técnicos do IBRAM/DF, e elaboração de modelos de conteúdos para suporte da educação ambiental e difusão de práticas sustentáveis, a serem contratados por produto a um custo estimado de R\$ 432.000,00.
		Correios e Diversos: Prevê-se o envio de documentos, contratos e licitações assinados entre a UNESCO e os contratados. Estimou-se um custo de R\$ 18.667,62.
As avaliações estarão contribuindo para todos os resultados do projeto.	Subcontratos	Especialistas por produto: É previsto a contratação de especialistas por produto para produzir, em cada avaliação (de meio-termo e final): Plano de avaliação detalhado; Relatório Preliminar, com todos os componentes e conclusões; Relatório final, a serem contratados a um custo estimado de R\$ 72.000,00.
SUBTOTAL ESTIMADO		R\$ 3.152.801,00