UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

BÁRBARA BEATRIZ MAIA PINTO ALVES

Avaliação comparativa da cooperação internacional descentralizada e centralizada: o Projeto de Polícia Comunitária – Sistema KOBAN no município de São Paulo.

São Paulo, 2013.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Avaliação comparativa da cooperação internacional descentralizada e centralizada: o Projeto de Polícia Comunitária – Sistema KOBAN no município de São Paulo.

Bárbara Beatriz Maia Pinto Alves

Artigos apresentados ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Ciências — Área: Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Yi Shin Tang

São Paulo, 2013.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Bárbara Beatriz Maia Pinto Alves

Avaliação comparativa da cooperação internacional descentralizada e centralizada: o Projeto de Polícia Comunitária – Sistema KOBAN no município de São Paulo.

Artigos apresentados ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, sob a orientação do Prof. Dr. Yi Shin Tang, para a obtenção do título de Mestre em Ciências — Área: Relações Internacionais.

Aprovado em: _____

Banca Examinadora

Prof. Dr. Yi Shin Tang (Orientador)

Instituição: IRI/USP **Assinatura:** _____

Profa. Dra. Janina Onuki

Instituição: IRI/USP **Assinatura:** _____

Prof. Dr. Thiago Marrara de Matos

Instituição: FDRP/USP **Assinatura:** _____

RESUMO

O fenômeno da globalização acelerou e intensificou a inserção de novos atores no Sistema internacional, especialmente durante as duas últimas décadas. Este trabalho propõe-se a revisar os principais aportes teóricos feitos sobre o tema, utilizando como análise prática um projeto de cooperação internacional de um ente subnacional brasileiro com outro de atuação internacional. Desde teorias consolidadas das Relações Internacionais como a Interdependência Complexa, ou o Construtivismo, passando pela discussão do papel do Estado no Sistema Internacional, novas teorias surgem para consolidar a inserção destes novos atores no Sistema e seus impactos no aumento do desenvolvimento sócio econômico global. Neste trabalho, iremos retomar não só as perspectivas clássicas, mas também novas contribuições teóricas a respeito do papel do ente subnacional como ator internacional. Focalizaremos nosso estudo em um projeto de cooperação internacional entre dois atores distintos, verificando a importância desta parceria através de indicadores (relevância, eficácia, efetividade, impactos e sustentabilidade) para demonstrar se o processo de descentralização da cooperação internacional impactou ou não sobre os resultados obtidos. Para tanto, foi feita a escolha de um estudo de caso, o Projeto de Polícia Comunitária designado Sistema KOBAN, entre a Agência de Cooperação Internacional Japonesa – JICA e a Polícia Militar do Estado de São Paulo - PMESP. O projeto foi estabelecido em duas etapas, uma centralizada e outra descentralizada. A primeira fase do projeto foi realizada entre 2005-2007, com 8 bases pilotos distribuídas pelo município de São Paulo. No final de 2006, as unidades foram expandidas em razão dos bons resultados obtidos, em mais 12 (doze) Bases Comunitárias de Segurança, sendo 8 (oito) na capital do estado de São Paulo, 2 (duas) na região metropolitana e mais 2 (duas) no interior. Em 2008, mais uma ampliação foi feita das Bases Piloto, de forma que até o ano de 2011, atuavam 54 (cinquenta e quatro) bases dentro do Projeto. A segunda etapa foi acordada em um novo projeto, agora entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública SENASP e a JICA, com contribuição da PMESP para expansão e replicação do projeto em outros estados brasileiros.

Palavras-chave: Paradiplomacia, Cooperação Internacional, Entes subnacionais, Cooperação descentralizada, Novos atores.

ABSTRACT

The globalization phenomenon has accelerated and intensified the inclusion of new actors in the international system, especially during the last two decades. This study aims to review the main theoretical contributions made on the topic, using as practical analysis of an international cooperation project of a subnational entity with another of international operation. From consolidated theories of International Relations, as Complex Interdependence, or Constructivism, through the discussion of the role of the State in the International System, new theories arise to consolidate the integration of these new actors in the system and their impact on increasing the overall socio-economic development. In this work, we will recover not only the classical perspectives, but also new theoretical contributions on the role of sub-national entity as an international actor. We will focus our study on a project of international cooperation between two distinct actors, verifying the importance of this partnership through indicators (relevance, efficiency, effectiveness, impact and sustainability) to demonstrate the process of decentralization of international cooperation and its impacts on the results. To that end, the present work followed a specific case study: a community policing system project denominated "KOBAN", between the Japanese International Cooperation Agency - JICA and the Military Police of the State of São Paulo - PMESP. The project was established in two stages, one centralized and one decentralized. The first phase of the project was carried out between 2005-2007, with 8 experimental bases distributed over the municipality of São Paulo. In late 2006, the units were expanded due to the good results obtained into twelve (12) Community Safety Bases, 8 (eight) in the capital of the state of São Paulo, two (2) in the metropolitan area and 2 more (two) inside. In 2008, another expansion was made, so that by the year 2011, 54 (fifty-four) bases worked within the Project. The second stage was agreed on a new project, now between the National Public Security - SENASP and JICA, with the contribution of PMESP on the expansion and replication of the project in other states.

Keywords: Paradiplomacy, International Cooperation, Subnational Entities, Decentralized Cooperation, New actors.

AGRADECIMENTOS

A paradiplomacia surgiu em minha vida como uma perspectiva para os problemas do Brasil numa época em que eu estava mais distante do meu país, durante o ano de 2008, período de um intercâmbio em Portugal. Desde então, meu interesse por essa temática só cresceu, surgindo outras perguntas a medida que novas pesquisas foram sendo realizadas. O motivo de tamanho interesse foi acreditar na possibilidade de que a cooperação internacional traga uma solução para os problemas sócio econômicos que tanto afligem o Estado brasileiro. A incrível perspectiva de que, por meio da cooperação entre cidades e estados, novas e criativas alternativas surjam para problemáticas que pareciam antes insolúveis.

O sentimento de responsabilidade social e desejo de transformação me foram transmitidos pelos meus pais, aos quais dedico esse trabalho, e que por meio de seu exemplo, compromisso e amor, moldaram uma pessoa com sonhos de um país onde cooperar seja mais que um verbo, seja também uma forma de viver. Ademais, agradeço a toda minha família, irmã, sobrinha, madrinha e avós que só me deram apoio, carinho e incentivo ao longo de toda minha carreira.

Agradeço especialmente ao meu orientador, Prof. Dr. Yi Shin Tang, que mais que orientar em meu trabalho, ensinou-me valiosas lições sobre disciplina, compromisso e confiança. Prof. Tang acreditou no meu projeto e na minha capacidade de executá-lo em todos os momentos, do primeiro ao último, e por isso minha eternamente gratidão.

Por fim, mas não por último agradeço aos meus amigos, dentro e fora do mestrado, que dividiram comigo as confissões, angústias e alegrias de ser pós-graduanda e que sem os quais e nada seria possível.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	1
1.1	Metodologia	3
2	REVISÃO CRÍTICA DA LITERATURA EXISTENTE SOBRE O TEMA	5
2.1	A paradiplomacia sob a perspectiva teórica	10
2.2	A inserção internacional dos municípios	19
2.3	A incorporação teórica da paradiplomacia no estudo das Relações Internacionais.....	23
2.4	Cooperação Internacional Descentralizada na América Latina	26
2.5	Atividades paradiplomáticas no Brasil: O contexto atual	28
2.6	A prática paradiplomática brasileira atual e os desafios de sua compreensão teórica	33
3	ANÁLISE COMPARATIVA DO PROJETO DE POLÍCIA COMUNITÁRIA SISTEMA KOBAN	37
3.1	Projeto de Policiamento Comunitário – Sistema KOBAN	42
3.2	Metodologia de avaliação dos projetos	47
3.3	Desempenho e processo de implementação do projeto	49
3.4	Resultado da avaliação através dos cinco critérios.....	54
3.5	Análise de resultados e conclusão	61
4	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	66
4.1	Obras Impressas	66
4.1.1	Livros	66
4.1.2	Teses, Artigos e Dissertações	67
4.2	Outras Obras	69
4.2.1	Websites	69
4.2.2	Entrevistas	7

1 - INTRODUÇÃO

A paradiplomacia vem crescendo como campo de estudo das Relações Internacionais, e nas das últimas duas décadas, muitos esforços teóricos e estudos de casos foram feitos, colaborando para a expansão desta área. O trabalho a seguir, busca agregar uma contribuição para os estudos da paradiplomacia, demonstrando um exemplo de boa prática na parceria entre entes internacionais fora do circuito da diplomacia clássica.

Inicialmente será feita uma análise dos principais aportes teóricos existentes sobre o tema, esclarecendo como se iniciou o estudo deste formato de cooperação internacional. Neste momento, será estabelecida a origem conceitual do estudo da paradiplomacia e também um breve relato histórico das práticas da mesma.

Num próximo passo, uma visão sob a perspectiva brasileira deste formato de cooperação será analisada, perpassando a visão do Direito, e do Estado e, verificando as práticas reais que divergem da visão conceitual do tema. O trabalho buscará um enfoque comparativo entre a cooperação internacional tradicional (diplomacia) e a cooperação internacional descentralizada (paradiplomacia).

Com vistas a demonstrar práticas de cooperação descentralizadas existentes, será focado o caso do projeto de cooperação internacional estabelecido entre a Polícia Militar do Estado de São Paulo – PMESP e a Agência Japonesa de Cooperação Internacional – JICA, designado Projeto de Polícia Comunitária – Sistema KOBAN. Este projeto foi executado entre 2005-2007, para o estabelecimento de um sistema de policiamento comunitário baseado no modelo japonês (Sistema KOBAN), dentro da Polícia do Militar do Estado de São Paulo - PMESP.

Uma primeira etapa contou inicialmente com 8 bases pilotos distribuídas pelo município de São Paulo e ao final de 2006, em razão dos bons resultados, o Projeto Piloto foi expandido em mais 12 (doze) Bases Comunitárias de Segurança, sendo 8 (oito) na capital do estado de São Paulo, 2 (duas) na região metropolitana (Taboão da Serra e Suzano) e 2 (duas) no interior (São José dos Campos e Santos). Em março de 2008, mais uma

ampliação das Bases Piloto foi feita, de forma que até o ano de 2011, eram 54 (cinquenta e quatro) bases atuando conforme o Projeto.

Para a segunda etapa, foi acordada uma nova fase do projeto, agora entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP e a JICA, com contribuição da PMESP, para expansão e replicação do projeto em outros estados brasileiros. Foi realizada a formação de Policiais de 11 (onze) estados brasileiros e Oficiais de 5 (cinco) países da América Central.

O estudo dos resultados do projeto buscou verificar se as práticas por ele alcançadas teriam benefícios específicos em relação à forma centralizada ou descentralizada de cooperação internacional. Foram considerados para a avaliação os indicadores selecionados e padronizados pelo Banco Mundial, a saber: relevância, eficácia, eficiência, impactos e sustentabilidade.

Neste caso, o resultado foi que a cooperação descentralizada teve resultados positivos maiores do que a cooperação centralizada. Durante a etapa descentralizada o projeto apresentou maior eficácia, eficiência e sustentabilidade e os impactos da primeira etapa também foram considerados mais significativos. Esses resultados se mostram relevantes posto que, indicam que a inserção internacional direta de um ente subnacional pode ser mais efetiva para a sociedade do que a sua inserção por meio de processos centralizados e relacionados aos interesses nacionais.

Este trabalho busca ainda, como outros objetivos:

- Identificar e categorizar os atores internacionais envolvidos no projeto de Polícia Comunitária – Sistema KOBAN;
- Contribuir com a propositura de novos parâmetros de análise de efetividade dos modelos de cooperação internacional existentes;
- Contribuir com novos métodos de análise comparativa, aplicáveis ao estudo das formas de cooperação internacional.
- Propor novas alternativas de desenvolvimento de políticas públicas, a partir das experiências concretas de cooperação centralizada e descentralizada, dentro do projeto selecionado.

1.1 – Metodologia

Em termos gerais, o estudo seguiu uma abordagem hipotética dedutiva, onde, por meio da identificação de um problema, uma hipótese é assumida. A partir da hipótese, os estudos são realizados para comprová-la ou refutá-la.

Desse modo, inicialmente o trabalho partiu da análise crítica de observações indiretas estabelecidas em um marco teórico consolidado na área de pesquisa em Relações Internacionais. Esta premissa levou a um estudo original de caso, com o objetivo de confirmar ou rejeitar as proposições teóricas desenvolvidas na parte inicial do trabalho. Foi escolhido um projeto de cooperação internacional técnica entre a Polícia Militar do Estado de São Paulo - PMESP e a Agência de Cooperação Internacional Japonesa - JICA: O “Projeto de Polícia Comunitária – Sistema KOBAN”

Assim, para atingir os objetivos deste trabalho, as seguintes etapas foram definidas:

Etapas 1 – Revisão Bibliográfica, onde foram apresentados e discutidos os principais conceitos, definições e modelos que embasarão o aprofundamento teórico sobre ao assunto.

Etapas 2 – Delimitação dos parceiros internacionais que cooperam com o município analisado, e identificação e definição dos indicadores para avaliar as formas de cooperação internacional, centralizada ou descentralizada. Pesquisa de campo e entrevistas na Secretaria de Relações Internacionais da cidade de São Paulo, em busca da delimitação dos parceiros. É neste momento que fica evidente a quantidade e boa qualidade dos projetos de cooperação realizados entre a cidade e a Agência de Cooperação Internacional Japonesa JICA), definindo o ator de contrapartida da análise.

Etapas 3 – Escolha do projeto a ser verificado, e dos indicadores de análise. Nesta etapa foi realizada nova pesquisa de campo e entrevistas, desta vez na JICA, chegando preliminarmente à conclusão que o Projeto de Polícia Comunitária – KOBAN, incluía etapas de cooperação descentralizada e

centralizada, tendo sido amplamente analisado conforme indicadores padronizados pelo Banco Mundial (indicadores de relevância, eficácia, eficiência, impactos e sustentabilidade). O projeto possuía amplos resultados e uma boa avaliação de todas as partes envolvidas, incluindo cumprimento exitoso de todas as metas pré-estabelecidas, em cada uma de suas etapas. A análise comparativa entre as formas de cooperação centralizada e descentralizada tornam-se mais claras, posto que ambas foram realizadas e analisadas dentro dos mesmos padrões.

Etapas 4 – Coletas de dados foram feitas, através de entrevistas, junto aos encarregados pelo projeto em cada uma das partes: primeiramente, junto a JICA e, em seguida, junto ao comando da Polícia Militar do Estado de São Paulo, órgão responsável pela execução do projeto dentro da cidade e do estado de São Paulo, além do treinamento e coordenação projeto diante dos demais estados brasileiros. Ainda nesta etapa, foi coletada uma extensa quantidade de documentos, incluindo todos os acordos assinados entre as partes, relatórios de análise e avaliação de cada etapa do projeto realizado pelas partes; e ainda relatórios, formulários, quantidade e identificação das pessoas treinadas e dos treinadores, relatórios de orçamento e dados do projeto em geral.

Etapas 5 – Análise dos dados e redação do artigo empírico.

2 – REVISÃO CRÍTICA DA LITERATURA EXISTENTE SOBRE O TEMA

O estabelecimento de uma teoria sobre a paradiplomacia brasileira tem sido um esforço contínuo entre os estudiosos do tema nos últimos anos. Contudo, a paradiplomacia como teoria das Relações Internacionais já está bem estabelecida. A seguir, será feito um trabalho de revisão das teorias existentes e, como a formatação desta teoria sobre o caso brasileiro tem se desenvolvido.

Nas últimas décadas, umas das características mais marcantes das relações internacionais tem sido a crescente pluralidade dos vetores de interação. Os esquemas verticalizados de condução da política externa, que centralizavam a atuação dos agentes oficiais do Estado, já não restringem o Sistema Internacional. E diante de uma expansão rápida e sem rumos delineados da ordem mundial, emergem novos e múltiplos agentes, marcados pela generalização das relações horizontais, dotados de uma vasta consciência de cidadania e de uma ampla percepção das variadas formas de interação possibilitadas pelo avanço tecnológico.¹

Estes processos de expansão e descentralização refletiram-se na redefinição da natureza, do alcance e dos limites da ação estatal diante da globalização, o que levou à discussão sobre a perda do espaço de atuação dos Estados e a diminuição do seu poder decisório no plano internacional. João Vicente da Silva Lessa faz algumas considerações a este respeito:

*“Com efeito, a transnacionalização dos processos produtivos, a intensa movimentação dos capitais financeiros, o desenvolvimento dos meios globais de comunicação e, conseqüentemente, dos métodos de administração no interior das corporações e de outras entidades impõem a noção de uma relativização do poder dos Estados nacionais. A ação concomitante de diversos agentes internacionais “globais” tenderia a diluir as fronteiras das economias nacionais e a diminuir sensivelmente a capacidade dos Estados de controlar essas economias pelo emprego do usual arsenal de medidas monetárias, fiscais e financeiras.”*²

A modernização tecnológica da comunicação e a perspectiva de uma maior integração cultural global têm enfraquecido as culturas nacionais e o papel do Estado como protetor e promotor das mesmas. Contudo, este processo de horizontalização pode ser visto como positivo, quando passa a ser traduzido em

¹ LESSA, José Vicente S. *A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados pelos governos não-centrais*. Brasília: MRE, 2003. Tese, XLIV Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, 2003.

² LESSA, José Vicente S.. *Paradiplomacia no Brasil e no Mundo: o poder de celebrar tratados dos governos não centrais*. Viçosa: Ed. UFV, 2007.

regras mais igualitárias de convivência internacional³. Os regimes (conjunto de normas internacionais) transbordam fronteiras e abrangem cada vez mais áreas, como os direitos humanos, o meio ambiente ou a defesa, com a Organização das Nações Unidas – ONU tomando frente nas decisões, que integram uma grande quantidade de Estados. Ou o comércio internacional, por meio da Organização Mundial do Comércio - OMC, que é um dos melhores exemplos de políticas internacionais coordenadas existentes atualmente, sem predominância de um ou outro Estado nacional,. Nestes casos citados, vemos a abertura de espaço para que novos agentes influenciem no processo de tomada de decisões destes Organismos Internacionais, como Organizações Não Governamentais - ONGs, agências de representação civil e/ou redes de cidades.

Da mesma forma, existe uma remodelação entre as relações do Estado com suas respectivas regiões. O Estado deixa de ser mediador único entre as relações feitas em suas regiões e dá lugar a uma configuração mais complexa, na qual as regiões atuam dentro do Estado, mas também dentro dos regimes transnacionais e da economia global, como é o caso dos processos de Integração Regional, ou ditos Blocos Econômicos.

Para autores como Celso Lafer, essa horizontalização já vem despontando como alternativa democrática para a solução dos novos temas do Sistema Internacional há algum tempo. Para o autor, o fim da Guerra Fria

“ensejou, sobretudo no seu momento inicial, a prevalência da democracia e a autonomia da sociedade civil. Daí o novo papel das organizações não-governamentais, que atuam em rede no espaço público na defesa de certos valores, como o meio ambiente e os direitos humanos.”⁴

Os indivíduos ou instituições passam a transcender as fronteiras nacionais, projetando valores para a comunidade global, forjando uma nova consciência social em escala mundial. Questões como direitos humanos, ambientais, trabalhistas, direito das minorias e da mulher passam a ser trabalhados pela sociedade civil mundial, e logo retornam aos Estados nacionais em forma de pressão externa. Os

³ KEATING, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motives, oportunidades y estratégias, in: BARRETO, M.I.; VIGEVANI, T; MARIANO, M. A Dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: Educ, 2004. p. 49-76

⁴ LAFER, Celso, Fórum Nacional – Nova Ordem Internacional, globalização e o mundo pós-11 de setembro. Brasília, 9 de maio de 2002.p.2

temas transcendem a fronteira física e política do Estado, e sua discussão deixa de ser opcional ao Estado.⁵

A autora Rachel Biderman, em seu texto “Mudanças Climáticas Globais e Políticas Públicas no Nível Subnacional” afirma que, com relação às mudanças climáticas, por exemplo, a participação de outros atores, tais quais ONGs e entes subnacionais, é fundamental para a evolução do tema enquanto formador de políticas internacionais, capazes de preservar o meio ambiente.

*“Apesar do engajamento na busca de soluções para o problema ter se configurado histórica e juridicamente de forma a incluir apenas atores multilaterais e Estados no sistema da ONU, há diferentes atores e críticos que defendem a importância da ação conjugada com outros atores relevantes, que incluem desde coalizões de Estados, governos subnacionais, organizações não governamentais, entidades do setor produtivo, dentre outros. Nesse contexto, têm se formado vários tipos de agremiações de atores no nível subnacional para busca de soluções diferenciadas em prol do equilíbrio climático planetário. Alguns atores transnacionais, em particular redes de ação transnacional integradas por municípios, formaram-se nas últimas duas décadas, para atuar em conjunto, tais como o programa do International Council of Local Environmental Initiatives (ICLEI) Cities for Climate Protection (CCP), o International Solar Cities Initiative, Energie-Cités, Climate Alliance e o C40”.*⁶

Relações mais horizontais no Sistema Internacional são percebidas também como via de acesso à promoção de parcerias, que funcionam como complementares externos em todos os níveis. A complementaridade, neste caso, significa que o ente subnacional busca parceiros que completem suas necessidades, para que a cooperação funcione como forma de atingir seus interesses. São formadas as consciências através de necessidades e interesses de governos locais, de associações civis, de grupos, regiões e municípios. Existe ainda uma percepção de que as oportunidades de superação de problemas recorrentes e históricos podem ser encontradas em um contexto mais fértil da cooperação internacional.

As possibilidades de cooperação tornam-se muito maiores quando um ente subnacional pode buscar parceiros de igual natureza ao redor do mundo. Contudo, existe ainda a preocupação sobre o que levaria um ente subnacional a procurar a cooperação externa, e quais seriam as consequências dessa procura.

⁵ LESSA, José Vicente S. *Paradiplomacia no Brasil e no Mundo: o poder de celebrar tratados dos governos não centrais*. Viçosa: Ed. UFV, 2007.

⁶ BIERDMAN, Rachel. *Mudanças Climáticas Globais e Políticas Públicas no Nível Subnacional*. Cadernos Adenauer XIII (2012) Nº1

Assim, o uso da paradiplomacia por entes subnacionais em busca de inserção internacional, se torna cada vez mais frequente. As regiões fazem uso do caráter oportunista (já que não é institucionalizada) e experimental (nunca antes experimentadas) desta relação – diferente da diplomacia formal, que é profundamente institucionalizada e consolidada por meios burocráticos. Os atores regionais passam a fazer uso dela para suprir suas necessidades de operar no sistema internacional. Contudo, por não ser institucionalizada e não estar determinada formalmente, a paradiplomacia é revestida por uma complexa lógica funcional, e as determinações políticas passam a ser o aspecto chave de seu funcionamento.⁷

O desaparecimento da distinção entre assuntos internos e internacionais e entre as questões de âmbito nacionais e regionais representam, dentro da paradiplomacia, uma importante nova dimensão, tanto para o regionalismo quanto para as relações internacionais. Da mesma forma, a política é cada vez mais um assunto de complexas redes, e já não pode ser limitada às instituições, pois transborda tanto os limites entre o público e o privado, quanto as fronteiras nacionais.

A área das Relações Internacionais possui diferentes abordagens teóricas que analisam o comportamento de atores internacionais. Essa relação, composta por dois ou mais atores, incluirá, na maioria das vezes, o Estado como um deles. Contudo, na maioria das abordagens teóricas hoje existentes, o Estado não só é um componente, mas o ator principal. O Realismo é a teoria que mais centraliza a posição do Estado dentro do Sistema Internacional, caracterizando-o como o único capaz de realizar ações internacionais⁸. Nesse contexto, caberia sempre ao governo central de cada Estado o comando das forças armadas e a celebração de acordos e tratados internacionais, o que dá ao Estado o poder exclusivo de decisão entre a paz e a guerra, bem como de participação nas negociações internacionais.

Apesar de a Teoria Realista ter se destacado durante maior parte do século XX, a própria reformulação do Sistema Internacional e das relações internacionais

⁷KEATING, Michael. *Regiones y asuntos internacionales: motives, oportunidades y estrategias*, in: BARRETO, M.I.; VIGEVANI, T; MARIANO, M. *A Dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ, 2004. p. 49-76

⁸ Este enfoque da teoria realista vem sendo contestado por outras escolas teóricas, principalmente pelas escolas positivistas e pós-positivistas. Neste sentido, ver: WALTZ, Kenneth N. "Theory of International Politics"; MORGENTHAU, Hans Joachim. "Politics Among Nations: the struggle for power and peace" e MEARSHEIMER, John J. "The tragedy of Great Power Politics". e WIGHT, Colin – "Agents, Structures and International Relations: Politics as Ontology"; WENDT, Alexander – "Social Theory on International Politics"; KUHN, T. S. – "A Estrutura das Revoluções Científicas".

repensou as antigas teorias sobre atores internacionais. Esta iniciativa, de repensar as relações internacionais fora da proposta realista já tinha sido levantada, mas o fim da bipolaridade fez com que novas teorias menos estruturalistas surgissem. No entanto, a necessidade de se conhecer e entender a vertente realista persiste, porque mesmo algumas das teorias mais recentes estabelecem seus argumentos em contraponto às ideias realistas.

A socióloga Saskia Sassen é uma das que contrapõem os argumentos realistas e estabelece uma nova *geografia do poder* gerada pela globalização. Nesta nova geografia, novas funções, papéis e expressões de poder são assumidos não só pelos Estados nacionais, como também por empresas multilaterais, organizações internacionais e governos locais.⁹

Já na esfera mais conhecida das novas teorias de Relações Internacionais está a da *Interdependência Complexa* representada sobretudo por Joseph Nye e Robert Keohane, em que se admite que a existência de poder no Sistema Internacional não advém exclusivamente dos Estados¹⁰. A teoria divide as instituições internacionais entre formais (regimes e organizações internacionais estabelecidos pelos Estados com fins específicos) e informais (grupos e diferentes formatos que não nascem dos Estados), sendo que ambas são aceitas pelo Estado constituindo uma relação interdependente.

Essa capacidade de persuasão e controle de resultados faz com que a interdependência vire uma fonte de poder que se torna complexa. Para tal, são necessárias três características: “existência de canais múltiplos que viabilizem as relações informais entre os atores governamentais, não-governamentais e transnacionais; ausência de hierarquia entre os temas; e papel menor da força militar”.¹¹

Para se obter poder em um mundo interdependente complexo é necessário que se construa uma agenda, que exista uma conexão entre as estratégias, que existam relações transnacionais e transgovernamentais e que haja o fortalecimento das organizações internacionais governamentais.¹²

⁹ SASSEN, Saskia. *El Estado y la nueva geografía del poder*. , in: BARRETO, M.I.; VIGEVANI, T; MARIANO, M. *A Dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ, 2004. p. 373 - 402

¹⁰ O trabalho de Nye e Keohane “Power and Interdependence” de 1989, sobre a Interdependência Complexa é um dos grandes marcos teóricos sobre a inserção de novos atores no Sistema Internacional.

¹¹ BATISTA, Sinoel; JAKOBSEN, Kjeld; EVANGELISTA, Ana Carolina. *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*. Vol. 2. 2005.

¹² KEOHANE, Robert; *International Institutions: Two Approaches*, International Studies Quarterly 32 (dezembro 1988), pp. 383.

2.1 - A Paradiplomacia sob a perspectiva teórica

Dentro da perspectiva deste trabalho é importante o entendimento de duas vertentes teóricas das Relações Internacionais: o *Construtivismo* e a *Interdependência Complexa*. Ambas trabalham com a existência de múltiplos atores agindo dentro de um Sistema Internacional anárquico e, ambas ajudam a explicar o papel do Estado como ator não central deste Sistema. O que possibilita o surgimento de novos atores internacionais, como por exemplo, os não-governamentais e subnacionais, como os municípios. Para o propósito deste trabalho, estas construções - pensadas de forma conjunta formam aporte teórico importante onde teorias e análises mais tradicionais não permitem, como expressado a seguir.

Os conceitos teóricos sociais, como o *Construtivismo*, procuram conceituar a interação entre agentes e estruturas. Para isso, pressupõe-se que o mundo é social, e não pode ser decomposto por ações ou propriedades de atores pré-existentes. Da mesma forma que os atores têm certa autonomia, e suas ações são capazes de interferir, reproduzir e até ajudar a construir as estruturas do sistema internacional, estes também são frutos de seu ambiente cultural.

Para melhor exemplificar, façamos uma comparação entre a relação do agente e a estrutura a qual pertence o ser humano e seu ambiente de crescimento. Os Estados, como agentes, também são influenciados e moldados pela estrutura da qual fazem parte, mas, por outro lado, também são capazes de influenciar e crescer a esta mesma estrutura. A esta relação é dado o nome de co-constituição, pois tanto o agente participa da constituição da estrutura em que age, como a estrutura influencia este agente.¹³

Esta relação agente-estrutura é direcionada a um modelo específico, em que o agente é um ator internacional – seja ele um Estado, Organização Internacional, ou qualquer outro ator – e a estrutura é o Sistema Internacional, e assim sendo a co-constituição de ambos é uma realidade. Os atores internacionais com sua individualidade e autonomia constituem um Sistema Internacional, o Sistema

¹³ DESSLER, David. *What's at Stake in the Agent-Structure Debate?* International Organization, vol. 43, n.3, 2002, pp.441-473.

Internacional e seus diversos constituintes e características moldam e reconstituem estes atores.

Este processo caracteriza uma interação mais profunda entre os atores, e também possibilita uma formação de um Sistema Internacional mais complexo, que vai além das relações entre Estados, passando a incluir vários novos atores, como Organizações Internacionais, ONGs, empresas multinacionais, a sociedade civil e entes subnacionais.

O *Construtivismo* relata também que as ações dos atores são significativas, a exemplo da afirmação de Max Weber de que “somos seres culturais com a capacidade e a vontade de tomar atitude deliberada em direção ao mundo e dar a ele significância”.¹⁴

Este modelo transformacional de interação agente-estrutura, que propõe que a estrutura seja interpretada como um ambiente que envolve os atores, é usado dentro do Realismo Científico, apresentando uma interação entre instituições e investigando suas ações. O modelo é transformacional, pois a interação agente-estrutura é capaz de trazer mudanças para o Sistema Internacional e seus atores.

Keohane afirma em seu livro “Power and Interdependence” que instituições são “partes de regras persistentes e consistentes (formais ou informais) que prescrevem papéis comportamentais, constroem atividades e formulam expectativas”. Instituições são também sinônimo de regras,¹⁵ o que significa a inter-relação entre o ator e o Sistema Internacional, apresenta como consequência uma interação das regras e normas que moldam e compõem o Sistema Internacional.

Uma Nação necessita de recursos, ordenamento e atores. O modelo propõe que na estrutura onde se estabelecem os atores, estão contidos os recursos, necessários para a manutenção e interação destes; e possui ainda normas intencionais e não intencionais, de forma que os três juntos constituem meios de ação no qual interagem, são reproduzidos e transformados.

As interações dos atores entre eles e junto ao próprio Sistema são capazes de moldar e formular novas regras, possibilitando novas interações e também de gerar novos recursos, capazes de alterar a ordem e a relevância dos atores, modificando também a estrutura do Sistema Internacional.

¹⁴ RUGGIE, John G.) *Constructing the World Polity: Essays on international institutionalization*. London: Routledge.1998, pp. 856.

¹⁵ DESSLER, David. *What's at Stake in the Agent-Structure Debate?* International Organization, vol. 43, n.3, 2002, pp.441-473.

No mesmo sentido dos teóricos construtivistas, outros teóricos buscam explicar as interações ocorridas no Sistema Internacional entre agentes não Estatais. E a partir do debate agente-estrutura, mas também com objetivos de responder às Teorias Realistas, surgem publicações a respeito de novos atores internacionais, e novas interações nas relações internacionais. Joseph Nye e Robert Keohane foram dois desses autores, e especialmente Keohane fez grande esforço para teorizar sobre o surgimento de novos temas na agenda internacional, interações mais horizontais entre Estados, o surgimento de novo atores e das interações ator-Sistema.

Nye e Keohane estabeleceram por meio da *Interdependência Complexa* uma relação específica: que, para contradizer a Teoria Realista, primeiro estabelece um comparativo entre as duas teorias, e em seguida é estabelecido o processo político no qual a interdependência ocorre.

Três pressupostos são feitos quanto ao Realismo: primeiro, que os Estados são predominantes e agem como unidades coerentes; segundo, que os realistas assumem que a força é utilizável e é um instrumento efetivo de política e terceiro, que os realistas assumem uma hierarquia dentro dos assuntos da política mundial, liderados pelos assuntos relacionados à segurança militar.

Baseados nestes pressupostos, e com o intuito de refutá-los é que são estabelecidas as características da *Interdependência Complexa*, que são três: a primeira é que múltiplos canais conectam a sociedade, sendo que estes canais poderiam ser resumidos em relações interestaduais, transgovernamentais e transnacionais.

A segunda característica é que a agenda das relações interestaduais é constituída por diversos assuntos, e não é arranjada de acordo com nenhuma hierarquia, o que significa entre outras coisas, que os assuntos relacionados a segurança militar não dominam constantemente a agenda. E a terceira característica é a ideia de que não há o uso da força militar entre Estados dentro de regiões aonde a Interdependência Complexa prevalecer.

Ao estabelecer essas características, os autores elevam-nas a processos políticos distintos, o que traduziria recursos de poder como controles de resultados. Isso quer dizer que, a existência de atores transnacionais introduz novos objetivos nos diversos grupos de interesses que compõem a agenda internacional de um Estado ou de um grupo de Estados interagindo. E se não há hierarquia entre esses

assuntos, a estratégia que privilegiava assuntos de segurança militar já não existe mais, logo, é necessário o surgimento de uma estratégia que seja capaz de antecipar os resultados das negociações dos diferentes temas.

O equilíbrio de poder entre os Estados será então equilibrada de acordo com os temas da agenda, países com força econômica e militar se destacarão em assuntos co-relacionados. Mas isso também inclui o uso de poder para impor a atribuição ou priorização de um determinado tema como, por exemplo, no caso de um país usar sanções econômicas ou privilégios econômicos para conseguir destaque para um determinado assunto de seu interesse.

A existência de múltiplos canais de contato aumenta o número de atores transnacionais e trans-governamentais, o que faz com que o entendimento dos padrões de interesse dos atores mude, já que um ator transnacional, por exemplo, pode agir de acordo com seu próprio interesse, mas pode também agir seguindo diretrizes de um Estado.

E por fim, a existência desses canais também redefine a importância do papel das Organizações Internacionais. Elas são muito importantes, a medida que ajudam a criar uma agenda internacional e agem como catalisadoras para a formação de coalizões e arenas de iniciativa política.

A interação entre o agente e a estrutura, de forma que o agente seja capaz de influenciar na estrutura, tal como a estrutura influi no agente, permite que um município como ente subnacional, seja capaz de realizar cooperação internacional. Este novo tipo de cooperação como um todo, é capaz de influenciar na política externa de um país e na estrutura das Relações Internacionais. Durante este processo de co-constituição, as Relações Internacionais passam a ser estabelecidas não só pelos atores tradicionais como os Estados, mas também por outros atores como os entes subnacionais.

Dessa forma, uma interação entre empresas de países diferentes, ou entre uma agência internacional e um ente federativo de um Estado, possibilita uma nova formatação das relações internacionais de seus Estados respectivos, mas também uma reformulação do Sistema Internacional como um todo.

A inserção dos entes subnacionais no Sistema Internacional é constantemente conectada ao fenômeno da Globalização por vários autores, e diante deste fato, existe um esforço teórico de relacionar o avanço da globalização

ao crescimento da paradiplomacia. Esforço esse feito por David Held (et al, 1999)¹⁶, que foi compilado por Ironildes Bueno em sua tese de doutorado de forma a melhor demonstrar os comparativos das respectivas escolas, conforme demonstrado na figura abaixo:

Fig. 1.1 Paradiplomacia e as Escolas da Globalização

Hiperglobalistas	Céticos	Transformacionalistas
A paradiplomacia é resultado do declínio do poder e da autoridade do estado nacional.	A paradiplomacia é resultado do aumento da importância do estado na promoção dos negócios, já que os governos subnacionais são parte do indissolúvel estado nacional.	A paradiplomacia é resultado da “turbulência” do período contemporâneo. Nem enfraquecimento, nem fortalecimento, mas transformação do estado.
O engajamento internacional dos atores subnacionais é a manifestação de uma nova e difusa divisão internacional do trabalho.	O engajamento internacional dos atores subnacionais é a manifestação de um processo de internacionalização e regionalização.	O engajamento internacional dos atores subnacionais é a manifestação da natureza “interméstica” ¹⁷ do mundo contemporâneo.
A paradiplomacia exemplifica a submissão das forças políticas às forças econômicas da globalização.	A paradiplomacia exemplifica o movimento de resistência à globalização.	A paradiplomacia exemplifica a reengenharia da correlação de força entre economia e política.

Fonte: BUENO, Ironildes. Paradiplomacia econômica. Fig 1.3, pág. 40

O esforço de construção teórica a respeito do tema paradiplomacia ainda é pequeno, mas a conexão feita entre os estudos da globalização e ação internacional

¹⁶ HELD, David et al. *Global transformations: politics, economics and culture*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

¹⁷ O conceito de “interméstica” é abordado por Ironildes Bueno em sua tese da seguinte forma: “elemento central do pensamento transformacionista é a noção de “interméstico”. A “turbulência” provocada pelas dinâmicas da globalização chocalha a clássica percepção de divisão dos temas políticos entre internos e externos, internacionais e domésticos, gerando o que Bayless Manning chamou de “interméstico” (MANNING, 1977). No entanto, Manning originalmente usou o conceito para referir-se particularmente ao estado nacional estadunidense. No grande debate sobre a globalização, Rosenau é um dos principais autores a pôr em evidência a noção de interméstico diretamente ligada aos outros níveis de governo dentro do estado nacional e aludir à dimensão subnacional das transformações trazidas pelo aumento da porosidade das fronteiras: Por fim, no centro da abordagem transformacionista de globalização, está o entendimento de que ela está reconstituindo ou “re-engineering” (HELD et al, 1999, p. 8) o poder, as funções e as autoridades dos governos nacionais. Conviver (de forma cooperativa ou conflitiva) com o engajamento internacional de seus elementos constituintes é parte dessa reengenharia da autoridade e das funções do governo nacional. Em síntese, observada pela lente transformacionista, a paradiplomacia é uma evidência empírica do interméstico e uma suficientemente visível manifestação da turbulência provocada pelas forças transformadoras da globalização.” BUENO, Ironildes. “Paradiplomacia Econômica: Trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos”. Editora Verdana, 2012. pp. 21

dos entes subnacionais é análise importante, pois relaciona uma escola de estudos consolidada dentro das Relações Internacionais, com a ascensão internacional dos entes subnacionais. Ademais, a categorização citada acima estabelece três formas diferentes de interação, entre a Globalização e a Paradiplomacia, que exemplificam opiniões e vertentes distintas de contextualização deste novo ator dentro do Sistema Internacional.

Bueno estende essa conceptualização em seu trabalho, exemplificando melhor as linhas das três escolas:

A abordagem hiperglobalista:

“Em linhas gerais, os hiperglobalistas tendem a enxergar a globalização como uma nova era da história da humanidade. Os estados nacionais são vistos como tendo se tornado obsoletos em um mundo que segue uma lógica, sobretudo, econômica e que, sob a égide da mão invisível de um mercado comum mundial, tem “desnacionalizado” as economias do globo (HELD et al, 1999, p. 3). A paradiplomacia, isto é, as ações externas dos governos subnacionais é entendida por essa abordagem como resultado do declínio da autoridade do estado nacional e da crescente difusão dessa autoridade entre os níveis subnacionais de governança.”¹⁸

A abordagem cética:

“Em frontal contraste com os hiperglobalistas, os céticos, “apoiados em evidências estatísticas sobre o fluxo mundial de comércio, investimentos e trabalhadores no século XIX” (HELD et al, 2003, p. 69), afirmam, primeiramente, que os níveis de internacionalização do mundo contemporâneo não têm nada de novo. Para os céticos, a globalização é um mito (HOFFMAN, 2002; HIRST; THOMPSON, 1999). Paul Hirst e Grahame Thompson assim apresentam a síntese do argumento da abordagem cética:

The level of integration, interdependence, openness, or however one wishes to describe it, of national economies in the present era is not unprecedented. Indeed, the level of autonomy under the Gold Standard in the period up to the First World War was much lower for the advanced economies than it is today. This is not to minimize the level of integration now, or to ignore the problems of regulation and management it throws up, but merely to register a certain skepticism over whether we have entered a radically new phase in the internationalization of economic activity (HIRST; THOMPSON, 2004, p. 346).”¹⁹

A abordagem transformacionalista:

“O ponto central da abordagem transformacionalista baseia-se na noção de que a globalização é uma poderosa força “transformadora”, que é a principal responsável por um massive shake-out das sociedades, das economias, das instituições de governança e da ordem mundial (HELD, 1999, p. 7).

¹⁸ BUENO, Ironildes. “Paradiplomacia Econômica: Trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos”. Editora Verdana, 2012. pp. 18

¹⁹ BUENO, Ironildes. “Paradiplomacia Econômica: Trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos”. Editora Verdana, 2012. pp. 19

Essa propriedade transformadora da globalização é vista como primordialmente uma função da necessidade das sociedades, governos e instituições adaptarem-se a um mundo em que não há mais uma distinção nítida entre o que é internacional e o que é doméstico ou entre o que é assunto externo e assunto interno.”²⁰

As três abordagens das escolas quanto à inserção dos entes subnacionais demonstram que, mesmo entre os autores que concordam quanto ao estabelecimento da paradiplomacia como uma atuação internacional legítima, ainda há muita controvérsia quanto à forma como essa atuação é feita e quais suas origens – seja porque há discordância quanto às delimitações da atuação do Estado Nacional dentro Sistema Internacional, como no caso da discussão entre hiperglobalistas e céticos, ou porque se entende que as distinções entre nacional e internacional não são mais tão claras.

A percepção da paradiplomacia diante das escolas da globalização é uma proposta que traz em sua origem a controvérsia que ainda é predominante dentro dos estudos do tema, ao mesmo tempo em que esclarece que apesar de possuir características distintas, as escolas possuem uma afirmação em comum: a paradiplomacia é um fenômeno real e crescente.

Em sua tese, Bueno acrescenta ao esforço de compilação de teorias já existentes, numa visão dos impactos que a globalização tem sobre a atuação dos entes subnacionais no Sistema Internacional. O autor baseia-se em Held (et al)²¹ e afirma que a globalização possui um efeito sob as percepções, as escalas de preferência e as escolhas dos agentes políticos e sociais dos entes subnacionais. Afetando essas decisões e percepções em várias temáticas, incluindo comércio, finanças, alianças políticas, produção e políticas ambientais.

É feita então, uma classificação destes impactos da globalização sobre o comportamento dos entes subnacionais em quatro categorias:

Impactos Decisionais – *“refere-se ao grau de influência das forças e condições globais sobre os custos e benefícios relativos das escolhas políticas dos diversos atores sociais: governos, corporações, coletividades, famílias e indivíduos.”²²*

²⁰ BUENO, Ironildes. “Paradiplomacia Econômica: Trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos”. Editora Verdiana, 2012. pp. 20

²¹ HELD, David et al. *Global transformations: politics, economics and culture*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

²² BUENO, Ironildes. “Paradiplomacia Econômica: Trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos”. Editora Verdiana, 2012. pp. 33.

Impactos Institucionais – “O impacto institucional é atinente aos efeitos da globalização sobre o corpo de instituições que viabilizam ou constroem a escala de preferências dos diversos atores internacionais.”²³

Impactos Distributivos – “Os impactos distributivos referem-se o modo pelo qual a globalização influi na configuração das forças sociais (grupos, classes, coletividades, instituições) dentro e entre as diferentes sociedades.”²⁴

Impactos Estruturais – “Os impactos estruturais estão relacionados à ação dos fluxos intercontinentais que “condicionam os padrões domésticos de organização social e o comportamento econômico e político” (HELD et al, 2003, p. 70). Atento à perspectiva histórica, Held (et al) exemplificam esse tipo de impacto com os efeitos da expansão do conceito ocidental moderno de estado sobre o padrão de organização política da maioria das sociedades do mundo.”²⁵

Conforme representado pela figura abaixo

Fig. 1.2 – Impactos da globalização e a paradiplomacia contemporânea

Impactos	Decisionais (Cognitivos)	<p>Campo político: percepção positiva (por parte dos governos subnacionais) sobre a participação em parcerias e coalisões transnacionais.</p> <p>Campo econômico: percepção positiva sobre os programas subnacionais de promoção das exportações, de atração de IED e de financiamento externo.</p> <p>Campo ambiental: aumento da percepção (por parte dos atores subnacionais) sobre o caráter interdoméstico dos temas ambientais.</p>
	Institucionais	<p>Novos canais formais de interação paradiplomática: escritórios de representação permanente no exterior, redes de cidades e de províncias-irmãs, organizações interestaduais /interprovinciais, comitês de regiões da</p>

²³ BUENO, Ironildes. “Paradiplomacia Econômica: Trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos”. Editora Verdana, 2012. pp. 36.

²⁴ BUENO, Ironildes. “Paradiplomacia Econômica: Trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos”. Editora Verdana, 2012. pp. 36.

²⁵ BUENO, Ironildes. “Paradiplomacia Econômica: Trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos”. Editora Verdana, 2012. pp. 38.

		UE, linhas de crédito junto às agências financeiras multilaterais, etc. Redes regionais e globais de setor produtivo.
	Distributivos	Possibilidade de mudança de configuração da distribuição de poder e autoridade entre o estado nacional e suas partes constitutivas. Possibilidade de mudança da configuração da distribuição do poder econômico entre regiões de um mesmo país; “guerra fiscal”.
	Estruturais	Difusão do poder e da autoridade política. Novos regimes de soberania e autonomia. Questionamento da capacidade dos estados nacionais de lidarem com questões ambientais.

Fonte: BUENO, Ironildes. Paradiplomacia econômica. Fig 1.4, pág. 41

A figura acima demonstra como a globalização impacta sobre o processo decisório, e também estrutural da paradiplomacia. A distribuição em quatro categorias exemplifica as principais formas em que esse impacto acontece.

A análise destes impactos nos permite perceber que a participação dos entes subnacionais como atores internacionais também reflete um processo de co-constituição, como afirmado pela *Teoria Construtivista*, além de possuir uma complexa construção que os coloca dentro da mesma *Interdependência Complexa* que outros atores internacionais. Tais quais os entes internacionais, os entes subnacionais afetam o Sistema Internacional com sua atuação internacional, causando impactos no Direito Internacional, na economia e na própria percepção do Sistema quanto a sua composição.

Os entes subnacionais também são afetados de várias formas pela sua participação em um sistema mais complexo que o de seus próprios Estados Nacionais. Estes impactos influenciam em diferentes estruturas e processos decisórios do ente subnacional, conforme exemplificado pelos impactos acima.

A inserção dos entes subnacionais, enquanto atores internacionais, ainda não é consenso dentro das Relações Internacionais. Contudo, a prática da

paradiplomacia por estes entes é fato consolidado e ocorre um esforço para que as análises e estudos teóricos se estabeleçam com a mesma proporcionalidade.

Autores como Vigevani, Rodrigues e agora Bueno, constituíram de forma excepcional análises teóricas sobre a situação brasileira e a constituição da paradiplomacia como área de estudo dentro das Relações Internacionais no Brasil. No entanto, ainda é necessário que os estudos se desvinculem mais da discussão da legitimidade ou não da paradiplomacia e passe ao pressuposto que o fenômeno é fato consolidado dentro do Sistema Internacional.

2.2 - A inserção internacional dos municípios

A existência de atores não-governamentais nas Relações Internacionais, via de regra, incide sobre as políticas de Estado, nacionais e internacionais. Dentro da esfera nacional existe o poder local (governo municipal ou regional), que embora seja parte do aparato do Estado e possa ser reconhecido internamente pelos mesmos como pessoas jurídicas autônomas²⁶, é formalmente tratado nas relações

²⁶ Gilberto Rodrigues em sua obra "Relações Internacionais Federativas no Brasil" explana a constitucionalidade da atuação dos entes subnacionais, primeiro fazendo uma breve análise por meio do Direito Constitucional comparado e em seguida especificando o caso Brasileiro. "No caso suíço, por exemplo, a Constituição Federal da Confederação Helvética (de 1874, com emendas) prevê, de forma excepcional, que os cantões (cantons) têm o direito de concluir tratados com Estados estrangeiros, em matéria de economia do setor público, relações de vizinhança e polícia, tal como expressa o art. 9º da Carta Helvética:

Exceptionnellement, les cantons conservent le droit de conclure, avec les Etats étrangers, des traits sur des objets concernant l'économie publique, les rapports des voisinage et de police; [...] (Suisse, 1997).

Já no caso alemão, a Constituição da República Federal da Alemanha (de 1949, com emendas) reconhece tanto o direito a ser consultado quanto o treaty-making power aos Estados federados alemães (Länder), em seu art. 32, cujo texto diz:

(Relações estrangeiras)

(1) Compete à Federação estabelecer as relações com Estados estrangeiros.

(2) Antes de se concluir um tratado que afete as condições especiais de um "Land", este deverá ser ouvido com a devida antecedência.

(3) No âmbito da sua competência legislativa e com o consentimento do Governo Federal, os "Länder" poderão concluir tratados com Estados estrangeiros (Alemanha, 1996; ênfase do autor).

Há um entendimento – e uma prática política – de que os governos subnacionais podem atuar internacionalmente no âmbito de sua autonomia federativa, ou seja, no campo balizado de suas competências constitucionais expressas, sendo elas exclusivas ou comuns, desde que não contrariem o interesse nacional ou invadam a seara da alta política (high politics), ou seja, o núcleo duro das relações internacionais do Estado. Pode-se tomar como parâmetro as relações diplomáticas e consulares, o reconhecimento de Estado e de governo, e o campo da defesa. No Brasil, parte da literatura especializada sustenta essa idéia (Vigevani et alii, 2004; Rodrigues, 2004; 2006)."

Com relação ao caso brasileiro não existe constitucionalização da atuação internacional dos entes subnacionais, e diversos juristas e teóricos (Lessa, 2002; Medeiros, 2007; Branco, 2008), discutem a necessidade e importância dessa constitucionalização para que haja uma regulação da ação pradiplomática no Brasil. No entremeio a atuação internacional dos entes subnacionais se dá da seguinte forma, de acordo com Gilberto Rodrigues: "O fato de ser uma Federação trina – formada por três entes federados, a União, os Estados e os municípios – é um diferencial do caso brasileiro. A partir da CF de 1988, os municípios tornaram-se entes federados, equiparados à União e aos Estados, com competências próprias e comuns aos demais entes. Pouquíssimos países federais são trinos; na América Latina, apenas o Brasil.

internacionais como ator não-governamental²⁷. Isto porque os estados, municípios e regiões administrativas não foram formalmente reconhecidos pelas Organizações Internacionais (especialmente pela ONU) ou por uma grande parte dos Estados, como atores internacionais individuais. Exemplos de Estados que reconhecem seus entes subnacionais como atores internacionais são a Espanha, por meio de seus municípios e províncias, os Estados Unidos por meio de seus estados, o Japão por meio de suas províncias e municípios, a Alemanha por meio de suas cidades e regiões provinciais, e parte significativa dos Estados federados, fazendo algum reconhecimento da atuação internacional de seus entes subnacionais.

Contudo, mesmo sem essa formalização de seu papel, as atividades internacionais realizadas por municípios têm aumentado significativamente nas últimas quatro décadas, devido à descentralização administrativa do Estado, ao aumento das responsabilidades sociais dos governos locais, e também pelos inúmeros desafios que a globalização econômica introduziu. Ademais, os desafios dessa globalização acabam perpassando várias áreas além da economia, tais como as mudanças de padrão cultural, ou a própria perda de autonomia do Estado nacional. Como Bueno afirma em seu livro:

“Em se tratando de impactos distributivos da globalização, um ponto central do debate sobre globalização diz respeito à alegação de que a entrada dos atores subnacionais na arena política implica redução da autoridade e de poder do estado nacional (STRANGE, 1996; O'BRIEN, 1992; CAMILLERI; FALK, 1992).”²⁸

No contexto Latino-americano, como se verá detalhadamente mais adiante, o período que marcou o início da redemocratização da região também apresentou uma profunda crise financeira dos governos centrais, causada pela mudança do modelo econômico de substituição de importações – também conhecido como desenvolvimentismo para um modelo neoliberal. Estes dois processos criaram um paradoxo, pois a redemocratização, somada à mudança do modelo econômico,

Curiosamente, mesmo sem previsão constitucional, a paradiplomacia tem sido praticada diariamente, sem necessariamente afrontar o Estado de direito. Exemplos concretos de atuação estadual e municipal ocorrem no âmbito das competências comuns, definidas no art. 23 da CF (que inclui os temas saúde; patrimônio histórico, cultural e paisagístico; cultura, educação e ciência; meio ambiente; habitação; e combate à pobreza). Por exemplo: é crescente a quantidade de convênios de cooperação técnica entre municípios e Estados federados brasileiros e contrapartes estatais estrangeiras para implementar políticas públicas de proteção ambiental tendo por base tratados ou documentos internacionais – como o Protocolo de Kyoto (1997), em relação ao aquecimento global, ou a Agenda 21, em relação ao desenvolvimento sustentável.”

²⁷ LESSA, José Vicente S. Paradiplomacia no Brasil e no Mundo: o poder de celebrar tratados dos governos não centrais. Viçosa: Ed. UFV, 2007.

²⁸ “Títulos citados por Gilpin...” BUENO, Ironildes. “Paradiplomacia Econômica: Trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos”. Editora Verdana, 2012. P. 32

propunham uma papel político e de gestor mais importante para as prefeituras e governos locais, ao mesmo tempo em que diminuiu a capacidade financeira para que pudessem fazê-lo.²⁹

Os governos locais então procuraram alternativas para aumentar seus recursos e contornar as consequências desses processos, o que resultou num movimento de inserção internacional das cidades latino-americanas a partir da década de 1990. Outra questão importante, para o entendimento desta nova configuração, diz respeito ao enfraquecimento da exclusividade da autoridade que um Estado possui sobre seu território nacional, o que possibilita a ascensão de atores inseridos em processos político-civis e de territórios subnacionais. Este processo de enfraquecimento facilitou a descentralização do poder dentro do Estado e promoveu o fortalecimento institucional dos municípios, que, no caso latino-americano, caracterizam-se tanto como territórios subnacionais quanto como participantes de processos políticos.

Os municípios passam, então, a cumprir dois papéis diferentes. O primeiro papel é atuar como componente formal do Estado. Neste, os governos municipais devem interagir com entes da sociedade civil (particularmente o setor privado) em benefício da cidade e de sua população, de tal forma que, a partir de seu papel como governo local, fortalece os interesses dos seus moradores e o bem comum por meio da sua própria internacionalização. Em seu papel como componentes do Estado, as cidades devem também complementar a política externa do governo central. Muitas vezes a inserção internacional do município se dá por meio da participação em programas de cooperação internacionais federais que trazem investimentos ou recursos para a cidade. Sendo assim, para que o município desenvolva projetos em áreas específicas, como transporte ou educação, tem que se adequar ao plano de política externa do governo central e aguardar um oportunidade de cooperação.

Já o segundo papel do município seria agindo em prol de seus próprios interesses, promovendo os seus valores, cultura, história, como forma de atrair investidores, turistas, eventos e para que o governo municipal capte recursos e cooperação técnica com o exterior. Além disso, tal papel aumentaria a sua capacidade de influenciar os regimes internacionais e tornar sua participação em

²⁹ BATISTA, Sinoel; JAKOBSEN, Kjeld; EVANGELISTA, Ana Carolina. La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada. Vol. 2. 2005.

organizações internacionais mais autônoma³⁰. Para tal, os municípios buscam estes interesses diretamente ou com o auxílio de redes de cidades e associações³¹. A participação em redes de cidade como Cities Alliance, Mercocidades, C40 e outras, proporciona ao município a oportunidade de se conectar com outras regiões que possuam um perfil similar ao seu, trocar experiências e gerar soluções por meio da cooperação internacional, com trocas de conhecimento e investimentos.

Ademais, Sassen relata em seu texto “Local Actors in Global Politics” (2004) que alguns dos atores mais relevantes para esta nova constituição do Sistema Internacional são as chamadas “cidades globais”. Estas se caracterizam por possuírem uma intensidade de crescimento exponencialmente maior que a maioria das demais cidades, maior quantidade de tecnologia disponível, serem constituídas por diferentes culturas e acabarem por criar uma geografia que atravessa a fronteira do Estado nacional. No caso do Brasil, por exemplo, uma possível referência a ser adotada para identificar tais cidades globais seria o tamanho populacional: neste sentido, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) relata que, dentre os 5.640 municípios brasileiros, os que mais realizam algum tipo de relação internacional são os que possuem mais de 200.000 habitantes. De acordo com o censo de 2010, o Brasil possui 133 municípios acima de 200.000 habitantes³².

No caso brasileiro, a terminologia “unidade federativa” é usada para designar o conjunto dos membros da federação: municípios, Distrito Federal, estados federados e a União, considerando que, de acordo com o Artigo 1º e 18 da Constituição brasileira, estes todos são membros autônomos da Federação. Não só a terminologia “unidade federativa” é um diferencial do modelo brasileiro de federação, mas também a própria participação do município como ente federado. Em outros Estados federados, tais como os Estados Unidos, somente a União e os estados são considerados entes da federação.

É justamente nesse contexto em que se reconhece um papel cada vez mais importante dos atores políticos subnacionais que vai se consolidando um novo

³⁰ “A participação dos municípios em Organizações Internacionais é feita como ente federativo subnacional, integrante de grupos de trabalhos ou projetos específicos para Governos Locais, a exemplo do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos – UN-Habitat, ou da parceria entre os estados de Alagoas e Maceió e o Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento, com o auxílio do Ministério da Educação para incentivar o crescimento da assiduidade escolar nesses estados”. (<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=2604>)

³¹ BATISTA, Sinoel; JAKOBSEN, Kjeld; EVANGELISTA, Ana Carolina. La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada. Vol. 2. 2005.

³² Confederação Nacional dos Municípios (CNM)

http://www.cnm.org.br/institucional/inter_bra.asp?ild=35188. Consultado pela última vez dia 22 de agosto de 2012. Às 22h31.

conceito de Relações Internacionais – a chamada “paradiplomacia”. Este termo tem utilização casual desde a década de 1980, contudo sua formalização acadêmica só aconteceu quando o autor grego Panyotis Soldatos passou a utilizá-la para designar “a atividade diplomática desenvolvida entre entidades políticos não-centrais situados em diferentes Estados”. Entretanto, para este texto será usada a mesma delimitação que Lessa usa em seu livro: (CARNAGO, *apud* Lessa, 2002)

“o engajamento de governos não-centrais nas relações internacionais mediante o estabelecimento de contatos permanentes ou ad hoc com entidades estrangeiras públicas ou privadas, com o fim de promover questões socio-econômicas e culturais, assim como qualquer outra dimensão externa de suas competências constitucionais.” 33

Já a conceituação da *Cooperação Internacional Descentralizada* é dificultada pelas inúmeras interpretações dadas às práticas caracterizadas como cooperação descentralizada. Entretanto, não só a academia de Relações Internacionais, como também as próprias Organizações Internacionais, organismos e redes que praticam este tipo de cooperação têm tentado unificar um conceito. Um exemplo deste esforço é o documento *Descentralized Cooperation, Cooperation and Methods* publicado em 1992 pela Comissão Européia, que define cooperação descentralizada como:

“um novo enfoque nas relações de cooperação que busca estabelecer relações diretas com os órgãos de representação local e estimular suas próprias capacidades de projetar e levar a cabo iniciativas de desenvolvimento com a participação direta dos grupos de população interessados, levando em consideração seus interesses e seus pontos de vista sobre o desenvolvimento.

2.3 - A incorporação teórica da Paradiplomacia no estudo das Relações Internacionais

Diante desse contexto, surgiram conceitos variados na literatura acadêmica para designar a atuação externa dos governos não-centrais (são estes os governos subnacionais, como estados e municípios, que atuam abaixo do governo central ou entidades privadas e organizações não governamentais) e temas afins. O termo

³³ CORNAGO, Noé, “Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Co-operation”, in: Keating, *Paradiplomacy in Action*, Frank Kass, Londres, 1999.

paradiplomacia é um destes conceitos, e apesar de sua utilização casual desde a década de 80, foi o autor Panayotis Soldatos quem formalizou o termo na academia, como a designação para atividades diplomáticas desenvolvidas entre entidades políticas não centrais situadas em diferentes Estados.³⁴

O termo paradiplomacia tem utilização casual desde a década de 1980, contudo sua formalização acadêmica só aconteceu quando Panayotis Soldatos passou a utilizá-la para designar “a atividade diplomática desenvolvida entre entidades políticos não-centrais situados em diferentes Estados”. Entretanto, para este texto será usada a mesma delimitação que Lessa usa em seu livro:

“o engajamento de governos não-centrais nas relações internacionais mediante o estabelecimento de contatos permanentes ou ad hoc com entidades estrangeiras públicas ou privadas, com o fim de promover questões socio-econômicas e culturais, assim como qualquer outra dimensão externa de suas competências constitucionais.” 35

Existem hoje diversas cidades brasileiras que estão inseridas internacionalmente e fazem uso constante da cooperação descentralizada, como por exemplo, o município de São Paulo – SP, que se utiliza de sua amplitude física e capacidade produtiva para atrair eventos de grande porte juntamente com um grande fluxo de turismo de negócios; ou o município de Porto Alegre – RS que explorou de forma muito hábil a sua escolha como sede do Fórum Social Mundial de 2010, além de ter feito um uso da política de orçamento participativo. E como um último exemplo, o município de Belo Horizonte – MG que, além de ter se tornado um polo turístico, destaca-se também por sua arquitetura histórica e mais recentemente por sua participação nos fóruns ambientais.

O Direito Internacional e o próprio Direito brasileiro não contemplam, em sua origem, atividades paradiplomáticas como uma forma de relação política reconhecida, na medida em que ambos questionam a admissibilidade jurídica do estabelecimento de relações externas por entidades subnacionais.

Contudo, ao longo dos anos, com o crescimento destas áreas, a legislação internacional e nacional gradualmente constituiu formas para que o movimento se tornasse legítimo³⁶. Com efeito, diversos fatores socioculturais favoreceram o

³⁴ 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.

³⁵ CORNAGO, Noé, “Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflit and Co-operation”, in: Keating, Paradiplomacy in Action, Frank Kass, Londres, 1999.

³⁶ “Todavia, a Constituição não é totalmente silenciosa sobre o tema na ótica federativa. O art. 52, tratando de competências privativas do Senado Federal, estatui, no inciso V, competir à câmara alta “autorizar operações

aumento em escala de tais relações. Como por exemplo, a facilidade de comunicação a aproximação das regiões e entes subnacionais por meio das redes em busca de visibilidade e conexões culturais.

A paradiplomacia possui em parte uma explicação simples, que vem da incapacidade do governo central de atender a certas demandas dos governos e populações locais. Com o aumento da complexidade e especificidades que afetam estas localidades, principalmente as regiões fronteiriças que estão sempre em processo de cooperação internacional natural e, o fazem muitas vezes sem nenhuma diretriz, o governo central acaba por se encontrar sem recursos, conhecimento e flexibilidade suficientes para atender às demandas regionais de forma eficaz e rápida.

No caso brasileiro, comparando-o em suas minúcias a diversos outros países, principalmente no que diz respeito às questões legais, existe uma crítica ao excesso de legislação e burocracia que atravanca o desenvolvimento de novas relações, posto que sem uma formalização dos procedimentos paradiplomáticos, o embate sobre esta formalização passa a ser matéria de Direito e as discussões sobre o caminho burocrático que deve ser seguido dentro do processo paradiplomático, podem eventualmente retardar este processo que hoje é mais fácil e ágil.

A crítica se estende também à falta de definição de uma terminologia específica para o tema, principalmente no que diz respeito aos atos informais realizados. Estes são ainda alvo de considerações no que tange ao fato de que existe ainda uma necessidade muito grande de credibilidade legal nessas relações, sempre buscando soluções burocráticas para formalizar em diversas formas as ações internacionais, dificultando a disseminação da paradiplomacia como ferramenta de políticas públicas para o desenvolvimento. Existe ainda uma análise da paradiplomacia institucional e da cooperação descentralizada no país. Com relação às condições legais dos atos realizados pelas unidades federadas, estipula-se que:

“A adequação do projeto de ajuste ao acordo-quadro dependerá de parecer do Ministério das Relações Exteriores. Não poderá ser considerado “ato

externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios”. O efeito prático desse inciso se revela nas negociações diretas que vários Estados federados e municípios brasileiros vêm mantendo, desde os anos 1990, com organismos econômicos internacionais, como o BIRD e o BID, e o próprio Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.” RODRIGUES, Gilberto. “Relações Internacionais Federativas no Brasil”. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 51, nº4, 2008, pp. 1019.

complementar” aquele que contrarie os termos do acordo-quadro ou que extrapole os objetivos deste. Igualmente importante, devem tais atos estipular a origem dos recursos financeiros eventualmente previstos, desobrigando a União desses encargos. Uma vez satisfeitas estas exigências, um ato de interesse de um Estado ou Município brasileiro pode ser assinado por autoridade federal – ou estadual/municipal, em nome da União, munida de plenos poderes. O ajuste assim firmado estaria caracterizado como ato simplificado, executivo, restrito a áreas de competência daquele Estado.

Uma segunda forma de se dar jurisdição a um ato firmado por um governo não-central seria sua posterior validação mediante troca de notas entre os governos centrais. Examinada a adequação de um ato firmado em nível paradiplomático, os governos centrais podem decidir elevá-los à condição de acordo entre governos mediante notas diplomáticas em que se declara a validade daquele texto no plano nacional. Neste caso, a entrada em vigor do ato será aquele convencionado na troca de notas.”³⁷

Em síntese, ainda que a paradiplomacia no Brasil possua amplas perspectivas positivas, tal atividade ainda possui alguns obstáculos significativos a superar, sobretudo em relação à questão da sua legitimação interna – em que se questiona se o estabelecimento de relações externas por entidades da federação realmente não fere princípios constitucionais e do Direito Internacional. Além disso, surgem também questões organizacionais, no sentido de que existem poucos órgãos que tratam do assunto no país, deixando de lado ou negligenciando, decisões e celebrações de acordos e tratados que são desconhecidos pelo governo central.³⁸

2.4 – Cooperação Internacional Descentralizada na América Latina

A atividade de cooperação descentralizada ganha ainda mais sentido no contexto latino-americano, em função de suas circunstâncias históricas e socioeconômicas. Entre as décadas de 50 e 70, a América Latina vivenciou um dos maiores processos de êxodos populacionais internos de sua história, com a abertura de oportunidades de emprego nas novas sedes industriais.

O campo foi, aos poucos, sendo abandonado por uma grande massa de cidadãos nessa região. E os centros urbanos, não estando preparados para suportar tamanho contingente, passaram então a possuir diversos núcleos periféricos miseráveis e com baixíssimas condições socioeconômicas. Na década de 80, com a

³⁷ LESSA, José V. S. “A Paradiplomacia e os Aspectos Legais dos Compromissos Internacionais Celebrados por Governos Não-Centrais” XLIV Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco – MRE, Brasília, dezembro de 2002, pp. 117

³⁸ LESSA, José V. S. “A Paradiplomacia e os Aspectos Legais dos Compromissos Internacionais Celebrados por Governos Não-Centrais” XLIV Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco – MRE, Brasília, dezembro de 2002.

crise econômica, os governos centrais se viram ainda mais impossibilitados de prover qualquer tipo de assistência às grandes massas, forçando assim um movimento de procura dos governos locais por assistência externa, criando relações com outros Estados em busca de desenvolvimento e crescimento econômico.

Em consequência disso, surgiram tratados de integração econômica de entes subnacionais regionais tais como a rede de Mercocidades e a Rede Andina de Cidades. Este processo integrador das cidades latino americanas foi incentivado pelo programa URB-AL financiado pela União Européia - UE. Deste movimento constatou-se que, existem duas grandes formas de participação de um governo local no sistema internacional: a primeira quando o governo local se afilia a uma rede internacional, e a segunda quando se associa a projetos de cooperação internacional. Exemplificando, uma cidade pode se associar à rede de Mercocidades, se tornar membro e eventualmente realizar projetos de cooperação por meio dessa rede, como também, pode se associar somente ao projeto, como um fundo de financiamento de projetos como os do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, onde o Banco abre um projeto para financiamento de projetos em um determinado tema, e as cidades se inscrevem, fazendo parte somente deste projeto específico. Estas formas podem ocorrer simultaneamente em um único Estado, ou podem também se afiliar a diversas redes.

Estes elementos levam à análise sobre os processos da formação de “Cidades Irmãs” na América Latina. As ações, iniciadas na Europa, foram bem incorporadas e acolhidas pela América Latina, principalmente devido ao desgaste do modelo desenvolvimentista e pelas mudanças realizadas após o Consenso de Washington³⁹. Ambos tiveram consequências drásticas para os governos municipais.

Desta forma, existem as seguintes perspectivas para a cooperação descentralizada na América Latina: a existência de uma base instrumental consistente, capaz de constituir uma plataforma sólida que amplie e aprofunde as atividades de cooperação descentralizada na região; a constituição de um ambiente que possibilite debates políticos e acadêmicos, capazes de originar uma agenda

³⁹ Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados - FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo Institute for International Economics, sob o título "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?", era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. Às conclusões dessa reunião é que se daria, subsequentemente, a denominação informal de "Consenso de Washington".

BATISTA, P. N.; O CONSENSO DE WASHINGTON: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo, 1994.

comum sobre os principais temas em torno do desenvolvimento da cooperação; a existência de condições apropriadas para a articulação de uma plataforma latino-americana de cooperação descentralizada; o aumento dos financiamentos; organização de pequenas e médias cidades em torno de alguma entidade de cidades/municípios; maior compilação de informações e organização das mesmas; desenvolvimento de mecanismos e estratégias de capacitação; surgimento de novas modalidades de cooperação que possuam mais apoio facilitado; a relevância do papel dos acordos bilaterais; melhoria dos recursos utilizados tanto pelos que pesquisam o tema, quanto pelos realizadores de cooperação descentralizada.⁴⁰

E ainda, tal forma de cooperação ganha ainda mais sentido na medida em que elas contribuem para o Jakobsen et al (2004) entendem como objetivos fundamentais para a agenda dos governos locais latino-americanos: organização da políticas de desenvolvimento local; estruturar e consolidar os vínculos e ações comuns no âmbito cultural, social e econômico; aprofundamento dos objetivos relacionados à cooperação política; e o fortalecimento das relações entre as redes de cidades.

2.5 – Atividades Paradiplomáticas no Brasil: O contexto atual

Estudos no campo da paradiplomacia⁴¹ sugerem que a democracia, e mais especificamente o federalismo, são elementos importantes para a projeção do tema. Neste sentido, autores como Vigevani demonstram, em seus estudos, que a participação de entes subnacionais na constituição do Sistema Internacional é facilitada por sistemas democráticos, preferencialmente federativos, devido a descentralização na tomada de decisões. Neste contexto, o Brasil parece ser um exemplo de Estado que se encaixa em ambos os critérios e que realiza este tipo de cooperação de forma bem sucedida.

Outra característica relevante é que as relações paradiplomáticas mais comuns realizadas são entre entidades federativas pertencentes a regiões

⁴⁰ BATISTA, Sinoel; JAKOBSEN, Kjeld; EVANGELISTA, Ana Carolina. La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada. Vol. 2. 2005.

⁴¹ Ver VIGEVAANI, Tullo et alii (orgs.). (2004), A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais.; RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. (2004), Política Externa Federativa. Análise de Ações Internacionais de Estados e Municípios Brasileiros. Tese de doutorado, PUC-SP, São Paulo; KEATING, MICHAEL. Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments. Londres: Frank Cass Publishers, 1999. p. 40-57; DUCHACEK, Ivo D. Comparative federalism: the territorial dimensions of politics. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.

fronteiriças, no caso brasileiro tem-se o exemplo da relação brasileira com a Argentina, que embora modesta, facilitou o surgimento de relações semelhantes no Mercosul, como entre a Bolívia e o Paraguai. As relações paradiplomáticas mais comuns são realizadas entre ente subnacionais que fazem fronteira um com outro, como cidades e estados, devido justamente ao posicionamento geográfico que impõe contato e cooperação entre as partes, facilitando a ocorrência da paradiplomacia.

A percepção de que os acontecimentos regionais e locais possuem repercussão e influência no resto do mundo foi um elemento crescente na década de 1980. No caso brasileiro, é possível afirmar que a nova visão dos estados e municípios como agentes de desenvolvimento econômico é um dos fatores que influenciou estes entes subnacionais a procurar se envolver mais em processos internacionais. Desse modo, não surpreende que, ainda na década de 90, o Brasil tenha vivenciado um aumento significativo destas relações paradiplomáticas. Havendo um crescente estabelecimento de atividades de cooperação por meio de convênios tecnológicos, turísticos, cooperação técnica e etc.⁴².

Neste contexto, é importante lembrar que os municípios e estados continuam não sendo sujeitos de Direito Internacional e, desta forma, não possuem capacidade de assinar acordos e tratados. Por outro lado, fato é que a participação destes atores em atividades de cooperação internacional é inegavelmente ativa e o recebimento de investimento e cooperações realizadas são efetivas, a despeito de preocupações em relação à sua admissibilidade formal no plano interno e externo. Dessa maneira, ainda que tais formas de cooperação possam ser muito benéficas localmente, a sua quantidade e frequência podem significar um risco institucional para o governo central. A esse fator se soma o fato de que os esforços do governo federal ainda vêm se mostrando muito pequenos para que promovam – ou, no mínimo, se reconheça – uma integração efetiva dos estados e municípios nas ações de política externa e nas relações internacionais.

Ao analisar o papel brasileiro neste âmbito, verifica-se que desde o início dos anos 90 o país realiza esforços insuficientes para organizar e legislar sobre a questão da paradiplomacia. É verdade que este fenômeno chamou a atenção do

⁴² De acordo com dados da Confederação Nacional de Municípios mais de 90% das secretarias de relações internacionais das cidades brasileiras existentes até 2010, foi criada entre o fim da década de 1990 e início dos anos 2000. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. “A Atuação Internacional dos Municípios Brasileiros. Observatório de Cooperação Descentralizada” – Etapa I. Brasília. 2011.

governo federal, que iniciou então suas primeiras tentativas de administrar e legislar sobre estas novas relações. Em 1997, a formalização destes esforços veio com a Assessoria de Relações Federativas do Itamaraty, e mais tarde em 2003 com a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares, no mesmo ano surge ainda junto a presidência a Assessoria de Cooperação Internacional Federativa e no ano seguinte Subchefia de Assunto Federativos⁴³.

O Brasil possui uma tradição federalista centralizadora ao longo de sua história, que atribuiu a capacidade de realizar tratados internacionais somente ao chefe de Estado, e que se encontra vigente até os dias de hoje na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Entretanto, a quantidade de entes subnacionais concretamente se relacionando internacionalmente só tem crescido, de forma que muitos estados federados brasileiro possuem inclusive sedes comerciais em outros países, a exemplo do escritório de representação do estado de Pernambuco em Pequim.

Em suma, o posicionamento do Governo Federal brasileiro com relação à cooperação descentralizada, e as políticas oficiais, realizadas ou inexistentes, direcionadas a este tema, são características importantes para o entendimento da paradiplomacia no Brasil. De forma similar, às análises feitas sobre outros Estados permite que se faça uma relação entre a postura do governo brasileiro com outros governos nacionais, especialmente aqueles que realizam uma grande quantidade de relações paradiplomáticas.⁴⁴

⁴³ “A Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares - AFEPA é unidade de assistência direta ao Ministro de Estado das Relações Exteriores. Possui entre as suas principais competências a tarefa de promover a articulação entre o Ministério das Relações Exteriores e o Congresso Nacional, providenciando o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados pelos parlamentares e acompanhando o andamento dos atos internacionais em tramitação no Congresso Nacional. No âmbito dos assuntos federativos, compete à AFEPA promover a articulação entre o Ministério e os Governos estaduais e municipais, e as Assembleias estaduais e municipais, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas, providenciando o atendimento às consultas formuladas. Em sua interlocução com os Estados e Municípios, a AFEPA é auxiliada pelos Escritórios de Representação do Itamaraty, localizados em diversos Estados brasileiros, aos quais compete coordenar e apoiar, junto às autoridades locais de suas respectivas áreas de jurisdição, as ações desenvolvidas pelo Ministério.” <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/o-ministerio/afepa-assessoria-especial-de-assuntos-federativos-e-parlamentares>

“A Cooperação Internacional Federativa da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) busca aproveitar o potencial estratégico da Federação Brasileira no fortalecimento dos estados e municípios, articulando suas ações internacionais com a Política Externa do Estado brasileiro e, ao mesmo tempo, tornado-a mais acessível ao conjunto da Federação. A Assessoria Internacional fortalece, promove e apoia iniciativas dos municípios e estados na área internacional.”

<http://www.portalfederativo.gov.br/bin/view/Inicio/CooperacaoInternacionalFederativa>

⁴⁴ VIGEVANI, Tullo et alii (orgs.). (2004), A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais.; RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. (2004).

O autor Ironildes Bueno faz em seu livro *Paradiplomacia Econômica* (2012) uma visão da atuação internacional de governos subnacionais regionais de alguns dos mais dinâmicos países do mundo. O autor afirma:

“A paradiplomacia nos países desenvolvidos compõe-se de uma prática fortemente consolidada. A análise panorâmica do mapa da paradiplomacia nos países do hemisfério norte permite identificar seis fatores centrais: (1) existência de diferentes níveis de competência e autonomia formal para a atuação internacional dos governos subnacionais; (2) elevado nível de ativismo paradiplomático; (3) consistente institucionalização da paradiplomacia; (4) fortes vínculos com os arranjos regionais dos quais seus países são integrantes; (5) ecletismo paradiplomático; (6) prevalência da paradiplomacia econômica”. 45

Este panorama possui dados de diversos países incluindo, Japão, Alemanha, China, Argentina, Espanha entre outros, a título de exemplificação da atuação internacional de outros países a seguir estão apresentados alguns dados do estudo de Bueno relativos aos Estados Japonês, Alemão e Argentino.

Japão

*“O atual processo de engajamento internacional das prefeituras (os GSR japoneses) iniciou-se ainda nos anos de 1980, mas foi ao longo da década de 1990 que a paradiplomacia consolidou-se como uma característica marcante das relações internacionais japonesas (JAIN, 2000; TAKASHI, 2005). Atualmente, apesar de serem parte de um sistema político que se manteve formalmente centralizador (JACOBS, 2003), as prefeituras apresentam elevado nível de institucionalização em seu envolvimento com a arena internacional. De fato, todas elas desenvolveram departamentos ou agências públicas de assuntos internacionais (os chamados kokusai-bu.) e a maioria também possui estruturas de cooperação público-privadas voltadas para a arena internacional (os chamados kyokai).”*46

Alemanha

*“O envolvimento dos Länder (os GSR alemães) com o meio internacional é a formalmente consolidado pela Constituição Federal da Alemanha. Assim, os Länder têm competência constitucional para firmarem tratados internacionais nos campos que correspondem às suas prerrogativas legislativas e administrativas domésticas. Destarte, pelo menos no nível formal, no sistema federalista alemão a competência para formular e programar a política externa e, em particular, para firmar tratados internacionais não é concentrada exclusivamente no governo central.”*47

Argentina

“Desde 1994, a Constituição Federal da Argentina permite que seus entes federados tenham reconhecido o direito a firmar acordos internacionais dentro de suas competências legais e sem conflitar com o governo nacional, como determina seu Art. 124:

⁴⁵ BUENO, Ironildes. *“Paradiplomacia Econômica: Trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos”*. Editora Verdiana, 2012. P. 44

⁴⁶ BUENO, Ironildes. *“Paradiplomacia Econômica: Trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos”*. Editora Verdiana, 2012. P. 46

⁴⁷ BUENO, Ironildes. *“Paradiplomacia Econômica: Trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos”*. Editora Verdiana, 2012. P. 48

Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico-social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación.”⁴⁸

É interessante observar que os três Estados acima citados possuem configurações diferentes quanto às atribuições que seus entes internacionais possuem internacionalmente. No caso japonês, as prerrogativas de atuação internacional estão fundamentalmente centralizadas em órgãos ou agências ligadas ao governo central de alguma forma. Já no caso alemão, suas províncias possuem maior liberdade e a prerrogativa formalizada de agir sobre decisões de política externa de interesse regional. E ainda no caso Argentino, a própria constituição do país dá permissão para que os entes federados assinem acordos internacionais dentro de um escopo de sua competência.

Esses são exemplos distintos de países localizados em regiões diversas de que o reconhecimento do Estado diante da atuação internacional dos entes subnacionais é de extrema importância pois, além de legitimar a ação do ente, ainda possibilita uma delimitação de um escopo de atuação. Por outro lado, atualmente o Brasil não possui tal reconhecimento, e ainda existe um debate intenso aberto sobre a legitimidade das relações paradiplomáticas existentes.

Mesmo com este posicionamento restrito do governo federal, os entes subnacionais brasileiros atuam de forma intensa, participando de redes internacionais, integrando organismos internacionais, e acordando projetos em diversas áreas de atuação.

2.6 - A prática paradiplomática brasileira atual e os desafios de sua compreensão teórica

A cooperação internacional tem muitas funções econômicas e sociais, e desde sua criação na década de 1950, o Sistema ONU incentiva a chamada

⁴⁸ BUENO, Ironildes. “Paradiplomacia Econômica: Trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos”. Editora Verdana, 2012. P. 76

cooperação internacional para o desenvolvimento. Este modelo visa à utilização da cooperação internacional como ferramenta de auxílio socioeconômico para países, regiões e populações subdesenvolvidas ou em desenvolvimento. Tal formato foi criado para incentivar que as partes atuantes em um processo de cooperação fomentem o desenvolvimento sócio econômico em diferentes regiões do mundo. Cooperando então, não só em atividades econômicas, mas também de forma mais comprometida com o desenvolvimento sustentável de países menos desenvolvidos.⁴⁹

Esta perspectiva de responsabilidade social fez com que muitos países criassem suas próprias agências de fomento ao desenvolvimento ou auxílio à cooperação internacional. O padrão adotado são os projetos, as partes delimitam uma temática e um objetivo a ser cumprido e decidem quais serão os investimentos e contrapartidas a serem estabelecidos.

No caso brasileiro, o próprio governo adota a elaboração de projetos como delimitação das suas formas de investimento. A participação de agentes internacionais nestes projetos deve ser aprovada pelo Ministério das Relações Exteriores – Itamaraty. Contudo, em diversos dessas mesmas agências de cooperação internacional ou Organizações Internacionais atuam em cooperação com entes federativos como estados, cidades e ministérios.⁵⁰

O Itamaraty possui prerrogativa constitucional exclusiva de atuação internacional e de estabelecimento de qualquer ação de política externa, conforme descrito previamente neste trabalho, contudo a cooperação entre agentes internacionais e entes subnacionais está também prevista, por meio do estabelecimento de projetos ou até de atos internacionais. Acordos de cooperação bilateral entre cidades também é uma constante, entretanto todas essas ações, sejam elas quais forem, deveriam ser fiscalizadas de alguma forma pelo órgão competente, no caso o Itamaraty, mas este órgão não possui estrutura suficiente para fazê-lo, e o não reconhecimento de alguns tipos de atuação como legítimos, aumenta as dificuldades de transparência.⁵¹

⁴⁹ Organizações Unidas no Brasil – “A ONU e o Desenvolvimento” - <http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-desenvolvimento/>. Consultado pela última vez em: 23 de agosto de 2013, às 15h32.

⁵⁰ MATSUMOTO; C.E.H. As determinantes locais da paradiplomacia: O caso dos municípios brasileiros. Brasília, 2011.

⁵¹ VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês & MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais. São Paulo, Editora da PUC/Editora da Unesp/Cedec/Fapesp, 2004

Os entes subnacionais passam então a agir dentro da sua prerrogativa de estabelecer projetos de cooperação, previstos dentro de acordos internacionais bilaterais ou multilaterais, ou então de firmar atos internacionais com organismos internacionais, agências de cooperação, e também cidades ou contrapartes regionais.

A centralização ou não do processo de cooperação internacional no governo federal por meio do Itamaraty caracteriza a diferenciação entre a diplomacia tradicional (ou cooperação internacional centralizada) ou a paradiplomacia (cooperação internacional descentralizada). Contudo a delimitação exata de quais processos serão centralizados ou não ainda é um questionamento dentro do âmbito acadêmico e político. Gilberto Rodrigues ressalta que:

“As chancelarias, em geral, recusam-se a aceitar que governos subnacionais tenham política externa – considerada mais do que competência exclusiva, monopólio intocável do Estado-nação. A expressão relações internacionais/externas de governos subnacionais, ou relações internacionais federativas – quando se trata de federações –, inclui de maneira mais ampla uma gama de ações, mais ou menos (des) ordenadas, mais ou menos (des)pretensiosas, que compõem um mosaico de relações internacionais oriundas e desenvolvidas fora do âmbito nacional ou central. Vale mencionar que o Itamaraty criou a expressão diplomacia federativa para denominar as ações internacionais de Estados e municípios brasileiros. Essa expressão foi utilizada pela primeira vez, oficialmente, em um discurso do então chanceler Luiz Felipe Lampreia, realizado no Congresso Nacional, em abril de 1995 (disponível em <http://www.mre.gov.br>, acessado em fevereiro de 2003). No Brasil, portanto, a paradiplomacia pode ser denominada segundo a perspectiva federal do Itamaraty e da presidência da República (diplomacia federativa e cooperação internacional descentralizada) e subnacional (relações internacionais federativas, política externa federativa). A terminologia variada indica uma visão própria do fenômeno, de acordo com a compreensão que cada ator reserva para ele.”⁵²

Dentro dessa compreensão reservada a cada situação, como cita Rodrigues, as agências internacionais utilizam diversas motivações nas escolhas de seus projetos de cooperação, dentre elas a necessidade financeira da região; o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); proximidade geográfica; relações históricas (como ex-colônias) ou relações de proximidade cultural.

O Brasil e suas dimensões continentais possuem uma variação sócio econômica grande o suficiente para se encaixar em diversas motivações, contudo a aproximação cultural tem sido umas das mais utilizadas. Neste sentido, é possível admitir que a diversidade cultural e social brasileira permitem que o Estado coopere

⁵² RODRIGUES; G.M.A. “Relações Internacionais Federativas no Brasil” Revista Dados; Vol. 51; n° 4; 1ª Revisão: 15.12.2008 – 2ª Revisão: 31.01.2009 pp.1025.

em diferentes temáticas com diversos parceiros, e suas características enquanto federação, o posicionam como cooperante dentro do âmbito paradiplomático.

Contudo, a discussão jurídica quanto a possibilidade de atuação internacional dos entes federativos ainda é um debate dentro do Direito Internacional e do Direito brasileiro. Gilberto Rodrigues exemplifica:

“A Constituição Federal – CF, de 1988, em suas mais de cinquenta emendas, não prevê a possibilidade de que Estados federados, Distrito Federal e municípios desenvolvam relações internacionais. O art. 21 da CF determina que “compete à União: I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”. Já o art. 84 dispõe que “compete privativamente ao Presidente da República: VII – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”.

De acordo com o princípio dos pesos e contrapesos, o art. 49 da CF prevê ser da competência exclusiva do Congresso Nacional “I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”; e o Poder Judiciário exerce o controle de constitucionalidade de tais atos (art. 105).

Todavia, a Constituição não é totalmente silenciosa sobre o tema na ótica federativa. O art. 52, tratando de competências privativas do Senado Federal, estatui, no inciso V, competir à câmara alta “autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios”. O efeito prático desse inciso se revela nas negociações diretas que vários Estados federados e municípios brasileiros vêm mantendo, desde os anos 1990, com organismos econômicos internacionais, como o BIRD e o BID, e o próprio Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

O fato de ser uma Federação trina – formada por três entes federados, a União, os Estados e os municípios – é um diferencial do caso brasileiro. A partir da CF de 1988, os municípios tornaram-se entes federados, equiparados à União e aos Estados, com competências próprias e comuns aos demais entes. Pouquíssimos países federais são trinos; na América Latina, apenas o Brasil. Curiosamente, mesmo sem previsão constitucional, a paradiplomacia tem sido praticada diariamente, sem necessariamente afrontar o Estado de direito.”⁵³

A prática paradiplomática brasileira evidencia o crescimento da inserção de novos atores no Sistema Internacional. As características únicas do Estado brasileiro enquanto federação trina, o permite atuar não só com regionalmente com suas cidades e estados, mas também por temáticas, diante da atuação da própria União por meio de Ministérios e departamentos.

A atuação internacional dos entes subnacionais brasileiros pode ser analisada diante de todas as vertentes teóricas abordadas anteriormente, agregando características que compõe uma inserção internacional ao mesmo tempo co-

⁵³ RODRIGUES; G.M.A. “Relações Internacionais Federativas no Brasil” Revista Dados; Vol. 51; n° 4; 1ª Revisão: 15.12.2008 – 2ª Revisão: 31.01.2009 pp.1019-1020.

constituída e interdependente do Sistema Internacional⁵⁴. Além de possuir casos de diversas formas de estabelecimento desta inserção, desde projetos de cooperação, atos internacionais, participação em redes internacionais e até participação subnacional em Organismos Internacionais como o Bird e a ONU.

O esforço de uma construção teórica baseada no caso brasileiro ainda está em desenvolvimento, e muitas contribuições ainda deverão ser feitas, contudo a construção teórica do tema já possui mais de duas décadas e já pode ser considerada como estabelecida dentro das Relações Internacionais. Restando agora que o estudo da paradiplomacia se agregue à temática internacional brasileira definitivamente e mais estudos sejam feitos a respeito do seu desenvolvimento.

Diante de toda a problemática exposta acima, e com o intuito de contribuir para a análise da paradiplomacia brasileira, o capítulo seguinte deste trabalho propõe a fazer uma análise que demonstre a diferença entre um projeto centralizado e descentralizado e que permita uma percepção mais próxima da realidade administrativa destes projetos de cooperação. Desse modo, será feita a análise de um projeto que permitirá comparar os dois formatos de cooperação e verificar se há diferenciação entre eles quanto à efetividade e eficácia.

⁵⁴ Conceitos baseados na co-constituição construtivista e na Interdependência Complexa de Nye e Keohane, citados anteriormente neste trabalho.

3 - ANÁLISE COMPARATIVA DO PROJETO DE POLÍCIA COMUNITÁRIA SISTEMA KOBAN

Considerando então que a diferenciação entre um projeto de cooperação internacional centralizada e descentralizada é difícil, e que existe uma bibliografia limitada que exemplifique quais etapas são comuns ou divergentes e em qual momento um formato pode ser mais eficaz ou eficiente que o outro, o trabalho a seguir se propõe a estudar ambas as etapas do projeto, sendo elas firmadas por meio de acordos distintos, em marcos temporais diferentes, e estabelecidas primeiro de forma de descentralizada e então de forma centralizada. Verificaremos conclusivamente, se há alguma diferença marcante entre ambos os formatos quanto aos seus resultados.

Para os fins metodológicos, foi necessária a delimitação de um projeto que abrangesse o posicionamento e a percepção da cooperação internacional dentro do Sistema Internacional. A escolha de um projeto que demonstrasse um relacionamento padrão entre uma contraparte brasileira e uma estrangeira, dentro do âmbito da cooperação centralizada e da descentralizada. O exemplo escolhido foi o “Projeto de Polícia Comunitária – Sistema KOBAN”.

O projeto possui duas etapas, a primeira acordada entre a Polícia do Estado de São Paulo – PMESP e a Agência de Cooperação Internacional Japonesa – JICA, e a segunda entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP. Ambas as etapas possuem acordos assinados exclusivamente entre as partes, tornando as etapas individuais e interdependentes, apesar de sua nomenclatura.

Neste momento é importante fazer um adendo sobre as partes que firmaram os dois acordos, estabelecendo as etapas do projeto analisado adiante. As partes foram: no primeiro acordo a Agência de Cooperação Internacional Japonesa – JICA e a Polícia Militar do Estado de São Paulo – PMESP e no segundo acordo novamente a JICA, juntamente com a Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP e Agência de Cooperação Brasileira - ABC, como anuente. A segunda etapa contou também com a assinatura de representantes da PMESP, posto que esta foi utilizada como multiplicador da etapa anterior do projeto.

É importante a delimitação destas partes enquanto sujeitos internacionais aptos a firmar acordos e projetos. Neste caso, ambas as etapas do projeto são respaldadas pelo fato do Brasil e o Japão possuírem um Acordo Básico de

Cooperação Técnica, firmado em 1970⁵⁵ que permite a ambos realizar projetos de cooperação em vários âmbitos, educacionais, comerciais, de segurança ou meio ambiente. Quanto ao estabelecimento das partes enquanto sujeitos internacionais, esta delimitação se dá da seguinte forma:

JICA – A Agência de Cooperação Internacional Japonesa é equivalente a Agência de Cooperação Internacional Brasileira (ABC), fazendo parte do corpo de representação diplomática do Governo japonês e atuando como agência de fomento dos interesses japoneses no exterior⁵⁶.

PMESP – A Polícia Militar do Estado de São Paulo é órgão do Governo do Estado de São Paulo, atua dentro do controle de segurança pública de todo o estado, incluindo sua capital e como tal é classificada como Departamento ou setor do ente subnacional, do Estado de São Paulo. No caso deste projeto, a Polícia firmou o estabelecimento do projeto com a JICA para que ele inicialmente só tivesse execução dentro da cidade de São Paulo, e futuramente foi expandido para outras cidades do estado⁵⁷.

SENASP – A Secretaria de Nacional de Segurança Pública é membro da União, consistindo no departamento do governo federal responsável por estabelecer políticas públicas de segurança nacional. E como tal, é competente para firmar acordos e projetos dentro do seu âmbito de atuação, com partes internacionais.⁵⁸

ABC – A Agência Brasileira de Cooperação Internacional é o setor dentro do Ministério das Relações Exteriores responsável pelo estabelecimento, manutenção e fiscalização de acordos internacionais. Sendo assim, possui prerrogativa como representante diplomático do Estado brasileiro de firmar acordos e estabelecer projetos de cooperação.⁵⁹

⁵⁵ Ministério das Relações Exteriores – MRE

<http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/asia-e-oceania/japao/pdf>
Consultado pela última vez: 24/08/2013. Às 11h12.

⁵⁶ Agência de Cooperação Internacional Japonesa – JICA –
<http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/about/index.html>
Consultado pela última vez 24/08/2013. Às 12h21.

⁵⁷ Polícia Militar do Estado de São Paulo.

http://www.policiamilitar.sp.gov.br/paginas_pm/mnu_institucional/lei_complementar_n893_09MAR01.pdf
Consultado pela última vez em 27 de agosto de 2013 às 22h37.

⁵⁸ Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP.

<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7B1BFF9F1B-2ECD-4A25-9976-661FB5A66624%7D&Team=¶ms=itemID=%7B540715BB-1C9B-47D3-9549-9FA38E3E99FA%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>
Consultado pela última vez em 27 de agosto de 2013. Às 22h43.

⁵⁹ Ministério das Relações Exteriores – MRE

<http://www.itamaraty.gov.br/> Consultado pela última vez: 26 de agosto de 2012. Às 18h15.

O estabelecimento de qualquer outro sujeito internacional que não seja o Estado nacional, e seus representantes formais ainda é uma questão de debate dentro do âmbito da paradiplomacia, conforme discutido anteriormente neste estudo. Contudo, esta análise parte do pressuposto que o projeto será analisado conforme sua execução e não somente conforme o seu limite teórico de existência, posto que o objetivo principal deste trabalho é analisar um projeto de cooperação internacional real e concluído.

A escolha deste projeto partiu de duas etapas: a delimitação de uma contraparte brasileira e a delimitação de um ou mais projetos que exemplificassem uma cooperação entre essa contraparte enquanto ente federativo e uma contraparte estrangeira, e ainda uma cooperação entre esta mesma contraparte estrangeira e o Estado brasileiro.

A definição da contraparte brasileira enquanto ente federativo foi feita com base em uma determinação quantitativa bibliográfica, de forma a permitir que houvesse diversas possibilidades de projetos como opção de escolha para continuação do estudo.

Existem hoje diversas cidades brasileiras que estão inseridas internacionalmente e fazem uso constante da cooperação descentralizada, como já citado município de São Paulo – SP, que se utiliza de sua amplitude física e capacidade produtiva para atrair eventos de grande porte juntamente com um grande fluxo de turismo de negócios

O município de São Paulo é uma cidade de grande porte, com mais de 15.000.000 habitantes e é hoje uma das três capitais de estados brasileiros que mais realiza cooperação descentralizada internacional, de acordo com a Confederação Nacional dos Municípios - CNM⁶⁰. Realizando projetos com participação internacional em diversas áreas, a cidade faz uso deste tipo cooperação internacional, como política pública e cria propostas que auxiliem a inserção internacional do município. Desta forma, São Paulo caracteriza-se como um exemplo interessante não só de estabelecimento de relações internacionais por um município, como também de uma coordenação eficiente entre as políticas municipais, estaduais e federais que possibilitam o desenvolvimento sócio econômico da cidade. A prefeitura de São Paulo define em seu website a cidade

⁶⁰ CNM – Confederação Nacional dos Municípios. As Áreas Internacionais dos Municípios Brasileiros - Observatório da Cooperação Descentralizada – Etapa 1. Brasília, 2011.

como cosmopolita e global, em busca de atingir seu verdadeiro potencial como metrópole internacional:

“São Paulo, com seus 11 milhões de habitantes, locomotiva econômica que participa em mais de 10% no PIB do Brasil, quer romper o ciclo dos males típicos de uma megalópole, e assumir definitivamente a identidade de cidade global. (...) São Paulo ocupa a 10ª colocação no ranking das cidades mais ricas do mundo e, segundo estudo da Price Water House Coopers, deverá crescer em média 4,2% por ano, alcançando a 6ª posição até 2025. Como difusor econômico-comercial do continente, pode integrar também as nações vizinhas nesse processo de crescimento. Centro de negócios e serviços onde estão 63% das multinacionais estabelecidas no Brasil, a sexta maior bolsa de valores e a segunda maior frota de helicópteros do mundo, os maiores bancos, agências de publicidade, entre tantos outros exemplos. (...) O multiculturalismo faz com que São Paulo fale muitos idiomas, encurtando a rota do entendimento, da colaboração entre os povos. São Paulo tem indiscutível destaque nas suas relações diplomáticas, criando canais bilaterais de cooperação que já propiciaram muitos projetos conjuntos, além do intercâmbio frequente de experiências. Maior cidade da América do Sul, São Paulo finalmente assume sua vocação de capital dos negócios.”⁶¹

Considerando o caso de São Paulo, o objetivo deste trabalho é discutir o processo de horizontalização das Relações Internacionais, que possibilitaram a inserção de novos atores no Sistema Internacional.

Em entrevista⁶² durante as etapas iniciais desta pesquisa, foi requisitada à Secretaria de Relações Internacionais da cidade de São Paulo a indicação de um projeto que fosse considerado bem sucedido. Para servir de base de análise, e então o Projeto de Polícia Comunitário – Sistema KOBAN foi sugerido.

A Agência de Cooperação Internacional Japonesa – JICA é uma contraparte tradicional e experiente nos processos brasileiros de cooperação. As boas relações entre os Estados brasileiro e japonês ao longo dos anos propicia uma cooperação estável entre os países, além do vínculo cultural entre os dois Estados ser muito forte considerando que, de acordo com dados da Prefeitura de São Paulo, o Brasil possui a maior população japonesa ou de descendência japonesa fora do Japão. Sendo que a cidade de São Paulo possui, dentro do Brasil a maior comunidade japonesa.

“A JICA é a agência responsável pela execução da Assistência Oficial para o Desenvolvimento (do Inglês ODA) do Governo Japonês que apoia o esforço do desenvolvimento sócio econômico dos países em

⁶¹ Prefeitura Municipal de São Paulo. http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/.

⁶² Vicente Carlos Y Pla Trevas. Secretário Adjunto de Relações Internacionais e Federativas da Prefeitura de São Paulo. Ocorrida na Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas da Prefeitura de São Paulo. Ed. Matarazzo - Viaduto do Chá, 15 - 7º andar, São Paulo – SP; dia 06 de novembro de 2011. Às 11h30. Mariana Matteucci Doher. Assessora Assessoria Especial para Assuntos Internacionais da Secretaria de Municipal de Relações Internacionais e Federativas da Prefeitura de São Paulo. Ocorrida na Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas da Prefeitura de São Paulo. Ed. Matarazzo - Viaduto do Chá, 15 - 7º andar, São Paulo – SP; dia 06 de novembro de 2011. Às 10h.

desenvolvimento com o objetivo de contribuir para a paz e o desenvolvimento da sociedade internacional. Possui uma rede de representações em quase 100 países e com atuação em mais de 150 países. No dia 1º de outubro de 2008 nasceu a Nova JICA, a qual passou a ser responsável pela implementação, de forma unificada das três formas de assistência, até então prestadas por órgãos distintos, a saber: Cooperação Técnica, Empréstimo ODA e Cooperação Financeira Não Reembolsável. Com isso, tornou-se possível a sinergia traduzida por 1) Agilidade na prestação da assistência (Speed-Up), 2) Ampliação dos efeitos da assistência (Scale-Up), e 3) Difusão e Expansão dos efeitos da assistência (Spread-Out), viabilizando uma cooperação internacional de alto nível e mais adequada às necessidades dos países em desenvolvimento. A JICA busca um Desenvolvimento Dinâmico e Inclusivo.”⁶³

As atividades da JICA atualmente no Brasil se dividem nas seguintes categorias⁶⁴:

1) Cooperação com relação ao Brasil

a. Cooperação Técnica

“Consistem em projetos em que se combinam ferramentas (instrumentos de cooperação) como envio de peritos japoneses, convite de pessoas de países em desenvolvimento para treinamento no Japão, ou doação de equipamentos necessários, com o objetivo de alcançar um determinado objetivo num determinado período de tempo para fazer face a problemas enfrentados por países em desenvolvimento.”⁶⁵

b. Cooperação Financeira (Empréstimo ODA)

“Consiste num empréstimo em moeda japonesa para a construção da base que proporcionará o desenvolvimento e a estabilidade sócio-econômica do Brasil. Os juros são baixos e as condições de empréstimos preveem pagamentos parcelados em prazos longos, de forma que cada parcela não fique onerosa.”⁶⁶

2) Cooperação Triangular

“A JICA promove a Cooperação Triangular, pela qual se aproveitam os recursos e o know-how que o Brasil e o Japão detêm para prestar assistência a um outro país em desenvolvimento. Como parceiros nas questões de escala mundial, focados na América Latina e nos países africanos de língua portuguesa, o Brasil e o Japão vêm promovendo a cooperação em áreas como de agricultura, saúde e serviço médico, meio ambiente e formação profissional.”⁶⁷

a. Projeto de Cooperação Técnica em Terceiros Países (Projeto Conjunto)

⁶³ JICA – Agência Internacional de Cooperação Japonesa. JICA no Brasil - Atuando como Parceiro Global. São Paulo, Março, 2011. pp. 2.

⁶⁴ Agência de Cooperação Internacional Japonesa – JICA – <http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/about/index.html>. Consultado pela última vez 24/08/2013. Às 12h21.

⁶⁵ Agência de Cooperação Internacional Japonesa – JICA – <http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/about/index.html>. Consultado pela última vez 24/08/2013. Às 12h21.

⁶⁶ Agência de Cooperação Internacional Japonesa – JICA – <http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/about/index.html>. Consultado pela última vez 24/08/2013. Às 12h21.

⁶⁷ Agência de Cooperação Internacional Japonesa – JICA – <http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/about/index.html>. Consultado pela última vez 24/08/2013. Às 12h21.

- b. Realização de Treinamento no Brasil (Programa de Treinamento para Terceiros Países)
- c. Seminário / Workshop Conjunto

3) Parceria com a Comunidade Nikkei

“Antigamente a JICA prestava assistência direta aos imigrantes japoneses que vieram do Japão para o Brasil, cuidando dos trâmites de viagem, da imigração, do ordenamento das terras onde seriam assentados, da fixação e estabilização de suas vidas, do financiamento de capital, etc. Hoje, passado o centenário da imigração, são realizados projetos de apoio à comunidade nikkei com o objetivo de fortalecer as relações nipo-brasileiras através da otimização desta parceria.”⁶⁸

- a. Programa de Voluntários para Entidades Nikkeis
- b. Programa de Treinamento de Nikkeis no Japão
- c. Programa de Peritos Nikkeis para Terceiros Países

O projeto de Polícia Comunitária – Sistema KOBAN se encaixa na categoria de cooperação técnica, recebendo todo o apoio para o treinamento dos profissionais brasileiros no Japão, além de visitas de profissionais japoneses e treinamentos em solo brasileiro. O projeto também contou com investimentos financeiros e treinamento para multiplicação de conhecimento.

O projeto é caracterizado desta forma por contemplar uma troca de conhecimentos entre os dois países, onde o governo japonês dividiu as suas experiências da Polícia Comunitária do Japão, por meio de treinamentos e auxílios de infraestrutura com a Polícia Militar de São Paulo. Outras formas de cooperação executadas pela JICA não se aplicariam neste caso, pois o projeto de Polícia Comunitária não possui vínculos com terceiros países para ser classificado como cooperação triangular, e também não é voltado para os imigrantes e descendentes de imigrantes japoneses, como seria o caso das parcerias com a comunidade Nikkei.

3.1 – Projeto de Policiamento Comunitário – Sistema KOBAN

Em 1992, a Polícia Militar do Estado de São Paulo – PMESP identificou a cooperação internacional como alternativa para auxiliar na resolução de alguns de suas deficiências, e também, para encontrar novos métodos de aprimoramento de suas técnicas de policiamento.⁶⁹

⁶⁸ Agência de Cooperação Internacional Japonesa – JICA – <http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/about/index.html>. Consultado pela última vez 24/08/2013. Às 12h21.

⁶⁹ Polícia Militar do Estado de São Paulo. Projeto Brasil – Japão Polícia Comunitária. São Paulo, 2011, pp.6.

Foram investigadas algumas formas de policiamento em países diferentes, dentre eles Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Cingapura e Japão⁷⁰. E então o projeto que possuía mais flexibilidade de adaptação à realidade brasileira foi escolhido.

De acordo com o Coronel Tardochi⁷¹, da PMESP (Diretor do Departamento de Polícia Comunitária e Direitos Humanos em 2011), o formato do projeto KOBAN possui não só diretrizes pré-estabelecidas de forma rigorosa e coerente, mas a experiência com situações de gerência de grandes populações concentradas em pequenos espaços, foi fator determinante para escolha do Japão.

Além das características específicas da escolha, a longevidade da cooperação entre Brasil e Japão e a vasta experiência da JICA em projetos de cooperação técnica foram facilitadores no estabelecimento e na execução do projeto. Outro fator muito importante é que, na mesma época em que a pesquisa por novas alternativas de modelos de policiamento estava sendo feita, tinham sido recém-criados os Conselhos Comunitários de Segurança – CONSEG – que possuíam como objetivo uma gestão participativa da comunidade nas questões de segurança pública.⁷²

O modelo de policiamento comunitário KOBAN é praticado no Japão desde 1874 e baseia-se na visualização do policiamento por meio dos postos policiais e, na interligação deste policiamento por meio de patrulhas a pé, em bicicleta, embarcações e veículos motorizados. E em 2011, com cerca de mais de 150 milhões de habitantes e dimensões pouco maiores que o estado de São Paulo, o Japão possuía 1.300 delegacias, 6.600 *KOBANs* e 7.800 *chuzashos*⁷³.

Os *KOBANs* remontam antigas instalações japonesas denominadas *KOBANsho*, e que eram guarnecidas por 12 (doze) policiais, trabalhando em três turnos (24h por 48h), quatro policiais por turno. O termo *KOBAN* significa vigilância por troca (ko=troca; ban=vigilância).

Já os *chuzashos* são postos, com um policial designado, que são estabelecidos em subáreas, geralmente em localidades mais remotas como áreas rurais e nas quais o policial no cargo, mora com a sua família. *Chuzasho* significa

⁷⁰ Polícia Militar do Estado de São Paulo. Projeto Brasil – Japão Polícia Comunitária. São Paulo, 2011, pp.7.

⁷¹ Tenente Coronel Sérgio Tardochi. Chefe do Departamento de Polícia Comunitária e Direitos Humanos na Polícia Militar do Estado de São Paulo. Ocorrida na Diretoria de Polícia Comunitária e Direitos Humanos. Av. Cruzeiro do Sul – 260, Canindé, São Paulo – SP; dia 02 de julho de 2012, às 10h.

⁷² Polícia Militar do Estado de São Paulo. Projeto Brasil – Japão Polícia Comunitária. São Paulo, 2011, pp.4.

⁷³ Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI. Curso Internacional de Multiplicador de Polícia Comunitária. São Paulo, 2011.

local de residência e de trabalho (*chuzai*= residência onde trabalha; *sho*= local). Existem ambos os modelos *KOBAN* e *chuzaisho* espalhados por todo território japonês.

Em complemento às duas estruturas físicas e seus modelos de patrulhamento, existe ainda uma parte complementar do modelo *KOBAN* que aborda as visitas comunitárias. Para realização destas visitas, é feita uma divisão territorial em relação ao efetivo de policiais fixado, onde cada policial terá uma parcela da comunidade a ele confiado, realizando visitas mensais às famílias e aos estabelecimentos da região. Estas visitas estabelecem um cadastro dos moradores e comerciantes da região, sendo obrigação de cada policial manter sua parcela do banco de dados sempre atualizada.⁷⁴

Para que o projeto fosse estabelecido no Brasil, foram feitas algumas adaptações do modelo original à realidade brasileira, criando em 1999 uma frente de bases comunitárias inspiradas no sistema *KOBAN*. Foi instalada a Base Comunitária de Segurança – BCS, que constitui em uma edificação policial-militar fixa, que é edificada de acordo com critérios de acessibilidade, visibilidade e existência de comunidade que necessite de atendimento 24 horas.

Estes critérios são aferidos pela Polícia Militar com base em seus próprios dados, mas também com base em relatórios fornecidos pelo CONSEG regional, no qual a população pode opinar pela localidade mais adequada da base. A BCS possui ainda uma viatura a disposição e um efetivo de 10 (dez) a 20 (vinte) policiais militares, incluídas as patrulhas comunitárias que operam em viaturas de apoio.⁷⁵

Esta formula é interessante de ser analisada diante das perspectivas conceituais da paradiplomacia e da teoria Construtivista, porque é um exemplo claro do envolvimento da comunidade nas decisões de políticas públicas e também de um pensamento estratégico estabelecido quanto às delimitações do projeto, para que esta cooperação atenda as necessidades específicas da região e não só cumpra com os interesses da política externa.

A definição da localização das bases foi feita com embasamento estratégico da polícia, mas também seguindo a opinião das comunidades afetadas, que foi aferida por meio do CONSEG regional. Este modelo de consulta só foi estabelecido

⁷⁴ Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI. Curso Internacional de Multiplicador de Polícia Comunitária. São Paulo, 2011, pp. 93-95.

⁷⁵ Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI. Curso Internacional de Multiplicador de Polícia Comunitária. São Paulo, 2011, pp. 93-95.

devido ao formato do projeto que se firmou diretamente com a Polícia Militar, perpassando assim interesses e burocracias de outros órgãos governamentais.

Além das BCS, foram criadas também as Bases Comunitárias de Segurança Distritais – BCSD. Uma variante da BCS que é aplicável às regiões mais afastadas, como áreas rurais ou interior em que 01 (um) policial militar reside no local. O policial possui uma carga horária de trabalho de no mínimo 40 (quarenta) horas semanais e deve comunicar aos seus superiores caso deseje se afastar da base por qualquer motivo.⁷⁶

Contudo, apesar das bases terem direcionado de forma mais objetiva os policiais, elas não cumpriram com seu papel e não atenderam as expectativas. Isso devido ao curto espaço de tempo de implementação das bases; falta de sistematização do emprego efetivo de recursos materiais e da falta de padronização da forma de atuação.

De acordo com relatório de análise do projeto fornecido pela JICA, a agência ofereceu no ano 2000, treinamento focado na realidade brasileira e profissionais treinados trazidos para treinamentos de curto período. A agência afirmou ainda que, a falta de sucesso das BCS se devia ao fato de que o formato implementado divergia demais do projeto *KOBAN* original no qual havia sido inspirado e que a administração das bases carecia de mais padronização e material de divulgação.⁷⁷

Até aquele momento, PMESP apenas havia feito consultas aos países sobre projetos de polícia comunitária, tentando assim estabelecer de forma independente um modelo com base no Sistema KOBAN. Entretanto não havia sido firmado nenhum tipo de acordo formal, entre a JICA e a PMESP, sobre a adaptação formal do modelo japonês à realidade brasileira.

Devido a falta de estrutura para finalizar a execução do projeto e adaptá-lo corretamente aos padrões da polícia local, a PMESP então solicitou e a JICA um projeto formal de instituição da polícia comunitária no Brasil e após as etapas de análise e planejamento em janeiro de 2005, foi assinado o acordo para cooperação técnica em segurança pública, entre a JICA e PMESP, com duração de 3 (três) anos e previsão de implementação de 20 (vinte) bases piloto (este número era inicialmente 8 (oito) e foi aumentado para 20 (vinte) em setembro de 2007.

⁷⁶ Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI. Curso Internacional de Multiplicador de Polícia Comunitária. São Paulo, 2011, pp. 93-95.

⁷⁷ JICA – Agência de Cooperação Internacional Japonesa. Relatório de Avaliação Final Conjunta sobre a Cooperação Técnica Japonesa para o Projeto de Policiamento Comunitário na República Federativa do Brasil. São Paulo, dezembro de 2007.

Inicia-se então a busca por padronização de procedimentos, onde 8 (oito) Bases Comunitárias de Segurança - BCS foram selecionadas e estabelecidas como pontos iniciais do sistema de padronização e sistematização metodológica.⁷⁸ Essa padronização era uma das dificuldades encontradas pela PMESP antes do estabelecimento do acordo, desta forma, foi realizado um estudo para que a caracterização das bases, tal como o seu funcionamento e o metodologia de treinamento fossem corretamente adaptados à realidade brasileira e então sistematizados e padronizados.

Foi enviado a São Paulo um policial japonês que participou de Grupos de Trabalho formados pelos comandantes das Companhias das BCS Piloto, por Oficiais do Comando de Policiamento da Capital e da Divisão de Polícia Comunitária e Direitos Humanos, com o objetivo de auxiliar na adaptação do Projeto à nossa realidade. O policial definiu a padronização conforme os níveis de criminalidade brasileiros e nos moldes do Sistema da Polícia Militar. Foram verificadas as implementações de serviços nas BCS; a padronização da escrituração, equipamentos e formas de abordagem da comunidade.⁷⁹

Ao final de 2006, os resultados oferecidos pelas bases pilotos excedia as expectativas, tanto da PMESP quanto da JICA e, em razão dos bons resultados o Projeto Piloto, foi expandido em mais 12 (doze) Bases Comunitárias de Segurança, sendo 8 (oito) na capital do estado de São Paulo, 2 (duas) na região metropolitana (Taboão da Serra e Suzano) e 2 (duas) no interior (São José dos Campos e Santos). Em março de 2008 mais uma ampliação das Bases Piloto foi feita, de forma que até o ano de 2011 era 54 (cinquenta e quatro) BCS atuando conforme o Projeto.⁸⁰

Ainda no de 2008, encerrou-se o Acordo de Cooperação Técnica e, após análise e auditoria conjunta dos integrantes dos grupos de trabalho da PMESP, integrantes da JICA e integrantes da Polícia Nacional do Japão, a PMESP foi credenciada como polo difusor do Policiamento Comunitário no modelo Japonês. A difusão por meio de polos é uma estratégia utilizada pelo governo japonês na propagação de projetos. Desta forma, o treinamento é continuado por meio de multiplicadores e alguns obstáculos podem ser ultrapassados com mais facilidade,

⁷⁸ Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI. Curso Internacional de Multiplicador de Polícia Comunitária. São Paulo, 2011, pp. 93-95.

⁷⁹ JICA – Agência de Cooperação Internacional Japonesa. Relatório de Avaliação Final Conjunta sobre a Cooperação Técnica Japonesa para o Projeto de Policiamento Comunitário na República Federativa do Brasil. São Paulo, dezembro de 2007, pp.2.

⁸⁰ Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI. Curso Internacional de Multiplicador de Polícia Comunitária. São Paulo, 2011, pp. 93-95.

como a adaptação para outros estados ou da diminuição de barreiras culturais no caso de outros países. Neste caso, a PMESP foi credenciada como polo difusor tanto para o Estado brasileiro quanto para outros países da América Latina, América Central e África.⁸¹

Em novembro de 2008, foi firmado o 2º Acordo de Cooperação Técnica entre a JICA e a PMESP. Com igual duração de 3 (três) anos, esse novo acordo tinha o intuito de expandir e divulgar o Policiamento Comunitário para outras Polícias brasileiras. Para tal, este acordo foi firmado em conjunto com a Secretária Nacional de Segurança Pública (SENASP) e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

Como parte do Acordo, a SENASP ficou incumbida de implantar o modelo japonês nos estados brasileiros e a ABC, de se responsabilizar pelas relações com os países da América Latina envolvidos nesta etapa. A PMESP desenvolveu o material didático, currículo e instrução do Curso Internacional de Multiplicadores de Polícia Comunitária – Sistema KOBAN.

Foi realizada a formação de policiais de 11 (onze) estados brasileiros e oficiais de 5 (cinco) países da América Central. Este treinamento foi feito dentro das estruturas da PMESP, contudo a ABC e SENASP ficaram responsáveis pelos custos de transporte e hospedagem.⁸²

3.2 – Metodologia de avaliação dos projetos

Os Projetos realizados em cooperação com JICA tem por padrão serem analisados por uma equipe de avaliadores japoneses, em conjunto com integrantes do governo (ou governos) contraparte e ainda, especialistas nas temáticas e integrantes gerenciais do projeto.

Todos os projetos realizados pela JICA são auferidos conforme uma metodologia pré-estabelecida no “Novo Manual de Avaliação de Projetos da JICA – Primeira Edição”⁸³. Este formato foi desenvolvido com base em outra metodologia adotada por todos os organismos do Sistema ONU e estabelecida para divulgar os *Objetivos do Milênio*. O Gerenciamento para Resultados de Desenvolvimento é uma

⁸¹ JICA – Agência de Cooperação Internacional Japonesa. Relatório de Avaliação Final Conjunta sobre a Cooperação Técnica Japonesa para o Projeto de Policiamento Comunitário na República Federativa do Brasil. São Paulo, dezembro de 2007.

⁸² Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI. Curso Internacional de Multiplicador de Polícia Comunitária. São Paulo, 2011, pp. 93-95.

⁸³ JICA – Agência de Cooperação Internacional Japonesa. New JICA Guidelines for Project Evaluation – First Edition. JICA – Evaluation Department, June, 2010.

metodologia que teve marcos teórico na Declaração do Milênio da ONU e Objetivos do Milênio (2000); no Memorando da Rodada de Marrakesh sobre Gerenciamento para Resultados (2004) e ainda na Declaração de Paris de Efetividade Assistencial (2005).⁸⁴

O Gerenciamento para Resultados de Desenvolvimento (GpRD) chama os países em desenvolvimentos a se comprometer com políticas e ações que promovam o crescimento econômico e reduzam a pobreza. E ainda que os países desenvolvidos os apoiem através de políticas de comerciais e assistencialistas mais efetivas.⁸⁵

A ênfase do GpRD vista desde os anos 2000, pode ser explicada como um processo para que tanto os países doadores quanto os recipientes, se adaptem ao Gerenciamento Baseado em Resultados. Baseia-se no monitoramento e avaliação de indicadores, incorporados como ferramentas para o desenvolvimento dos Objetivos do Milênio durante a Conferência do Milênio das Nações Unidas e também, nas Estratégias de Redução da Pobreza.⁸⁶

O Gerenciamento Baseado em Resultados é definido como “*a management strategy focusing on performance and achievement of outputs, outcomes, and impacts*” e estabelece um processo para a execução de planejamento estratégico; mensurações de performance e avaliações, assim como na utilização destes resultados como ferramentas de gerenciamento.⁸⁷ Este modelo de administração estabelece que a avaliação de performance do projeto pode gerar novas estratégias de gerenciamento para projetos futuros, e que existem algumas avaliações de performance que são essenciais para execução do projeto. O documento lista onze pontos de avaliação que são importantes e mais comumente usados.⁸⁸ (Esses pontos podem ser conferidos no ANEXO 5⁸⁹).

⁸⁴ JICA – Agência de Cooperação Internacional Japonesa. New JICA Guidelines for Project Evaluation – First Edition. JICA – Evaluation Department, June, 2010.

⁸⁵ JICA – Agência de Cooperação Internacional Japonesa. New JICA Guidelines for Project Evaluation – First Edition. JICA – Evaluation Department, June, 2010.pp.2.

⁸⁶ JICA – Agência de Cooperação Internacional Japonesa. New JICA Guidelines for Project Evaluation – First Edition. JICA – Evaluation Department, June, 2010.pp.3.

⁸⁷ JICA – Agência de Cooperação Internacional Japonesa. New JICA Guidelines for Project Evaluation – First Edition. JICA – Evaluation Department, June, 2010.pp.4.

⁸⁸ JICA – Agência de Cooperação Internacional Japonesa. New JICA Guidelines for Project Evaluation – First Edition. JICA – Evaluation Department, June, 2010.pp.6.

⁸⁹ OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development. Results Based Management In The Development Co-Operation Agencies: A Review Of Experience - Background Report. November, 2001.

Dentre estes pontos mais utilizados, cinco são adotados pela JICA para a análise de projetos de cooperação técnica. A definição dos indicadores de análise se dá da seguinte forma:

1. Relevância – A relevância questiona se o objetivo e a meta global do projeto ainda são consistentes com as necessidades prioritárias e diz respeito ao momento da avaliação.
2. Eficácia – A eficácia diz respeito à medida na qual o objetivo do projeto foi alcançado, ou espera-se que seja alcançado, em relação aos resultados produzidos pelo projeto.
3. Eficiência – A eficiência é a produtividade do processo de implementação: quão eficientemente os vários insumos são convertidos em resultados.
4. Impacto – O impacto das mudanças intencionais e não intencionais; diretas e indiretas, positivas e negativas do projeto.
5. Sustentabilidade – A sustentabilidade do projeto de desenvolvimento questiona se os benefícios do projeto tem uma continuidade mesmo depois que a ajuda externa tenha chegado ao fim.⁹⁰

3.3 – Desempenho e processo de implementação do projeto

O projeto de Polícia Comunitária – Sistema KOBAN, foi avaliado por uma equipe de especialistas formada por profissionais do setor de avaliação de projetos da JICA, funcionários da JICA que participaram do projeto, profissionais japoneses que foram utilizados dentro dos treinamentos do projeto e ainda, funcionários da PMESP e da SENASP, que tiveram participação dentro do no projeto. A seguir, será feito o estudo propriamente dito das duas etapas – baseado nos relatórios de avaliação, permitindo averiguar o desempenho de cada uma das partes diante dos resultados finais do projeto.

Primeiramente, é importante salientar a questão de que, se o que foi acordado inicialmente foi cumprido, e se todas as partidas e contrapartidas foram obedecidas com sucesso. Em seguida, será feita a análise comparativa dos resultados apresentados, conforme os padrões já mencionados acima. A partir daí

⁹⁰ JICA – Agência de Cooperação Internacional Japonesa. Relatório de Avaliação Final Conjunta sobre a Cooperação Técnica Japonesa para o Projeto de Policiamento Comunitário na República Federativa do Brasil. São Paulo, dezembro de 2007, pp.4-5.

será possível aferir aonde o Projeto obteve melhores resultados e em qual das etapas, se a centralizada ou a descentralizada, as ações foram mais efetivas.

ETAPA 1 (2005~2007)

Todos os projetos de cooperação possuem uma partida e uma contrapartida das partes acordantes. No caso do Projeto de Polícia Comunitária – Sistema KOBAN, em sua primeira etapa, a JICA foi a parceira que fez a maior parte dos investimentos iniciais para execução do acordo, e para tal foi estabelecido que, para que a JICA provesse toda a estrutura definida na proposta, deveria haver contrapartidas providas pela PMESP.

Durante a análise dos resultados, são estabelecidos quais foram as partidas e contrapartidas inicialmente acordadas, e se estas foram cumpridas por ambas as partes de forma adequada. A tabela abaixo demonstra quais foram esses investimentos feitos pelas partes durante a execução do projeto. O Item 1 descreve os insumos investidos e o 2 estabelece a execução das atividades conforme planejado no Projeto Original, demonstrado igualmente em anexo (ANEXO 2).

1. Insumos:

LADO JAPONÊS	
Envio de peritos ao Brasil	Foram enviados dois peritos de longa duração (total de 36 horas/mês) e quatro de curta duração (total 3,3 horas/mês) para o Projeto de transferência de tecnologia ⁹¹ .
Fornecimento de maquinário/equipamentos	Foram providos maquinários e equipamentos no valor total de 29.997.481 Ienes Japoneses (R\$ 48.628,83), para as 8 Bases Comunitárias de Segurança piloto até o final de novembro de 2007. Adicionalmente, também foram fornecidos maquinário e equipamentos no valor total de 3.600.464 Ienes Japoneses (R\$58.411,16) para as 12 BCS piloto adicionais no Esquema Follow-up ⁹² .
Treinamento do pessoal da	Foram enviados 41 membros do pessoal da contraparte (no caso

⁹¹ O Projeto de transferência de tecnologia se trata do próprio treinamento dos Policiais brasileiros, de forma que o Governo Japonês fez uma transferência de tecnologia e de conhecimento com a PMESP.

⁹² O esquema follow-up "consiste num esquema de cooperação implementado para promover a divulgação ou o desenvolvimento dos resultados bem como para garantir a continuidade de projetos de cooperação realizados no passado". Agência de Cooperação Internacional Japonesa – JICA – <http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/about/index.html>. Consultado pela última vez 24/08/2013. Às 12h21.

contraparte no Japão	policiais da PMESP para treinamento no Japão.
Complemento das despesas locais	Um montante total de 32.393.304 Ienes Japoneses (R\$ 525.524,08) foram oferecidos para complementar as despesas locais até o final de novembro de 2007.

FONTE: Tabela elaborada conforme dados retirados de JICA – Agência de Cooperação Internacional Japonesa. Relatório de Avaliação Final Conjunta sobre a Cooperação Técnica Japonesa para o Projeto de Policiamento Comunitário na República Federativa do Brasil. São Paulo, dezembro de 2007, pp.5

LADO BRASILEIRO	
Designação de pessoal da contraparte e de outro pessoal	Foi designado pessoal de todas as áreas relevantes do Projeto.
Fornecimento de instalações	Foram também fornecidos os espaços de escritório necessários para o Projeto.

FONTE: Tabela elaborada conforme dados retirados de JICA – Agência de Cooperação Internacional Japonesa. Relatório de Avaliação Final Conjunta sobre a Cooperação Técnica Japonesa para o Projeto de Policiamento Comunitário na República Federativa do Brasil. São Paulo, dezembro de 2007, pp.5

2. Atividades:

A equipe de especialistas da JICA e PMESP que elaboraram o relatório de análise do projeto confirmou que o Projeto cumpriu com os objetivos de acordo com o plano declarado no Projeto original. (Verificar ANEXOS 1 e 2)

ETAPA 2 (2008~2011)

A primeira e a segunda etapas, mesmo sendo realizadas em diferentes momentos, tiveram diretrizes estabelecidas, e conseqüentemente acordadas partidas e contrapartidas a serem atingidas. A tabela abaixo esclarece quais foram os insumos providos por ambas as partes e logo em seguida, se as propostas foram cumpridas em conformidade.

1. Insumos:

LADO JAPONÊS	
Envio de peritos ao Brasil	Foram enviados cinco peritos de curta duração (total 3,3 H/M) para o Projeto de transferência de tecnologia.
Despesas necessárias no Japão para	Foram enviados um total de 22 profissionais da

implementar o treinamento para as regiões	região do PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania e cinco profissionais da SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública, ao Japão. Há previsão de mais uma viagem antes da finalização do Projeto. Havia o limite de 11 profissionais enviados das regiões do PRONASCI, o que foi devidamente cumprido. O total de 27 profissionais foi treinado.
Treinamento do pessoal da contraparte no Japão	Foram enviados 30 membros do pessoal da contraparte para treinamento no Japão.

FONTE: Tabela elaborada conforme dados retirados de JICA – Agência de Cooperação Internacional Japonesa. *Relatório de Avaliação Final Conjunta sobre a Cooperação Técnica Japonesa para o Projeto de Policiamento Comunitário na República Federativa do Brasil*. São Paulo, dezembro de 2011, pp.6.

LADO BRASILEIRO	
PMESP	
Funcionamento do Grupo de Trabalho para difundir o policiamento comunitário em cooperação com a JICA e com a SENASP.	Foi designado pessoal contraparte, garantindo o bom andamento das propostas.
Designação dos Oficiais responsáveis pelo acompanhamento dos peritos, para compartilhamento de informações e aprimoramento mútuo dos conhecimentos	Foi designado um oficial para acompanhamento dos peritos japoneses em todas as atividades executadas.
Provisão de Multiplicadores do sistema KOBAN (inclusive comandantes da BCS) para cursos de treinamento e seminários sobre o sistema KOBAN.	Foram treinados em seu total 72 multiplicadores do sistema KOBAN no Curso Internacional de Multiplicador de Polícia Comunitária - Sistema KOBAN (CIMPC-SK)
Realização de cursos de treinamento no Estado de São Paulo em cooperação com a SENASP	Até o presente momento, o total de 11 cursos foram realizados na PMESP com apoio da SENASP e da JICA, com 436 Oficiais Policiais Militares formados, e cumprindo com o disposto nos termos do Acordo de Cooperação, será realizado mais um curso antes da finalização do projeto
SENASP	
Custos (hospedagem, passagens, diárias de alimentação, material didático, horas-aula) para a implementação de cursos de Multiplicadores	A SENASP utilizou recursos federais provenientes do PRONACI para a execução dos 11 CIMPC-SK. Se considerando os 11 cursos

sobre o sistema KOBAN em São Paulo para as regiões convenientes da SENASP.	executados, o total de 313 Oficiais de Polícia Militares das regiões convenientes da SENASP foram treinados no CIMPC-SK.
Custo do envio (passagens aéreas e diárias) dos participantes do treinamento no Japão para as 12 regiões PRONASCI.	Até o presente momento, a SENASP utilizou recursos federais do PRONASCI para o envio de 24 profissionais à cidade de São Paulo para o curso de nivelamento e posteriormente ao Japão para treinamento.
Custos (passagens e diárias) referentes ao envio de Multiplicadores para as 12 regiões PRONASCI, visando auxiliarem na difusão de conhecimentos.	As atividades de cursos de operadores e gestores de sistema KOBAN nas regiões PRONASCI se iniciaram na fase final do Projeto, em 2011. Pedidos de apoio foram realizados pelas Polícias Militares do DF, BA, MG e ES. De acordo com a SENASP, os pedidos do DF e BA foram realizados fora do prazo estipulado, e por motivos administrativos, não puderam ser contemplados. A PMDF utilizou recursos próprios para a realização do treinamento no Distrito Federal com a presença de dois multiplicadores da PMESP. O pedido de Minas Gerais foi atendido pela SENASP.
Designação de coordenadas para o projeto	Foi designado pessoal contraparte, garantindo o bom andamento das atividades.

FONTE: Tabela elaborada conforme dados retirados de JICA – Agência de Cooperação Internacional Japonesa. *Relatório de Avaliação Final Conjunta sobre a Cooperação Técnica Japonesa para o Projeto de Policiamento Comunitário na República Federativa do Brasil*. São Paulo, dezembro de 2011, pp.6.

2. Atividades:

A equipe de especialistas da JICA e PMESP confirmou que as atividades desenvolvidas cumpriram com os objetivos de acordo com o plano declarado no Projeto original (Conforme ANEXOS 3 e 4).

A análise da provisão de insumos e das atividades nos permitiu verificar que, na Etapa 2005-2007, a JICA proveu uma maior quantidade de insumos, funcionando como parte principal da cooperação, o que significa que a contraparte brasileira teve menor despesas e recebeu a maior quantidade de investimentos. Já na etapa 2008-2011, a contribuição brasileira aumentou, incluindo investimentos financeiros por parte do governo federal, participação de profissionais brasileiros no treinamento e

na elaboração de material didático, resultando numa diminuição da quantidade de investimentos japoneses.

Outro ponto importante que este relatório nos traz é a utilização da PMESP como multiplicador do projeto na segunda etapa. A utilização de multiplicadores é importante para o critério de sustentabilidade, pois o projeto deve ter continuidade após a finalização do acordo internacional. Entretanto, no caso deste projeto em específico, o papel de multiplicador também acarretou um vínculo permanente entre o ente subnacional e as etapas futuras do projeto. A PMESP passou então a ser participante dos treinamentos e da construção metodológica do material utilizado.

3.4 – Resultado da avaliação através dos cinco critérios

A análise dos resultados feita pela JICA com base nos cinco critérios de avaliação: sustentabilidade, eficácia, eficiência, impacto e relevância, é uma das etapas mais importantes do processo avaliativos dos projetos porque determina não só se os resultados foram positivos mas também, o futuro do projeto enquanto fonte de conhecimento.

Os projetos devem ser analisados de acordo com indicadores que vão avaliar se o projeto teve resultados imediatos bem sucedidos, mas também se existe uma perspectiva de sustentabilidade para o projeto após o fim da participação internacional. Outro fator importante é o respeito aos prazos sem necessidade de auxílios financeiros extras. Ademais, sempre é levado em consideração o futuro do projeto, se o treinamento recebido continuou sendo aplicado e utilizado e se as pessoas envolvidas – prosseguiram desenvolvendo os trabalhos dentro de um sistema metodológico similar ao aplicado inicialmente.

Abaixo foi feita a construção de algumas tabelas com base nos dados – de cada Etapa do Projeto de Polícia Comunitária. Em seguida a cada tabela é feito um breve comentário dos objetivos aferidos.

CRITÉRIO	ETAPA 2005-2007
Relevância	<p>O projeto é altamente relevante como apresentado a seguir: O objetivo e a meta global do projeto são consistentes com a política brasileira. A melhoria da segurança pública é uma das principais questões a serem enfrentadas pelo governo do estado de São Paulo, enquanto que políticas federais tais como o “Programa Nacional de Segurança Pública”, “Programa Nacional de Cooperação com a Sociedade Civil” também colocam ênfase na melhoria da segurança pública.</p> <p>O estado de São Paulo começou a realizar iniciativas para promover as atividades do policiamento comunitário em 1997, sendo que o pronunciamento oficial da Matriz Estratégica foi feito em 2005. Nessa Matriz, o policiamento comunitário é um dos seis pilares a serem estabelecidos pela Polícia Militar do estado. A JICA também considera a melhoria da segurança, do ponto de vista da Segurança Humana, como uma das áreas prioritárias para a cooperação técnica japonesa com o Brasil.</p>
Relevância	<u>ETAPA 2008-2011</u>
	<p>O projeto é altamente relevante devido aos seguintes fatores:</p> <p>Consistência com a política brasileira de ordem pública/ consonância com o ordenamento jurídico.</p> <p>Consistência com as necessidades da instituição beneficiária.</p> <p>Consistência com a política japonesa de cooperação.</p> <p>Desenho do projeto – levando em consideração dois focos de atuação traduzidos por dois objetivos do projeto.</p>

FONTE: Tabela elaborada conforme dados retirados de JICA – Agência de Cooperação Internacional Japonesa. *Relatório de Avaliação Final Conjunta sobre a Cooperação Técnica Japonesa para o Projeto de Policiamento Comunitário na República Federativa do Brasil*. São Paulo, dezembro de 2007, pp.13-15 e 25-26.

Ambas as etapas possuem critérios de relevância altos, baseados nas necessidades da contraparte brasileira. Projetos de segurança são normalmente considerados – impactantes porque trabalham dentro de um escopo muito grande de necessidades da sociedade, justamente como apresentado no relatório. A Segurança Pública faz parte das temáticas de Segurança Humana que é um dos principais temas de interesse da JICA.

É importante notar que o desenho da Etapa 2008-2011 é baseado no desenho da Etapa 2005-2007, logo os princípios de relevância são transferidos de

uma Etapa para outra, já que a temática é a mesma e os resultados da primeira foram positivos.

CRITÉRIO	ETAPA 2005-2007
Eficácia	<p>A eficácia do Projeto é alta como apresentado a seguir:</p> <p>1) Grau de realização do objetivo do projeto – no momento da avaliação final, o objetivo do projeto foi basicamente alcançado (ANEXOS 3 e 4)</p> <p>2) Contribuição dos resultados para a realização do objetivo do projeto – Todos os resultados tem contribuído significativamente para a realização do objetivo do projeto.</p> <p>3) Fatores promotores e fatores inibidores - Alta motivação do pessoal da contraparte; Impacto efetivo do treinamento no Japão; Nomeações estratégicas de pessoal da contraparte capaz; entusiasmo por parte do pessoal da contraparte brasileira para realizar a missão.</p>
	<u>ETAPA 2008-2011</u>
Eficácia	<p>A eficácia do Projeto é moderada - alta como apresentado a seguir.</p> <p>Algumas ações como a adoção, por parte da PMESP, de educação à distância para a capacitação de policiais do interior do estado de São Paulo agilizou o processo de expansão da filosofia e metodologia do sistema KOBAN. Contudo, como aferido no objetivo B-3, apenas 53,8% dos profissionais contatados aplicam entre <i>muito e parcialmente</i> os conhecimentos adquiridos por meio dos treinamentos realizados.</p>

FONTE: Tabela elaborada conforme dados retirados de JICA – Agência de Cooperação Internacional Japonesa. *Relatório de Avaliação Final Conjunta sobre a Cooperação Técnica Japonesa para o Projeto de Policiamento Comunitário na República Federativa do Brasil*. São Paulo, dezembro de 2007, pp.13-15 e 25-26.

Quanto ao critério de eficácia os resultados das duas etapas são diferentes, a primeira possui eficácia alta e a segunda, eficácia moderada. Esses resultados são atribuídos a uma falta de engajamento da contraparte brasileira em dar continuidade ao projeto, mantendo seu pessoal atualizado e comprometido no cumprimento com as novas configurações do policiamento.

Esse critério é um reflexo nítido da metodologia adotada nas etapas, enquanto na primeira etapa foram selecionados policiais de diversas patentes, e os comandantes de Base foram levados ao Japão para imergir em universo novo do policiamento, na segunda etapa o treinamento foi feito por uma outra polícia, com a

delimitação dos participantes sendo feita pela SENASP e não pelas próprias polícias.

Em suma, estes resultados demonstram que o engajamento direto das partes dentro do desenho do projeto, e da delimitação de seu escopo afeta diretamente a eficácia deste projeto.

CRITÉRIO	ETAPA 2005-2007
Eficiência	A eficiência do projeto é muito alta. Pode-se dizer que foram produzidos resultados significativos a partir de insumos relativamente baixos, especialmente do lado japonês.
	<u>Lado Japonês</u>
	Para complementar as atividades do perito de longa duração, peritos de curta duração atuaram em cada área prevista no projeto.
	O conteúdo dos cursos de treinamento para o pessoal da contraparte foi adequado.
	<u>Lado Brasileiro</u>
	A designação do pessoal da contraparte foi realizada de acordo com o cronograma planejado, O número de contrapartes foi adequado.
	Os equipamentos de PC fornecidos pelo lado Japonês estão sendo utilizados e bem mantidos.

CrITÉrio	ETAPA 2008-2011
Eficiência	A eficiência do projeto é moderada.
	Do ponto de vista da disseminação do KOBAN em outros estados, houve demandas não atendidas pela SENASP, que custeou o envio dos peritos da PMESP para o treinamento no Distrito Federal. De acordo com a SENASP, a negação do apoio orçamentário para o DF e BA realizarem os cursos de operadores e gestores de seus estados ocorreu devido a solicitação tardia de financiamento por parte dos estados.
	Entende-se que o treinamento oferecido aos participantes da América Central, apesar de resultar em impactos positivos, não contribuiu para o alcance dos objetivos do projeto.
	Para o lado Japonês, o <i>cost sharing</i> utilizado na execução garantiu a eficiência dos recursos. Foi a primeira experiência noticiada de contrapartida orçamentária para a realização de treinamento no Japão.

FONTE: Tabela elaborada conforme dados retirados de JICA – Agência de Cooperação Internacional Japonesa. *Relatório de Avaliação Final Conjunta sobre a Cooperação Técnica Japonesa para o Projeto de Policiamento Comunitário na República Federativa do Brasil*. São Paulo, dezembro de 2007, pp.13-15 e 25-26.

O critério de eficiência analisa a utilização apropriada dos recursos e conforme demonstrado na tabela, a primeira etapa teve melhores resultados que a segunda. Esta é uma análise comum dos projetos de cooperação internacional, quando a parte internacional faz um investimento para a execução do projeto, as fiscalizações da aplicação destes recursos são maiores, enquanto que quando é a contraparte brasileira que faz investimentos, sofremos mais frequentemente com corrupção e desvios de recursos.

Neste caso, na primeira etapa a JICA era responsável por quase todo o investimento financeiro e provimento de insumos, de forma que estes recursos foram aplicados conforme as diretrizes acordadas, designadas no projeto original. Já na segunda etapa, a avaliação considera como positiva a contribuição financeira feita pela SENASP, afirmando inclusive ter sido sem precedentes, mas do ponto de vista brasileiro, resulta que foram destinados recursos brasileiros, para a expansão de um projeto de cooperação internacional que teve melhores resultados enquanto ainda era mantido por uma agência estrangeira.

CRITÉRIO	ETAPA 2005-2007
Impacto	Em certo sentido, o impacto deste projeto é grande porque parece haver uma influência significativa não apenas em outros estados brasileiros, mas também em outros países. Entretanto, não se pode dizer que o impacto é grande o suficiente no momento da avaliação final. A razão para tanto é que a meta global, que é um dos impactos positivos pretendidas, parece ter que enfrentar desafios à frente. A concretização de serviços de qualidade por todas as BCS em todo o estado de São Paulo pode não ter a garantia de ser realizada até 2013, podendo requerer mais tempo.
	<u>ETAPA 2008-2011</u>
Impacto	O impacto do projeto foi positivo. Houve fortalecimento organizacional da PMESP no oferecimento de cursos de multiplicadores, gestores e operadores do sistema KOBAN para profissionais de outros estados e países. Através da análise dos relatórios dos avaliadores técnicos e das entrevistas realizadas durante as atividades de avaliação final, foi possível perceber que, do ponto de vista das comunidades atendidas pelas BCS e BCSD, o estabelecimento

do sistema KOBAN trouxe uma aproximação da instituição junto às comunidades, aumentando a sensação de segurança das mesmas e melhorando o atendimento de outros poderes públicos junto à comunidade.

Um dos impactos não previstos e aferidos durante a avaliação final foi que após o treinamento de funcionários de países estrangeiros durante os CIMPC-SK, foi aprovado um projeto de Cooperação Brasil-Japão para treinamento de terceiros Países no policiamento comunitário.

FONTE: Tabela elaborada conforme dados retirados de JICA – Agência de Cooperação Internacional Japonesa. *Relatório de Avaliação Final Conjunta sobre a Cooperação Técnica Japonesa para o Projeto de Policiamento Comunitário na República Federativa do Brasil*. São Paulo, dezembro de 2007, pp.13-15 e 25-26.

Novamente, neste critério há uma pequena diferença entre os resultados das etapas. O grande motivo que levou a essa diferença foi a capacidade de reprodução e multiplicação do projeto. Enquanto que na primeira etapa houve a segurança de que os multiplicadores haviam feito o curso de forma eficaz e seriam capazes de reproduzir o treinamento para demais colegas de outras polícias, na segunda etapa o desestímulo dos participantes e falta de estrutura do curso diminuiu a quantidade de multiplicadores formados, restringindo assim o escopo de atuação do projeto pós termino do acordo.

CRITÉRIO	ETAPA 2005-2007
Sustentabilidade	A sustentabilidade do projeto é alta. A sustentabilidade técnica é especialmente marcante.
	Sustentabilidade organizacional
	A PMESP é uma organização estável, esperando-se que cumpra um papel significativo na manutenção da segurança pública. O policiamento comunitário é uma área onde o estado coloca ênfase.
	Sustentabilidade Financeira
	É difícil separar o orçamento do projeto do resto do orçamento da PMESP uma vez que suas atividades estão firmemente integradas no dever do policiamento comunitário. Desta forma, o compromisso financeiro é grande e razoavelmente estável embora os recursos não sejam infinitos.
	Sustentabilidade Técnica
	Pode-se dizer que a sustentabilidade técnica é alta devido a três razões:

	<p>Ajuste prático do modelo japonês de KOBAN à realidade de São Paulo.</p> <p>A efetividade e a magnitude da multiplicação/expansão do conhecimento através do efeito cascata de treinamento. (Utilização de ex-participantes do treinamento no Japão como treinadores de policiamento comunitário/ Criação do novo posto de “Supervisor de Programas de Policiamento” (SPP) e da “Visita Técnica”/ Identificação e aproveitamento de líderes comunitários).</p> <p>Grande aceitação das atividades do policiamento comunitário por parte dos moradores locais nas comunidades abrangidas pelas BCS piloto.</p>
Sustentabilidade	<p><u>ETAPA 2008-2011</u></p>
	<p>As sustentabilidades organizacional e financeira do projeto são boas por parte da PMESP e política por parte da SENASP.</p> <p>O projeto foi desenhado com base no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) desenvolvido pela SENASP/ Ministério da Justiça. De modo geral, a previsão de gastos por parte da SENASP para a execução das 94 ações do PRONASCI até o final de 2012 é de R\$ 6,7 bilhões. O projeto, portanto, encontra suporte na política nacional de segurança pública, possibilitando, em termos políticos e orçamentários, a expansão de experiência de São Paulo a outras unidades federativas que manifestem interesse na implantação do sistema KOBAN.</p> <p>O policiamento comunitário está inserido como disciplina nos cursos de ingresso das corporações dos seguintes estados brasileiros: AC, DF, PA, MG, ES, RJ e outros.</p>

FONTE: Tabela elaborada conforme dados retirados de JICA – Agência de Cooperação Internacional Japonesa. *Relatório de Avaliação Final Conjunta sobre a Cooperação Técnica Japonesa para o Projeto de Policiamento Comunitário na República Federativa do Brasil*. São Paulo, dezembro de 2007, pp.13-15 e 25-26.

O critério final de sustentabilidade se conecta ao de impactos, posto que verifica a capacidade do projeto de prosseguir após o fim do vínculo com a contraparte estrangeira. A segunda etapa foi analisada como boa e a primeira como alta, isso se deve ao próprio investimento feito pela JICA para dar continuidade ao projeto, contudo, para que o projeto seja sustentável, ele tem que ser capaz de se manter e se multiplicar sozinho, e neste caso, a primeira etapa demonstrou o bom treinamento e engajamento da PMESP no projeto, resultando na criação do curso de multiplicadores, contudo, a JICA também teve participação ativa nesta continuidade,

já que faz parte do próprio sistema a agência fazer uso do follow-up e prosseguir em contato com as partes para verificar o status do projeto.

Já na segunda etapa, este processo de follow-up era mais complexo, por se tratarem de diversas regiões, sob diversos comandos, o que contribuiu para que o projeto tivesse análises mais espaçadas e a transmissão de conhecimento fosse aos poucos sendo diminuída.

A avaliação dos projetos é complementada além dos cinco critérios de análise com base no cumprimento dos objetivos pré-estabelecidos no início do projeto. Os objetivos analisam o cumprimento do escopo do projeto, se as datas foram mantidas, se os recursos foram bem aplicados, se cada uma das partidas e contrapartidas foi atendida e também se as atividades foram cumpridas com sucesso. Estes objetivos são mais bem analisados dentro da Grade de avaliação conforme ANEXOS 3 e 4.

3.5 – Análise de resultados e conclusão

A participação das entidades subnacionais como atores internacionais ainda é estudada de forma teórica, mas com objetivo de fazer uma contribuição de análise prática, este trabalho se propôs a analisar um projeto de cooperação internacional entre estes diferentes entes das Relações Internacionais. Além disto, a proposta deste trabalho foi de demonstrar os dois tipos de cooperação desenvolvidos, centralizada e descentralizada, verificando então se estes fatores de centralização, contribuíram de alguma forma nos resultados de projeto implantado. Com base em todos os dados aferidos ao longo deste trabalho foi possível concluir que o Projeto de Polícia Comunitária – Sistema KOBAN, exemplo escolhido como estudo de caso, que teve como parceiros a JICA e a PMESP, em sua primeira etapa (2005-2007), caracterizando-se como cooperação descentralizada, teve resultados mais favoráveis e avaliações mais altas quanto ao cumprimento de seus indicadores.

Diante das perspectivas teóricas que foram analisadas e do exemplo estudado podemos afirmar que a atuação internacional dos entes subnacionais é ainda realizada de forma muito desconexa do governo central. O Projeto KOBAN, em sua primeira etapa é executado pela JICA e a PMESP de forma direta, seguindo as diretrizes da própria polícia do estado de São Paulo, sem participação do governo central no processo de tomada de decisão. Desta forma, o escopo do projeto é

delimitado conforme as necessidades regionais e não em conformidade com Políticas de Segurança Pública Nacionais.

Ademais, em sua segunda etapa, o projeto envolve uma quantidade de tomadores de decisão tão grande que acaba por não atender os interesses de nenhuma das partes, nem do governo central, nem das regiões que deveriam ser atendidas. Se pensarmos neste ponto sob a perspectiva teórica podemos inferir, que neste caso, o Estado nacional acaba sim por perder espaço de atuação dentro de políticas básicas de segurança, em detrimento do governo regional, que procura soluções para seus conflitos por outros meios que não o auxílio federal.

Outra reflexão importante é sobre o Brasil enquanto federação, este projeto exemplifica que esta característica ímpar brasileira tem sim um reflexo direto sobre os projetos de cooperação, posto que possibilita a atuação internacional direta de órgão do Governo regional como a PMESP.

Já em uma perspectiva mais prática de análise do projeto, ambas as etapas possuem resultados satisfatórios e avaliações positivas por parte de seus participantes, contudo alguns critérios adotados na execução destas etapas podem ser considerados diferenciais para as avaliações finais.

Como por exemplo, a participação ativa da JICA durante a administração do projeto. Na primeira etapa, a agência possui como objetivo treinar os policiais e auxiliar na reformulação do policiamento comunitário da PMESP. Fazendo com que a JICA esteja no controle da execução do projeto, oferecendo estrutura e administração, além de controle e fiscalização do desempenho do projeto como um todo.

Já na segunda etapa, o objetivo principal da JICA é divulgar a filosofia do sistema KOBAN, agora contando com multiplicadores e fazendo um papel mais passivo dentro da administração do projeto. Esse fator é relevante porque uma das características principais que fazem os projetos brasileiros terem pouco sucesso é a falta de fiscalização e supervisão durante a execução dos projetos, e o Japão é notório por ser uma contraparte atenta ao cumprimento de prazos e objetivos.

A participação direta e constante da contraparte internacional ao longo do projeto é importante e traz resultados interessantes, como uma maior fiscalização da utilização de recursos, confiabilidade de datas e ainda, em casos como este, a participação da JICA em esquema follow-up no projeto, foi um diferencial para a sustentabilidade do projeto. Isso demonstra também que uma relação mais próxima

entre o parte estrangeira e a parte nacional, traz resultados mais próximos do escopo inicial planejado, posto que a elaboração inicial é feita de forma conjunta. Essa atuação mais próxima é facilitada pela cooperação descentralizada, já que o número de atores envolvidos no processo é menor e mais seletivo.

Essa característica de rigor nas avaliações foi uma das razões dadas pela Prefeitura de São Paulo durante a recomendação do Projeto de Polícia Comunitária para ser avaliado durante este projeto, pois uma rígida apuração dos dados permite uma crítica de aprendizado sobre o projeto.

Diante dos resultados é possível concluir também que algumas razões que levaram a primeira etapa a ser mais bem sucedida que a segunda não tiveram conexão com escolhas administrativas ou com gerenciamento do projeto, mas sim com questões intrínsecas às burocracias e possibilidades dos formatos de cooperação internacional.

Na primeira etapa, é firmado um acordo direto com a PMESP, de execução de um projeto dentro do território de atuação da mesma, e sob a gerência direta de partes envolvidas no projeto. Ou seja, um projeto acordado para se executado dentro de São Paulo, com análises feitas sobre o caso específico de São Paulo, tanto a cidade como Estado, fazendo as adaptações necessárias para a realidade daquela região e principalmente onde a contraparte brasileira, no caso a própria PMESP, teve plena liberdade de escolha das localidades que seriam atendidas, desde os pilotos até as fases mais avançadas do projeto, permitindo que houvesse inclusive uma consulta à população sobre quais regiões seriam atendidas.

Já na segunda etapa, como o Acordo foi estabelecido para atender a SENASP, com auxílio da PMESP como multiplicadora do treinamento, a SENASP selecionou os estados brasileiros a serem atendidos, o treinamento teve proporções menores, onde um estudo piloto não foi estabelecido, e o critério de escolha dos policiais participantes foi mais generalizado. Neste caso, a utilização de multiplicadores tem um efeito positivo sobre os aspectos de fomento e sustentabilidade do projeto, ao mesmo que tempo que pode ter um impacto negativo de não oferecer uma oportunidade de análise mais aprofundada da adaptação do modelo brasileiro à região. Considerando que este modelo já tinha sido adaptado à realidade “brasileira” de São Paulo.

Outro fator interessante ressaltado pelo Coronel Tardochi em entrevista, foi a escolha dos Oficiais que iriam participar do treinamento na primeira Etapa, foi de

decisão mútua das partes que os não só os Oficiais das bases participariam do treinamento no Japão, como também Oficiais do alto comando da PMESP, e dos projetos envolvidos no policiamento comunitário, permitindo assim que o projeto se beneficiasse da linha hierárquica da polícia, ao ter seus ensinamentos transmitidos não só de forma horizontal, mas também vertical.

Neste mesmo critério, é possível analisar que ao repassar o processo decisório de caracterização do projeto para um órgão federal, as polícias dos outros estados que participaram da segunda etapa, também sofreram com a participação de oficiais que não trabalhavam com o policiamento comunitário em suas regiões e logo não se beneficiariam tanto do treinamento quanto os que participam. Além de terem tido problemas com financiamentos de execução do treinamento como tratado acima devido a processos burocráticos de aplicabilidade à financiamento mas também de problemas com gestão administrativa.

Como exemplo da participação da população nas escolhas do posicionamento das bases, além de ser um bom exemplo de resultados positivos para o projeto, o Coronel Tardochi citou a BCS do Jardim Ranieri em São Paulo, e a mesma base é destacada no material do Projeto de Polícia Comunitária Brasil/Japão.

“Está localizada no extremo sul da capital paulista, no distrito do Jardim Ângela, local que foi considerado pela Organização das Nações Unidas, em 1998 como o lugar mais violento do mundo, em vista do constante cometimento de delitos contra a vida, homicídios múltiplos (chacinas).

(...)

A principal ação adotada pela BCS do Jardim Ranieri, foi a “Operação Bares”, resultado da união de diversos órgãos públicos e comunidade, intitulado “Grupo Organizado de Valorização da Vida” (GOVV).”⁹³

A ação previa o fechamento dos bares da região às 22h00. O fechamento foi decidido devido à comprovação estatística de que a maior incidência de crimes ocorria entre 23h00 e 02h00. Como não existe legislação específica sobre o fechamento de bares no Município de São Paulo, a Polícia fez um acordo com os comerciantes para que eles se comprometessem a fechar as portas no horário acordado, enquanto paralelamente a polícia realizadas ações noturnas na região, buscando por armas, drogas e criminosos. A presença constante da polícia tornou a atuação constante dos criminosos inviável, e em uma primeira avaliação após seis meses a redução de crimes tinha sido de 52%.

⁹³ Polícia Militar do Estado de São Paulo. Projeto Brasil – Japão Polícia Comunitária. São Paulo, 2011.

A análise deste projeto é um pequeno vislumbre das possibilidades da cooperação internacional descentralizada e suas facilidades logísticas diante da complexidade da política externa nacional. O “Manual de Cooperação Internacional e Políticas Locais de Combate à Pobreza” da URB-AL afirma:

“Estamos convencidos de que en la medida en que los gobiernos municipales tengan mayor capacitación en la formulación y gestión de proyectos de cooperación podrán contar con más apoyos para atender las necesidades de la población y que sus programas tengan mayor impacto. La presentación de propuestas de proyectos utilizando la metodología adecuada es un requisito indispensable para la formulación de proyectos financiables por instituciones internacionales o por otros municipios interesados en proporcionar cooperación.

Vincular sus proyectos estratégicos con la cooperación internacional (sea técnica, tecnológica o financiamiento a fondo perdido) permitirá a los gobiernos locales no solo conocer las mejores prácticas para solucionar problemas concretos sino cometer también menos errores”

Como afirmado no texto da URB-AL, os governos subnacionais possuem um escopo de atuação extenso no Sistema Internacional, possibilitando que novas soluções sejam dadas a problemas estruturais de algumas regiões como transporte, segurança, alimentação e educação. Ainda que este trabalho tenha se proposto ao aprofundamento de apenas um projeto, de modo que seus resultados possam estar limitados a seu próprio e, os resultados observados são claro indicativo de uma conclusão geral efetivamente mais ampla: as inúmeras possibilidades que um projeto de cooperação descentralizada tem em comparação a uma mesma cooperação, com o mesmo parceiro e os mesmo limite temporal dentro de um escopo centralizado. Outra contribuição relevante é que uma análise prática de um projeto existente acrescenta a perspectiva teórica, elucidando questionamentos da atuação internacional dos entes subnacionais na realidade, considerando que muitas vezes a sua análise teórica ou legal é inexistente.

Espera-se que o esforço de análise da paradiplomacia brasileira não diminua, já que as atuações internacionais dos entes subnacionais não o fazem. E assim precisamos acompanhar o desenvolvimento desta temática, tanto nas Relações Internacionais como por meio de análises práticas.

4 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

4.1 – Obras Impressas

4.1.1– Livros

BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia. **The Globalization of World Politics**. Oxford. Oxford University Press. Edição 4. 2008.

BIERDMAN, Rachel. **“Mudanças Climáticas Globais e Políticas Públicas no Nível Subnacional”**. Cadernos Adenauer XIII (2012) N°1

BUENO, Ironildes. **“Paradiplomacia Econômica: Trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos”**. Editora Verdana, 2012.

CORNAGO, Noé, **Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Co-operation**, in: Keating, *Paradiplomacy in Action*, Frank Kass, Londres, 1999.

HELD, David et al. **Global transformations: politics, economics and culture**. Stanford: Stanford University Press, 1999.

KEATING, Michael. **Regiones y asuntos internacionales: motives, oportunidades y estratégias**, in: BARRETO, M.I.; VIGEVANI, T; MARIANO, M. *A Dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ, 2004. p. 49-76

KEATING, Michael; LOUGHLIN, John (eds.). **The political economy of regionalism**. Londres: Frank Cass & Co Ltd, 1997.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Transnational relations and world politics**, Cambridge: Harvard University Press, 1971.

KEOHANE, Robert; **International Institutions: Two Approaches**, *International Studies Quarterly* 32 (dezembro 1988), pp. 383.

Krasner, Stephen D. **Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables**. *International Organization* 36/2 (Spring). 1982. Reprinted in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983.

KRASNER, S. Economic interdependence and independent statehood. In: JACKSON, R.H.; JAMES, A. **States in a changing world**. Oxford: Oxford University Press, 1993.

LESSA, José Vicente S. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados pelos governos não-centrais**. Brasília: MRE, 2003. Tese, XLIV Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, 2003.

LESSA, José Vicente S. **Paradiplomacia no Brasil e no Mundo: o poder de celebrar tratados dos governos não centrais**. Viçosa: Ed. UFV, 2007.

MAIA, José Nelson Bessa & FARIAS, Déborah Barros Leal. **Do nacional-desenvolvimentismo à internacionalização no Brasil subnacional: o caso do Ceará**. Fortaleza: IBRI/Livro Técnico, 2005.

NOGUEIRA, João Pontes & MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. **Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de estados e municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais-CEBRI, 2006

RODRIGUES, G.M.A.; ROMÃO, W. M; XAVIER, Marcos, (orgs). **Cidades em relações internacionais: análise e experiências brasileiras**. São Paulo: Desatino, 2009.

RUGGIE, John G.) **Constructing the World Polity: Essays on international institutionalization**. London: Routledge.1998.

SASSEN, Saskia. **El Estado y la nueva geografía del poder**. , in: BARRETO, M.I.; VIGEVANI, T; MARIANO, M. *A Dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ, 2004. p. 373 - 402

SOLDATOS, Panayotis. **An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors**. In Michelmann and Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford : Clarendon Press, 1990, pp. 34-53.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. **Federalismo e relações internacionais: a atuação dos estados brasileiros no âmbito externo**. 2000. Dissertação (Mestrado), Universidade do Vale do Itajaí.

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês & MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). **A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo, Editora da PUC/Editora da Unesp/Cedec/Fapesp, 2004

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês & MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). **Cenário Global e o Espaço de Intervenção dos Governos Locais**. São Paulo, Editora da PUC/Editora da Unesp/Cedec/Fapesp, 2004

4.1.2 - Teses, Artigos e Dissertações

BATISTA, Sinoel; JAKOBSEN, Kjeld; EVANGELISTA, Ana Carolina. **La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada**. Vol. 2. 2005.

BATISTA, P. N.; **O CONSENSO DE WASHINGTON: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. São Paulo, 1994.

BOGÉA, Antenor. **A diplomacia federativa: do papel internacional e das atividades externas das unidades fedativas nos Estados nacionais**. 2001. Tese

(XLII Curso de Altos Estudos) - Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, Brasília.

COHEN, Samy. **The State and the Challenge of 'New Actors'**. Paris: Centre d'Études et de Recherches Internationales (CERI), 2004.

CNM – Confederação Internacional dos Municípios. **As Áreas Internacionais dos Municípios Brasileiros - Observatório da Cooperação Descentralizada – Etapa 1**. Brasília, 2011.

DESSLER, David. **What's at Stake in the Agent-Structure Debate?** International Organization, vol. 43, n.3, 2002, pp.441-473.

JICA – Agência Internacional de Cooperação Japonesa. **JICA no Brasil - Atuando como Parceiro Global**. São Paulo, Março, 2011.

JICA – Agência de Cooperação Internacional Japonesa. **Relatório de Avaliação Final Conjunta sobre a Cooperação Técnica Japonesa para o Projeto de Policiamento Comunitário na República Federativa do Brasil**. São Paulo, dezembro de 2007.

JICA – Agência de Cooperação Internacional Japonesa. **Relatório de Avaliação Final Conjunta sobre a Cooperação Técnica Japonesa para o Projeto de Policiamento Comunitário na República Federativa do Brasil**. São Paulo, dezembro de 2011.

JICA – Agência de Cooperação Internacional Japonesa. **New JICA Guidelines for Project Evaluation – First Edition**. JICA – Evaluation Department, June, 2010.

LAFER, Celso, Fórum Nacional - **Nova Ordem Internacional, globalização e o mundo pós-11 de setembro**, Brasília, 9 de maio de 2002.

MAGALHÃES; M. T. Q. **Metodologia para Desenvolvimento de Sistemas de Indicadores: Uma Aplicação no Planejamento e Gestão da Política Nacional de Transportes**. Universidade de Brasília. 2004.

MATSUMOTO; C.E.H. **As determinantes locais da paradiplomacia: O caso dos municípios brasileiros**. Brasília, 2011.

Observatório de Cooperación Descentralizada Unión-Europea – América Latina, Colección de Estudios de Investigación. n° 3.

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development. **Results Based Management In The Development Co-Operation Agencies: A Review Of Experience - Background Report**. November, 2001.

Polícia Militar do Estado de São Paulo. **Projeto Brasil – Japão Polícia Comunitária**. São Paulo, 2011.

Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI. **Curso Internacional de Multiplicador de Polícia Comunitária**. São Paulo, 2011.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Secretaria Municipal de Relações Internacionais**. São Paulo, 2011.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Panorama da Internacionalização de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2008.

RODRIGUES; G.M.A. **Relações Internacionais Federativas no Brasil** Revista Dados; Vol. 51; n° 4; 1ª Revisão: 15.12.2008 – 2ª Revisão: 31.01.2009.

SASSEN, Saskia. **Local Actors in Global Politics**. *Current Sociology*, Vol. 52(4): SAGE Publication July 2004. pp. 649–670.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. **UCLG Position Paper on Aind Effectiveness and Local Governments**. UCLG Publication. Jan, 2009.

4.2 – Outras Obras

4.2.1 – Websites

Agência de Cooperação Internacional Japonesa – JICA –
<http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/about/index.html>.
 Consultado pela última vez 24/08/2013. Às 12h21.

Portal Federativo da Presidência da República –
<http://www.portalfederativo.gov.br/bin/view/Inicio/CooperacaoInternacionalFederativa>
 Consultado pela última vez em 26/08/2012. Às 18h45

Confederação Nacional dos Municípios –
http://www.cnm.org.br/institucional/inter_bra.asp?ild=35188.
 Consultado pela última vez dia 22/08/2012. Às 22h31.

Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) -
http://www.oecd.org/advancedSearch/0,3393,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html.
 Consultado pela última vez dia 03 de novembro de 2011. Às 10h20.

Prefeitura Municipal de São Paulo
http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/.
 Consultado pela última vez: 26/08/2012. Às 19h00

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
http://www.ibge.gov.br/brasil_em sintese/.
 Consultado pela última vez dia 10 de novembro de 2012. Às 10h33.

Ministério das Relações Exteriores – MRE
<http://www.itamaraty.gov.br/> Consultado pela última vez: 26/08/2012. Às 18h15.

Ministério das Relações Exteriores – MRE
<http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/asia-e-oceania/japao/pdf>
 Consultado pela última vez: 24/08/2013. Às 11h12.

Organizações Unidas no Brasil – A ONU e o Desenvolvimento
<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-desenvolvimento/>
 Consultado pela última vez: 26/08/2013. Às 15h32.

Paradiplomacia.org

<http://www.paradiplomacia.org/> Consultado pela última vez: 26/08/2012. Às 17h13.

Polícia Militar do Estado de São Paulo.

http://www.policiamilitar.sp.gov.br/paginas_pm/mnu_institucional/lei_complementar_n893_09MAR01.pdf

Consultado pela última vez em 27/08/2013 às 22h37.

Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP.

<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7B1BFF9F1B-2ECD-4A25-9976-661FB5A66624%7D&Team=¶ms=itemID=%7B540715BB-1C9B-47D3-9549-9FA38E3E99FA%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>

Consultado pela última vez em 27/08/2013. Às 22h43.

4.2.2 - Entrevistas

Vicente Carlos Y Pla Trevas. Secretário Adjunto de Relações Internacionais e Federativas da Prefeitura de São Paulo. Ocorrida na Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas da Prefeitura de São Paulo. Ed. Matarazzo - Viaduto do Chá, 15 - 7º andar, São Paulo – SP; dia 06 de novembro de 2011. Às 11h30. Foi exigido pelo entrevistado que a transcrição dessa entrevista não fosse divulgada.

Mariana Matteucci Doher. Assessora Assessoria Especial para Assuntos Internacionais da Secretaria de Municipal de Relações Internacionais e Federativas da Prefeitura de São Paulo. Ocorrida na Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas da Prefeitura de São Paulo. Ed. Matarazzo - Viaduto do Chá, 15 - 7º andar, São Paulo – SP; dia 06 de novembro de 2011. Às 10h. Foi exigido pela entrevistada que a transcrição dessa entrevista não fosse divulgada.

Carmen Kawano. Coordenadora de Projetos da Agência de Cooperação Internacional Japonesa – JICA. Ocorrida no escritório da JICA em São Paulo. Av. Brigadeiro Luis Antonio, 2729, 6 andar. Às 9h30. Foi exigido pela entrevistada que a transcrição dessa entrevista não fosse divulgada.

Alexandre Takahashi. Coordenador de Projetos da Agência de Cooperação Internacional Japonesa – JICA. Ocorrida no escritório da JICA em Brasília. SCN Quadra 2, Bloco A, Ed. Corporate Financial Center, 4ºAndar, Sala 402, Brasília-DF; dia 21 de março de 2013. Às 9h30. Foi exigido pelo entrevistado que a transcrição dessa entrevista não fosse divulgada.

Tenente Coronel Sérgio Tardochi. Chefe do Departamento de Polícia Comunitária e Direitos Humanos na Polícia Militar do Estado de São Paulo. Ocorrida na Diretoria de Polícia Comunitária e Direitos Humanos. Av. Cruzeiro do Sul – 260, Canindé, São

Paulo – SP; dia 02 de julho de 2012, às 10h. Foi exigido pelo entrevistado que a transcrição dessa entrevista não fosse divulgada.

Major Ana Rita do Amaral Souza Streifinger. Sub - Chefe do Departamento de Polícia Comunitária e Direitos Humanos na Polícia Militar do Estado de São Paulo. Ocorrida na Diretoria de Polícia Comunitária e Direitos Humanos. Av. Cruzeiro do Sul – 260, Canindé, São Paulo – SP; dia 02 de julho de 2012, às 10h. Foi exigido pela entrevistada que a transcrição dessa entrevista não fosse divulgada.

5 – ANEXOS

ANEXO 1 – Matriz de Projeto Etapa I (2005-2007)

Meta Global	Resumo Narrativo	Indicadores Objetivamente Verificáveis	Meios de Verificação	Suposições Importantes
Expansão do sistema Koban*) e ampliação no atendimento à população em relação a segurança pública em todo o Estado de São Paulo		Atividades de Policiamento Comunitário tais como patrulha (visita à comunidade), consultas pelos moradores locais e atividades são realizadas em todo o Estado de São Paulo até 2013.	1. Registros das BCSs, chuzaishos, pelotões, companhias e batalhões no Estado de São Paulo. 2. Entrevista com os moradores locais.	
Objetivo		1. Melhorar a operação de 12 BCSs aos quais a Polícia Militar do Estado de São Paulo estendeu o modelo desenvolvido em 8 BCSs piloto, igualando-se satisfatoriamente à BCS piloto**).	1. Observação da operação das BCSs em relação a um checklist. 2. Pesquisa comunitária em 10 áreas piloto escolhidas (8 áreas piloto originais e 2 aleatoriamente selecionadas das 12 áreas piloto).	Será mantido um forte compromisso por parte do Governo do Estado no policiamento comunitário.
Resultados		2. Melhorar a confiança da cidadania nas BCSs em 20 áreas piloto (8 Kobans piloto e 12 Kobans selecionados para aplicação do modelo).		
(1) Melhorar e institucionalização das funções do atual sistema Koban		(1)-1. Manual operacional para policiais das BCSs estará em uso até o final do projeto. (1)-2. Número de atendimentos dos moradores locais em relação às BCSs piloto em constante crescimento.	(1)-1. Um comunicado oficial sobre o manual operacional (1)-2. Registro operacional das 8 BCSs piloto.	
(2) Desenvolvimento das capacidades dos policiais envolvidos com o sistema Koban		(2)-1. Todos os policiais que trabalham nas BCSs na Cidade de São Paulo terão participado do curso de treinamento sobre policiamento comunitário até o final do projeto. (2)-2. O programa de treinamento sobre policiamento comunitário será introduzido como treinamento regular até o final do projeto.	(2)-1. Registros do projeto (2)-2. Registros da Polícia Militar do Estado de São Paulo, incluindo currículo	O nível de segurança no Estado de São Paulo não se tornará pior.
Atividades		Insitituo		
(1)-1 Revisão e análise dos aspectos organizacionais do atual sistema		Lado Brasileiro	Lado Japonês	
(1)-2 Melhorar ou fortalecer as questões operacionais identificadas no atual sistema Koban		1. Designação de pessoal de contraparte	1. Programa de treinamento no Japão	
(1)-3 Desenvolvimento de atividades comunitárias conjuntas pela BCS o que deverá aumentar a confiança das comunidades no sistema e melhorar a conscientização do cidadão em relação à segurança.		2. Provisão de instalações administrativas, secretária e motorista para os especialistas japoneses.	2. Envio de especialistas japoneses de curto/longo prazos	
(1)-4 Compilação de diretrizes e manuais operacionais para os policiais em relação ao sistema Koban		3. Alocação de orçamento necessário para o Projeto	3. Seminário no país	
(1)-5 Formulação de uma política para a melhoria da polícia comunitária e de um plano para a futura expansão das BCSs			4. Custo para desenvolver material de treinamento	
(2)-1 Preparar e coordenar com as autoridades concernentes a introdução de um programa de treinamento regular sobre policiamento comunitário na Polícia Militar do Estado de São Paulo			5. Serviço de consultoria para pesquisa comunitária	
(2)-2 Realização de programa de treinamento no Estado de São Paulo para policiais que trabalham nas BCSs				
(2)-3 Realização de programa de apresentação no Japão e em países vizinhos e facilitação de suas atividades de difusão no Brasil.				

*) Nesta Matriz, o "sistema Koban" se refere arranjo para que BCSs, chuzaishos, pelotões, companhias ou batalhões forneçam aos moradores locais atividades de policiamento comunitário.

**) BCS é a abreviação de Base Comunitária de Segurança, que é como o Koban é denominado no Brasil.

ANEXO 2 – Grade de avaliação Etapa I (2005-2007)

Item Avaliado	Item Pesquisado	Informações Dadas	Fonte das Informações	Metodologia da Pesquisa
Desempenho	Cumprimento do objetivo superior (estimativa). Expansão do sistema <i>koban</i> em toda a extensão do estado de São Paulo e reforço dos serviços em segurança para a população.	Dados/Informações que indiquem o direcionamento que venha a concretizar a situação em que as atividades de policiamento Comunitário sejam implantadas em todo o estado de São Paulo até 2013 (indicadores), ou seja, no sentido de ampliação da política, opiniões de pessoas que estejam relacionadas à tomada de decisões das diretrizes da Polícia Militar do Estado de São Paulo ou pessoas que têm o poder de decisão da ampliação do sistema <i>koban</i> . Vide Item 4.5 como material para a avaliação do cumprimento do objetivo superior (efeito multiplicador: mídia etc.)	Opiniões das pessoas envolvidas (alto comando da Polícia Militar do Estado de São Paulo e contraparte). Opiniões da contraparte, perito japonês e representantes da comunidade (Onde houver Conselheiro, os representantes da comunidade deverão ser os representantes do Conselheiro. Em outros casos, deverão ser os representantes do conselho para comunicações à comunidade mas caso não exista este conselho, deverá ser feita uma consulta de quem deverão ser os representantes. Dependendo do caso, poderá ser suprimido. Nesta tabela, o mesmo se aplica abaixo.) Opiniões da contraparte, perito japonês, representantes da comunidade e comandantes das BCSs/policiais das BCSs.	Revisão do material e entrevistas. Revisão do material e entrevistas.
	Cumprimento do objetivo do projeto (estimativa). Reforço da estrutura organizacional do sistema <i>koban</i> pela Polícia Militar do Estado de São Paulo.	Informações/Dados que mostrem que as 12 BCSs que a Polícia Militar opera, tendo como modelo as 8 BCSs-piloto, estejam atingindo o mesmo nível que as BCSs-piloto (indicador 1), ou seja, de forma mais concreta, os dados monitorados nos itens o <i>check list</i> (ou, caso não tenham sido totalizados como dados monitorados, verificar o <i>check list</i> em si). Verificação dos mecanismos para a capacitação de pessoal/orientações: quanto à geração de resultados das BCSs-piloto posteriores (as 12 adicionais), os fatos se as habilidades dos brasileiros envolvidos nas BCSs-piloto anteriores (as 8 iniciais) estão sendo utilizadas, se eles têm desempenhado papéis centrais e se o material didático fornecido para a capacitação de pessoal (ex.: DVD elaborado) tem sido utilizado. Informação que mostre até que ponto é possível fazer o "monitoramento da BCS" sozinho (sem o acompanhamento do perito japonês) (Ex.: Número de pessoas que viveram o monitoramento de BCS ou a opinião dos envolvidos = auto-avaliação).	Registros do projeto (dados monitorados e verificação do documento <i>check list</i>), resultados da pesquisa de opinião simplificada feita em todas as 20 BCSs-piloto, contraparte, perito japonês e comandantes das BCSs/policiais das BCSs (nesta tabela, número de policiais das BCSs-piloto).	Revisão do material (incluindo os resultados da pesquisa de opinião realizada com a população), entrevistas, observações diretas (visitas) e pesquisa de opinião.
	Cumprimento dos resultados Resultado 1 Reforço/Melhoria das funções organizacionais no sistema <i>koban</i> existente.	Dados/Informações que mostrem que a confiança da comunidade no entorno das 20 BCSs-piloto têm crescido (indicador 2). Se houver, casos. Evolução do número de ocorrências que a comunidade venha registrar, para mostrar o aumento real dessas ocorrências registradas (incluindo o número de consultas) (indicador 2) (o número ser, hoje, no mínimo, igual a quando foi iniciado o projeto).	Registros do projeto (dados monitorados), se houver, tabelas de auto-avaliação, contraparte, perito japonês e comandantes das BCSs/policiais das BCSs. Registros do projeto, comissão de peritos, contraparte, perito japonês e comandantes das BCSs/policiais das BCSs. Registros do projeto, contraparte, perito japonês, comandantes das BCSs/policiais das BCSs e resultados da pesquisa de opinião simplificada feita em todos os 20 BCSs-piloto.	Revisão do material (incluindo os resultados da pesquisa de opinião realizada com a população), entrevistas e observações diretas (visitas).

Item Avaliado	Item Pesquisado	Informações Dadas	Fonte das Informações	Metodologia da Pesquisa
Processo de execução	Reforço da capacitação dos policiais envolvidos no sistema Koban.	Resultado 2 Dados/Informações que mostram que todos os policiais das BCS da cidade de São Paulo participaram do treinamento de atividades para policiais comunitários (indicador 1). * Solicita-se que seja possível verificar a proporção de oficiais entre todos que foram treinados. * Como dados/informações que mostram que as habilidades foram reforçadas como resultado da participação no treinamento, dados de monitoramento das BCS e auto-avaliações (somente o fato de participar no treinamento fica muito próximo ao indicador de atividades). Fatos/Informações até o final do projeto que mostram que o programa de treinamento das atividades de policiamento comunitário tenha sido iniciado como um treinamento regular (indicador 2) (Caso haja, mesmo que não seja posicionado como regular, se há fatos que comprovem que tal tipo de treinamento tem sido realizado de forma substancial ou se há uma movimentação para que se torne regular).	Lista de participantes dos treinamentos, comandantes das BCS/policiais das BCS, contraparte, perito japonês, dados de monitoramento das BCS.	Revisão do material e entrevistas.
	Inputs realizados	Lado brasileiro * Pessoal necessário ao projeto * Verbos e materiais necessários à execução do projeto * Sala de trabalho do perito japonês Lado japonês * Envio de peritos * Recepção de treinandos * Doação de equipamentos * Comprometimento pelos custos <i>In loco</i>	Registros do projeto, contraparte e perito japonês. Relatórios de monitoramento, contraparte e perito japonês. Relatórios de monitoramento, contraparte e perito japonês. Relatórios de monitoramento, contraparte e perito japonês. Relatórios de monitoramento, contraparte e perito japonês. Relatórios de monitoramento, contraparte e perito japonês. Relatórios de monitoramento, contraparte e perito japonês.	Revisão do material e entrevistas. Revisão do material e entrevistas. Revisão do material e entrevistas. Revisão do material e entrevistas. Revisão do material e entrevistas. Revisão do material e entrevistas.
	Evolução das atividades	Status da evolução do projeto	Relatórios de monitoramento.	Revisão do material e entrevistas.
	Execução do monitoramento	Estrutura do monitoramento	Contraparte e perito japonês.	Revisão do material e entrevistas.
	Atividades da comissão de peritos	Atendimento à mudança das condições externas Situação do <i>feedback</i>	Relatórios de monitoramento, contraparte e perito japonês. Relatórios de monitoramento, contraparte e perito japonês.	Revisão do material e entrevistas. Revisão do material e entrevistas.
	Relação entre o perito e a contraparte, relação entre os órgãos envolvidos	Situação da comunicação (incluindo a relação entre o Comando de Policiamento da Capital - CPC, Comando de Policiamento Metropolitano CPM e o Comando de Policiamento do Interior - CPI).	Contraparte e perito japonês.	Entrevistas e observações diretas (visitas).
	Propriedade do órgão executor no país (Polícia Militar do Estado de São Paulo)	Grau de envolvimento da Polícia Militar do Estado de São Paulo Alocação de verbas ou distribuição de policiais para as BCS, materiais e equipamentos Grau de adequação da contraparte Caso haja alguma mudança.	Contraparte e perito japonês. Relatórios de monitoramento, contraparte e perito japonês. Relatórios de monitoramento, contraparte e perito japonês. Altos oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo, contraparte e perito japonês.	Entrevistas e observações diretas (visitas). Revisão do material e entrevistas. Revisão do material e entrevistas. Entrevistas e observações diretas (visitas).
	Mudança dos fatores externos			

Metodologia da Pesquisa		Fonte das informações		Revisão do material e entrevistas.	
1. Adequação	Há consistência com as necessidades e política do país que recebe o auxílio? Pode ser considerado adequado como atividade de auxílio do Japão?	1.1 Consistência entre o objetivo superior e o objetivo do projeto e a política superior e diretrizes da política de desenvolvimento do estado de São Paulo	Política referente ao setor de segurança pública no plano de desenvolvimento do estado de São Paulo e diretrizes da Polícia Militar do Estado de São Paulo.		
		1.2 Necessidades e consistência do grupo-alvo do objetivo do projeto	Necessidades do grupo-alvo	Contraparte e perito japonês.	Entrevistas e revisão do material (incluindo os resultados da pesquisa de opinião realizada com a população).
		1.3 Consistência do objetivo superior com a política de assistência ao desenvolvimento do Japão	Diretrizes japonesas de assistência por país (caso as diretrizes não estejam estipuladas, diretrizes para a implementação da assistência).	Policiais envolvidos nas atividades das BCSs e relatórios de pesquisas realizadas no projeto.	Revisão do material e entrevistas.
		1.4 Adequação do desenho do projeto	Histórico do projeto/desenho.	Material relacionado da JICA.	Revisão do material.
2. Efetividade (grau de cumprimento do objetivo)	Com a implantação do projeto estão sendo obtidos os efeitos esperados? O projeto é efetivo?	2.1 Grau de cumprimento do objetivo do projeto	Vide resultados.	Material relacionado da JICA. Contraparte, perito japonês, encarregado no escritório da JICA Brasil e, caso seja necessário, o encarregado anterior na sede da JICA.	Revisão do material e entrevistas.
		2.2 Relação entre o objetivo do projeto e os resultados	Grau de contribuição de cada um dos resultados (verificação de como o reforço da capacitação individual como policial e o reforço da capacitação estrutural como polícia estão ligados ao reforço da estrutura organizacional do sistema <i>koban</i>).	Contraparte e perito japonês.	Entrevistas.
		2.3 Influência das condições externas	Casos que impedem a evolução do projeto. Casos que promovem o projeto.	Contraparte e perito japonês.	Entrevistas.
		3.1 Adequação dos <i>inputs</i> do lado japonês	Envio de peritos (quantidade, época e setor).	Contraparte e perito japonês.	Entrevistas.
3. Eficácia	O projeto é eficaz? (Estão sendo obtidos resultados condizentes com o volume de recursos dos <i>inputs</i> ?)	3.2 Adequação dos <i>inputs</i> do lado brasileiro	Adequação dos equipamentos doados (tipo, quantidade, época) (principalmente, se foi correta ou não a doação de "computadores", considerados de doação necessária a todos no caso de se proceder à grande difusão do projeto). Rescapção dos treinandos (época, quantidade e conteúdo do treinamento).	Membros da Comissão de Peritos e outros oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo (sede do estado-maior). Contraparte e perito japonês.	Entrevistas.
		3.3 Grau de uso dos <i>inputs</i>	Distribuição da contraparte (quantidade, época e setor). Verbas para execução do projeto. Adequação das instalações fornecidas. Pessoal (principalmente no que diz respeito ao uso do pessoal após treinamento no Japão). Materiais e equipamentos. Verbas para atividades.	Contraparte e perito japonês. Relatórios de monitoramento. Relatórios de monitoramento. Contraparte e perito japonês. Relatórios de monitoramento.	Entrevistas. Revisão do material. Revisão do material. Entrevistas. Revisão do material. Revisão do material.

Item Avaliado	Item Pesquisado	Informações/Dados Necessários	Fonte das Informações	Metodologia da Pesquisa
4. Impacto Há efeito indireto ou multiplicador na implantação do projeto?	3.4 Gerenciamento do projeto	Comissão de peritos, situação da implantação da comissão conjunta de ajuste (caso não exista, o seu panorama e quantidade de reuniões alternativas e atas de reunião [Ex.: Reuniões com o escritório da JICA Brasil]).	Relatórios de monitoramento, atas de reunião das reuniões da comissão, contraparte e perito japonês.	Revisão do material e entrevistas.
	3.5 Grau de obtenção de resultados devido aos inputs	Grau/Quantidade de obtenção dos resultados em despesas x efeito	Relatórios de monitoramento, contraparte e perito japonês.	Revisão do material e entrevistas.
	4.1 Grau de impacto nas áreas do estado de São Paulo além daquelas dos locais-piloto	Opiniões de pessoas diretamente envolvidas nas tomadas de decisões políticas do estado de São Paulo.	Registros do projeto e altos funcionários envolvidos nas tomadas de decisões do governo estadual.	Revisão do material e entrevistas.
	4.2 Impactos positivos não-previstos	Casos de efeitos multiplicadores dentro e fora da comunidade do local-piloto, impactos na Polícia Militar do Estado de São Paulo e de outros estados (incluindo outros países).	Contraparte e perito japonês.	Entrevistas.
	4.3 Impactos negativos não-previstos	Casos dentro da comunidade do local-piloto, órgãos relacionados (incluindo órgãos governamentais e entidades relacionadas da população).	Relatórios de monitoramento e representantes da comunidade. Contraparte, perito japonês e representantes da comunidade.	Revisão do material. Entrevistas.
	4.4 Impactos devidos às condições externas	Condições externas que impactaram no cumprimento do objetivo superior ("Manutenção e continuidade de um forte compromisso do governo do estado de São Paulo em relação às atividades de Policiamento Comunitário" consta da Matriz de Desenho do Projeto).	Relatórios de monitoramento. Contraparte e perito japonês.	Revisão do material. Entrevistas.
	4.5 Efeitos multiplicadores	População fora do local-piloto, entidades civis, subprefeituras, questionamentos de organizações governamentais e mídia.	Contraparte, perito japonês, relatórios de monitoramento e resultados de divulgação na mídia, como na imprensa, por exemplo.	Revisão do material e entrevistas.

Item	Tem	Tem	Tem	Tem
5. Desenvolvimento autônomo	5.1 Continuidade da assistência política e capacidade de gerenciamento organizacional	Direcionamento geral futuro da comissão de peritos e opiniões de pessoas envolvidas em relação a este tema.	Política/Diretrizes do estado de São Paulo e da Polícia Militar do Estado de São Paulo, contraparte e perito japonês.	Metodologia da Pesquisa Revisão do material e entrevistas.
Os resultados do projeto terão continuidade futura? (O que é necessário para que os resultados do projeto possam ser aproveitados ao máximo?)	5.2 Possibilidade de assegurar os recursos de operação da Polícia Militar do Estado de São Paulo	Garantia de verbas e continuidade de auxílio financeiro.	Política do estado de São Paulo e da Polícia Militar do Estado de São Paulo, contraparte e perito japonês.	Revisão do material e entrevistas.
	5.3 Estrutura para a fixação e difusão da tecnologia transferida	Manutenção de equipamentos (computadores doados etc.) e sistema de controle e manutenção.	Contraparte, perito japonês e comandantes das BCSs/policiais das BCSs.	Entrevistas.
		Grau de fixação, alocação e uso da contraparte e aqueles que recebem o treinamento (Alocação na BCS e alocação em departamentos de capacitação de recursos humanos referentes a BCS). Se há possibilidade estrutural futura relativa à sugestão concreta de política para a promoção e reforço da capacitação de recursos humanos (Ex.: 1) Realização de seminários por aqueles que receberam treinamento no Japão, 2) Alocação no departamento de capacitação de recursos humanos daqueles que receberam treinamento no Japão, 3) Implantação de um sistema de orientadores etc.)	Relatórios de monitoramento, contraparte, perito japonês e comandantes das BCSs/policiais das BCSs.	Revisão do material, entrevistas e observações diretas (visitas).
		Grau de fixação das atividades da BCS (O quanto o check-list das atividades de BCS está sendo utilizado ou está fixado? O conteúdo transferido tem técnicas adequadas, ou seja, se é de nível e conteúdo que o estado de São Paulo poderá usar continuamente?)	Relatórios de monitoramento, comandantes das BCSs/policiais das BCSs, contraparte e perito japonês.	Revisão do material, entrevistas e observações diretas (visitas).
		Auto-avaliação dos policiais das BCSs envolvidas nas atividades das BCSs (Grau de transmissão de conhecimentos e habilidades em relação àqueles envolvidos nas atividades das BCSs ou aqueles que estão na posição de realizar os treinamentos).	Contraparte e comandantes das BCSs/policiais das BCSs.	Revisão do material e entrevistas.
		Previsão de ser elaborado e implantado no futuro o manual detalhado referente à prática da "comunicação no patrulhamento", que vem a ser o fundamento das atividades de Policiamento Comunitário (caso haja).	Contraparte e policiais das BCSs.	Revisão do material e entrevistas.
		Capacidade de controlar e manter os equipamentos.	Relatórios de monitoramento, itens controlados e mantidos e comandantes das BCSs/policiais das BCSs.	Revisão do material, entrevistas e observações diretas (visitas).
		Há cuidados para que as atividades conjuntas com a população local sejam feitas de forma harmoniosa? (Quando da realização de atividades de BCSs, há cuidados com as atividades locais, por exemplo, considerando-se o aspecto de colaboração com a população? Ex.: Cuidados se os participantes são do sexo feminino ou masculino, cuidados com mulheres e crianças de famílias menos favorecidas etc.)	Representantes da comunidade, contraparte, perito japonês e comandantes das BCSs/policiais das BCSs.	Entrevistas e observações diretas (visitas).
		Participação da população nas atividades conjuntas com a comunidade (Se são formados líderes comunitários etc.)	Registros do projeto, representantes da comunidade, contraparte, perito japonês e comandantes das BCSs/policiais das BCSs.	Revisão do material, entrevistas e observações diretas (visitas).
		Verificação se há e se funcionam mecanismos para a percepção dos resultados (Sensação se as atividades da BCS estão sendo úteis para a própria vida ou para a comunidade, ou seja, resultados a curto prazo).	Documentos relacionados ao projeto, representantes da comunidade, contraparte, perito japonês e comandantes das BCSs/policiais das BCSs.	Entrevistas, observações diretas (visitas) e revisão do material (incluindo os resultados da pesquisa de opinião realizada com a população).
		Conscientização da população (Sentir que a BCS seja útil para a comunidade em que vive e, ainda, a conscientização da própria participação ativa nas atividades da BCS).	Documentos relacionados ao projeto, representantes da comunidade, contraparte, perito japonês e comandantes das BCSs/policiais das BCSs.	Entrevistas, observações diretas (visitas) e revisão do material (incluindo os resultados da pesquisa de opinião realizada com a população).
		Prá-atividade de conselhos para comunicações como organizações (Ex.: Consseg).	Documentos relacionados ao projeto, representantes da comunidade, contraparte, perito japonês e comandantes das BCSs/policiais das BCSs.	Entrevistas, observações diretas (visitas) e revisão do material (incluindo os resultados da pesquisa de opinião realizada com a população).

ANEXO 3 – Matriz de Projeto Etapa II (2008-2011)

Anexo 3 - PDMe

Projeto de Implementação do Policiamento Comunitário Utilizando o Sistema Koban

Version PDMe

Period: JFY2008 – 2011

Maio 2011

Target Area: Estado de São Paulo e 12 regiões do PRONASCI

Target Group: Policiais Militares

Narrative Summary	Verifiable Indicators	Means of Verification	Underlying Assumptions
<p>Overall Goal</p> <p>O sistema de policiamento comunitário brasileiro está sendo difundido por meio do Programa Nacional de Segurança Pública (PRONASCI), pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) utilizando as experiências da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) como exemplo de boas práticas.</p> <p>Project Purpose</p> <p>A. O Sistema Koban*, baseado no princípio de policiamento comunitário, é estabelecido de modo a ser passível de difusão em todo o Estado de São Paulo pela PMESP.</p> <p>B. As experiências da PMESP no sistema KOBAN são compartilhadas com as 12 (doze) regiões do PRONASCI que tem a intenção de introduzir e/ou implementar o princípio de policiamento comunitário.</p> <p>*O sistema Koban, neste projeto, indica o modo para realizar o policiamento comunitário utilizando as atividades do Koban e do Chuzaicho.</p>	<p>- Ações concretas para promover o policiamento comunitário foram iniciadas em mais da metade das 12 regiões PRONASCI.</p> <p>A-1 As Organizações PM adaptadas ao sistema Koban no Estado de São Paulo operam em nível satisfatório (a medida de pontuação do checklist excede 50 pontos).</p> <p>A-2 Foi desenvolvido um plano de médio prazo para a expansão do sistema Koban em todo o Estado de São Paulo.</p> <p>B-1 O número de estados participantes dos treinamentos e seminários sobre o sistema Koban realizados pela SENASP corresponde a todas as 12 regiões PRONASCI.</p> <p>B-2 95% das vagas oferecidas nos cursos foram preenchidas por policiais militares que participaram dos treinamentos e seminários sobre o sistema Koban realizados pela PMESP.</p> <p>B-3 50% dos participantes dos cursos e treinamentos realizados durante o projeto que foram constatados estão colocando em prática os conhecimentos e técnicas adquiridos.</p>	<p>- Estudos e acompanhamento realizado pela SENASP.</p> <p>A-1 Dados de monitoramento (verificação utilizando-se o checklist das Organizações PM), relatórios das Visitas Técnicas e relatórios dos peritos japoneses.</p> <p>A-2 Registros da PMESP e entrevistas.</p> <p>B-1 Registros da SENASP e entrevistas.</p> <p>B-2 Registros da PMESP e entrevistas.</p>	
<p>Outputs</p> <p>(1) O mecanismo de aprimoramento dos conhecimentos técnico-profissionais dos policiais militares do sistema Koban está fortalecido na PMESP.</p> <p>(2) A função e a capacidade das Organizações Policiais Militares no Sistema Koban estão bem definidas e fortalecidas na PMESP.</p> <p>(3) Está sendo promovido o envolvimento da comunidade na adoção de medidas preventivas no Estado de São Paulo.</p> <p>(4) Os conhecimentos técnico-profissionais e os recursos humanos da PMESP estão sendo efetivamente aproveitados pela SENASP para promover os sistemas Koban nas 12 regiões do PRONASCI.</p>	<p>(1)-1 Foi estabelecido um sistema de treinamento sobre o sistema Koban para os policiais militares do Estado de São Paulo.</p> <p>(1)-2 Os Multiplicadores desenvolvem treinamentos e palestras periódicos no Estado de São Paulo e nas 12 regiões do PRONASCI sobre policiamento comunitário durante a execução do Projeto.</p> <p>(1)-3 Policiais militares das BCS e BCSD recebem orientações e instruções adequadas dos Multiplicadores nas Visitas Técnicas, de acordo com a avaliação dos peritos japoneses enviados no âmbito do Projeto.</p> <p>(1)-4 Os currículos dos cursos realizados pela PMESP recebem avaliação positiva pelos coordenadores nas regiões PRONASCI.</p> <p>(2)-1 É feito o intercâmbio regular de informações padronizadas (registros criminais e de acidentes, estatísticas, instruções, etc.) entre as BCS e BCSD Pílo e as Organizações Policiais Militares superiores.</p> <p>(2)-2 As BCS e BCSD Pílo recebem instruções</p>	<p>(1)-1 Registros dos seminários e dos treinamentos, currículos e relatórios dos peritos japoneses; Entrevistas com Multiplicadores.</p> <p>(1)-2 Registros dos seminários e dos treinamentos feitos pela PMESP e pela SENASP; Entrevistas com Multiplicadores.</p> <p>(1)-3 Relatórios das Visitas Técnicas.</p> <p>(1)-4 Relatórios dos peritos japoneses.</p> <p>(1)-2/4 Entrevista PMESP e SENASP e participantes dos cursos)</p> <p>(2) Questionário.</p> <p>(3) Registros das atividades das BCS e BCSD, verificados em relatórios trimestrais elaborados pela DPCDH e entrevistas com PMESP, responsáveis de BCS e BCSD e representantes da comunidade.</p> <p>(4)-1/5 Relatórios trimestrais elaborados pela SENASP e pela PMESP. Atas de reuniões</p>	

	<p>apropriadas e apoio das Organizações Policiais Militares superiores, de acordo com relatórios submetidos por elas</p> <p>(3) São criadas uma série de atividades conjuntas entre a comunidade e a PMESP direcionadas à ação preventiva nas BCS e BCSO Piloto após o início do Projeto.</p> <p>(4)-1 São realizados cursos e seminários utilizando recursos humanos e conhecimento técnico-profissional da PMESP no Sistema Koban em 75% das 12 regiões PRONASCI</p> <p>(4)-2 A SENASP estabelece um sistema periódico de envio de Multiplicadores da PMESP para as 12 regiões PRONASCI conforme a demanda das regiões.</p> <p>(4)-3 Os concluídos dos seminários e dos treinamentos sobre o Sistema Koban nas 12 regiões PRONASCI são revisados pela SENASP com a cooperação da PMESP.</p> <p>(4)-4 A SENASP e a PMESP promovem cursos preparatórios antes de todo envio de Multiplicadores para treinamento no Japão.</p> <p>(4)-5 Os cursos e seminários realizados utilizando recursos humanos e conhecimento técnico-profissional da PMESP no Sistema Koban são avaliados positivamente por 70% dos coordenadores das 12 regiões PRONASCI</p>	<p>anuais, com registros em anexo. Entrevistas com SENASP, PMESP e Multiplicadores.</p> <p>Questionários</p>	
Activities	Inputs		

<p>Brazil: PMESP</p>	<p>Japan: 1. Programa de treinamento no Japão (10/ano da PMESP x 3 vezes). 2. Despesas necessárias no Japão para implementar o treinamento para as 12 regiões – PRONASCI (12/ano x 3 vezes). 3. Envio de peritos japoneses de curto prazo (3-6 vezes).</p>	
<p>(1)-1 A PMESP seleciona instrutores atuais e futuros do sistema Koban, treinando-os e utilizando-os nos seminários e nos cursos de treinamento (inclusive naqueles das 12 regiões do PRONASCI) regularmente.</p> <p>(3)-2 A PMESP analisa regularmente os relatórios das Visitas Técnicas e adota as medidas necessárias para melhorar a capacidade técnico-profissional dos multiplicadores, de modo que a qualidade das instruções e da orientação oferecidas pelos Multiplicadores seja adequada.</p> <p>(1) -3 Os peritos japoneses enviados observam as atividades dos instrutores e dos multiplicadores na PMESP oferecendo consultoria sobre o conteúdo do ensino e das orientações técnico-profissionais transmitidas aos policiais militares.</p> <p>(3)-4 Os peritos japoneses enviados oferecem consultorias sobre o currículo e o sistema dos treinamentos, de acordo com o sistema Koban em São Paulo.</p> <p>(1)-5 A PMESP continua o programa de treinamento no Estado de São Paulo para policiais militares que trabalham nas Bases Comunitárias de Segurança (BCS), nas Bases Comunitárias de Segurança Distrital (BCSD) e para policiais que trabalham em áreas afins.</p> <p>(2)-1 A PMESP estuda e analisa o atual fluxo de informações (regulares e não-regulares, inclusive estatísticas e vários relatórios e instruções) entre as BCS, BCSD e as Organizações Policiais Militares superiores, e como tais informações são utilizadas nas atividades da Polícia Militar.</p> <p>(2)-2 Com base nesta análise, a PMESP define as funções das Organizações Policiais Militares no sistema Koban e estabelece regras relacionadas com o fluxo de informação, orientação e sistema de comando.</p> <p>(2)-3 A PMESP, em cooperação com os peritos japoneses, oferece orientações e treinamentos aos comandantes das Organizações Policiais Militares, sobre policiamento comunitário de acordo com o sistema Koban, tais como a utilização das informações e relatórios das BCS e BCSD nas atividades de policiamento.</p> <p>(3)-1 A PMESP incentiva as BCS e BCSD a realizarem atividades conjuntas com as comunidades em ações preventivas.</p> <p>(3)-2 A PMESP identifica boas práticas e modelos de atividades conjuntas com as comunidades em ações preventivas e adota medidas para difundir tais modelos.</p> <p>(3)-3 Os peritos japoneses enviados oferecem consultoria à PMESP sobre atividades conjuntas com as comunidades em ações preventivas.</p>	<p>1. Funcionamento do Grupo de Trabalho para difundir o policiamento comunitário em cooperação com a JICA e com a SENASP</p> <p>2. Designação dos Oficiais responsáveis pelo acompanhamento dos peritos, para compartilhamento de informações e aprimoramento mútuo dos conhecimentos.</p> <p>3. Provisão de Multiplicadores do sistema Koban (inclusive comandantes das BCS) para cursos de treinamento e seminários sobre o sistema Koban.</p> <p>4. Realização de cursos de treinamento no Estado de São Paulo em cooperação com a SENASP</p>	
<p>SENASP</p> <p>1. Custos (passagens, diárias, material didático, horas-aulas) para implementação de cursos de Multiplicadores sobre o sistema Koban para as 12 regiões PRONASCI, no Estado de São Paulo.</p> <p>2. Custo do envio (passagens aéreas e diárias) dos participantes do treinamento no Japão para as 12 regiões PRONASCI (12/ano x 3 anos).</p> <p>3. Custos (passagens e diárias) referentes ao envio de Multiplicadores para as 12 regiões PRONASCI, visando auxiliarem na difusão de conhecimentos.</p> <p>4. Designação de coordenadores para o projeto.</p>		
<p>(4)-1 A SENASP acompanha a difusão do sistema Koban nas 12 regiões PRONASCI periodicamente compartilhando as informações com as outras partes envolvidas no projeto.</p> <p>(4)-2 A SENASP, conjuntamente com a PMESP, organiza os planos dos cursos de treinamento de Multiplicadores que serão realizados pela PMESP no Estado de SP.</p> <p>(4)-3 A SENASP, após os cursos realizados em São Paulo, auxilia as 12 regiões PRONASCI em seminários e cursos de treinamento sobre policiamento comunitário, aumentando o número de Promotores.</p>		

(4)-4 A PMESP disponibiliza Multiplicadores para auxiliar em cursos de treinamento e em seminários nas 12 regiões PRONASCI.			
(4)-5 A SENASP propicia o envio de participantes das 12 regiões PRONASCI para o Estado de São Paulo quando os peritos japoneses ministrarem palestras e instruções sobre o sistema Koban nos cursos de treinamento previstos no Projeto.			
(4)-6 A SENASP e a PMESP proporcionam treinamento preparatório aos Multiplicadores selecionados, requisito obrigatório para os participantes do Treinamento no Japão, de modo a nivelar seu conhecimento antes do seu envio ao Japão.			

ANEXO 4 – Grade de Avaliação Etapa II (2008-2011)

Anexo 4- Projeto de Implementação de Polícia Comunitária utilizando o Sistema KOBAN
Quadro de Avaliação

Critério	Questões de Avaliação		Critério de Atingimento	Dados necessários	Fontes de Informação	Método de coleta	Resultado
	Questão principal	Sub-questão					
RELEVÂNCIA	1. O tema do Projeto foi relevante para apoiar ao cumprimento do plano estratégico da Segurança Pública do Governo do Brasil?	1.1- O tema do Projeto foi relevante para apoiar ao cumprimento do PRONASCI?	Examinar a importância das atividades do Projeto no contexto de implementação do PRONASCI, com ênfase de análise no Estado de São Paulo.	Conteúdo do PRONASCI. Conteúdo das atividades do Projeto. Avaliação da SENASP e da PMESP acerca desta questão.	Sítio da SENASP. Arquivos do Projeto. Autoridades da SENASP e PMESP.	Pesquisa bibliográfica. Entrevistas com autoridades da SENASP e da PMESP.	Parte do desenho do Projeto foi baseado no PRONASCI. O projeto possibilitou o cumprimento de uma das 94 ações previstas pelo Programa, no entanto, a velocidade de apropriação do conteúdo técnico do Projeto nos Estados-partes dependeu do voluntarismo dos Estados, bem como da institucionalização da filosofia de polícia comunitária junto às polícias militares dos Estados.
		1.2- O tema do Projeto foi relevante para o apoio ao Governo do Estado de São Paulo no desenvolvimento de planos de ações de médio e longo prazo referentes ao sistema de policiamento comunitário?	Examinar o nível de aplicabilidade dos conhecimentos compartilhados pelo Projeto no planejamento estratégico de médio e longo prazo da PMESP.	Avaliação da PMESP acerca desta questão.	Autoridades da PMESP.	Entrevistas com autoridades da PMESP.	O tema e o conteúdo do Projeto foram de grande relevância no processo de mudança institucional pelo qual passa a PMESP. O apoio da Agência Nacional de Polícia do Japão na transformação da doutrina e das práticas do sistema koban é abertamente reconhecida pela instituição beneficiária. A PMESP acredita que uma primeira fase de implementação do sistema Koban em São Paulo foi cumprida e seus efeitos estão em expansão, qual seja, o fortalecimento do policiamento segundo a doutrina do Koban. Uma segunda fase neste processo está se iniciando com a tentativa de preparação da sociedade paulista para sua inserção ativa nas questões de segurança. Atualmente, a PMESP desenvolve junto com segmentos da sociedade civil, militares e comunidades atendidas por PSCD, um curso voltado para essa finalidade.
		1.3- Os conhecimentos técnicos compartilhados foram apropriados em termos de nível de aplicabilidade na realidade Brasileira?	Examinar o nível de aplicabilidade dos conhecimentos compartilhados durante as atividades conduzidas pela parte japonesa.	Avaliação da PMESP, SENASP e dos multiplicadores treinados no Japão acerca desta questão.	Autoridades da SENASP e da PMESP. Multiplicadores treinados no Japão.	Entrevista com autoridades da SENASP e da PMESP. Questionários e/ou entrevista com multiplicadores treinados no Japão.	A PMESP soube discernir acerca da realidade japonesa e paulista e adotando determinadas práticas à realidade local.
	2. O grupo alvo do Projeto estabelecido pelo Projeto foi o ideal para o alcance dos resultados esperados?	2.1- O desenho do Projeto e a abordagem em termos de metodologia foram apropriados para a obtenção do Objetivo do Projeto?	Examinar se o perfil dos profissionais treinados no Japão e os treinados pelos multiplicadores no Brasil foram adequados para o processo de fixação e disseminação dos conhecimentos compartilhados no âmbito do Projeto.	Nível de atuação dos profissionais treinados no processo de fixação e disseminação dos conhecimentos, através de aplicação direta e/ou adaptação, na PMESP e na SENASP.	Autoridades da SENASP, da PMESP e de profissionais dos responsáveis de BCS, BCSO.	Entrevistas com autoridades da SENASP e da PMESP. Entrevistas e/ou questionários com chefes das BCS, BCSO e com multiplicadores.	A abordagem do tema nos cursos, palestras e visitas foi apropriada para a obtenção dos Objetivos do Projeto, no entanto, o desenho das atividades relacionadas ao Objetivo B deveria ter levado em consideração a autonomia dos Estados como fator limitante para execução das atividades. O perfil dos profissionais treinados no Japão foi apropriado, no entanto, o treinamento do Sub-secretário de Segurança Pública não foi previsto pelo Projeto, atividade politicamente importante no que se refere à adoção, pelo Governo Federal, do sistema Koban como modelo e ser sugerido a promoção em todo o território nacional.
		3.1- O conteúdo dos treinamentos no Japão e as orientações realizadas no Brasil pelas peritos japoneses levaram em consideração as características socio-culturais do país?	Examinar se a parte japonesa considerou as especificidades locais durante as atividades implementadas.	-	-	-	-
	3. As especificidades socio-culturais do Brasil bem como suas necessidades no setor de segurança pública foram aspectos considerados nas atividades conduzidas pela parte japonesa?	3.2- As atividades conduzidas pela parte japonesa levaram em consideração as necessidades específicas das instituições beneficiárias?	Examinar se houve mudança no panorama institucional acerca de suas demandas no início e no final do Projeto.	Mudança ocorrida nas necessidades institucionais das instituições beneficiárias.	Percepção das autoridades da SENASP e da PMESP acerca da questão.	Entrevistas com autoridades da SENASP e da PMESP.	Através de um mecanismo de consulta mútua entre a JICA e os contrapartes, compreendia-se qual a necessidade em termos técnicos antes do envio de profissionais ao Japão e do envio de peritos japoneses ao Brasil. Do ponto de vista da PMESP, a implementação do sistema koban apresenta duas fases principais: 1) aprendizado sobre as técnicas de policiamento; 2) aprendizado sobre a preparação da sociedade visando a nas questões de segurança pública. De acordo com relatos das autoridades da PMESP, o acordo de cooperação permitiu o aprendizado aprofundado do ponto 1, no entanto a necessidade atual da instituição é o suporte para ações que fortaleçam o ponto 2. A PMESP elaborou um curso sobre segurança voltado para a sociedade civil, o qual ainda está em fase de teste mas que demonstra na prática a necessidade do trabalho junto às comunidades.

Anexo 4- Projeto de Implementação de Polícia Comunitária utilizando o Sistema KOBAN
Quadro de Avaliação

EFICIÊNCIA	4. As atividades planejadas foram suficientes e necessárias para o alcance dos resultados esperados?	4.1- As atividades desenvolvidas no planejamento do Projeto foram executadas de maneira satisfatória?	Examinar se as atividades foram executadas e se o conteúdo dos treinamentos satisfizeram as expectativas dos multiplicadores treinados, bem como de SENASP e da PMESP.	Avaliação da SENASP, da PMESP e dos multiplicadores treinados acerca desta questão.	Autoridades da SENASP e da PMESP. Multiplicadores treinados no Japão.	Entrevistas com autoridades da SENASP e da PMESP. Entrevistas e/ou questionários aos multiplicadores.	As atividades executadas foram necessárias para o alcance dos resultados, no entanto não foram suficientes. Entende-se que o início dos cursos de gestão e operador de sistema Koban nos Estados-partes facilitará a interação de técnicas nestes Estados. Ainda que tenham havido impacto das atividades, acredita-se que o treinamento de profissionais da América Central não foram necessárias para o alcance dos resultados esperados.
	5. Os insumos utilizados foram suficientes e necessários para o alcance dos resultados?	4.2- Houveram insumos desnecessários ou insuficientes para a produção dos resultados?	Examinar, pela parte japonesa e brasileira, se houveram insumos desnecessários ou insuficientes para a execução das atividades.	Avaliação da SENASP, da PMESP e dos coordenadores da JICA acerca desta questão.	Autoridades da SENASP e da PMESP. Coordenadores da JICA.	Entrevistas.	Parte dos insumos destinados ao treinamento de policiais militares de São Paulo foram destinados para o treinamento de estrangeiros. Em outras palavras, parte das atividades executadas não contribuíram para o alcance do Objetivo do Projeto.
EFETIVIDADE	6. Os Objetivos do Projeto foram alcançados?	6.1- Qual o nível de estabelecimento do Sistema Koban na PMESP?	Examinar o nível e qualidade de aplicação das Unidades Operacionais da PM adaptadas ao Sistema Koban.	Dados gerados através do monitoramento das Unidades Operacionais da PM.	Relatórios dos pontos japoneses. Dados gerados pelo monitoramento das Unidades.	Pesquisas bibliográficas nos arquivos do projeto. Relatórios de visitas técnicas.	Se compararmos a fase Inicial do Projeto e a final, podemos verificar que houve uma expansão em termos de números de Bases na capital e no interior do Estado. No entanto, a visão da Direção de PCOM é de que fatores qualitativos demonstram melhor essa realidade. Assim sendo, em termos de adequação de procedimentos de trabalho, que devem ocorrer em bases Kobans, como o planejamento de visitas comunitárias, o fluxo de comunicação entre o Comando das bases, os Comandos superiores e a Direção para posterior orientação da prática de policiamento diário entre outros.
		6.2- Qual o nível de disseminação das experiências da PMESP sobre o Sistema Koban nas 11 regiões do PRONASCI?	Examinar se o número de policiais militares que participaram dos treinamentos e seminários sobre o Sistema Koban alcançou as 11 regiões do PRONASCI.	Número de multiplicadores treinados na PMESP.	Registros da PMESP. Avaliação das autoridades da SENASP.	Relatórios da PMESP. Entrevistas com autoridades da SENASP.	Do total de 436 policiais militares treinados até junho de 2011, 72 são do Estado de São Paulo, 313 dos Estados-partes do PRONASCI e 51 da América Central.
	7. Os resultados alcançados foram suficientes e necessários para o alcance do Objetivo do Projeto?	..	Examinar se os resultados obtidos foram responsáveis diante do alcance do Objetivo do Projeto.	..	..	Entrevistas com autoridades da SENASP e da PMESP. Entrevistas e/ou questionários aos multiplicadores.	Os resultados alcançados foram necessários para o alcance do Objetivo A do Projeto. Com referência ao Objetivo B, o envio do ponto aos Estados para a eliminação e visitas técnicas foi um grande promotor do sistema Koban nos Estados.
	8. Quais foram os fatores que influenciaram e/ou limitaram o alcance do Objetivo do Projeto?	..	..	Fatores facilitadores e/ou limitantes da efetividade do Projeto.	Autoridades da SENASP e da PMESP. Coordenadores do Projeto. Histórico do Projeto.	Entrevistas com autoridades da SENASP e da PMESP. Entrevista com profissionais treinados no Japão. Pesquisas bibliográficas nos arquivos do Projeto. Entrevistas com coordenadores do Projeto.	O pacto federalista no Brasil permite a autonomia do Estado na decisão e respeito de suas políticas e práticas de segurança pública. Portanto, o desenho do Projeto havia previsto uma etapa para promoção, por parte da SENASP, dos cursos de Gestores e Operadores do Sistema Koban nas regiões do PRONASCI. A autonomia dos Estados federativos na decisão ou não de implementação de atividades relacionadas ao Koban tornou lento o início das atividades referentes ao Objetivo B da PDM. Entende-se que a voluntariedade dos Estados-partes dentro do Pacto Federativo brasileiro deveria ter sido colocada na PDM como um pré-requisito importante que poderia ou não influenciar seus resultados.
	9. O Sistema Koban, baseado no princípio do policiamento comunitário, foi estabelecido na PMESP como um modelo a ser passível de difusão pelo Estado de São Paulo?	9.1- Qual o nível de estabelecimento do Sistema Koban no Estado de São Paulo se compararmos o período inicial e final do Projeto?	Examinar se houve maior fixação e disseminação do Sistema Koban no Estado de São Paulo.	Situação do Sistema Koban em São Paulo no início e no fim do Projeto.	Relatório de Avaliação Preliminar. Avaliação das autoridades da SENASP e da PMESP.	Arquivos do Projeto. Entrevistas com autoridades da SENASP e da PMESP.	Houve expansão no número de Bases ao longo do Estado (atualmente são 54 Bases estabelecidas), no entanto, no entendimento do Diretor de polícia Comunitária e Direitos Humanos na PMESP, a utilização da doutrina de policiamento comunitário no sistema Koban, e não o número de Bases em si, é o que reflete a utilização do sistema.
		9.2- Qual o nível de difusão do Sistema Koban no Estado de São Paulo?	Examinar de que maneira os conhecimentos compartilhados pelo Projeto foram utilizados pelas autoridades da PMESP em seu planejamento de médio e longo prazo.	Planejamento de médio e longo prazo da PMESP. Atividades executadas para a implementação do Projeto.	Avaliação das autoridades da SENASP e da PMESP.	Arquivos do Projeto. Entrevistas com autoridades da SENASP e da PMESP.	O treinamento de policiais no sistema Koban possibilita, do ponto de vista da SENASP, a atuação dos policiais como policial comunitário mesmo se eles não possuírem uma BCS para atuar. Dessa forma, através dos cursos de formação e aperfeiçoamento afirma-se que a filosofia está sendo colocada em prática.
		10.1- Qual o nível de difusão do Sistema Koban e seus efeitos nas 11 regiões do PRONASCI?	Examinar o nível de influência dos treinamentos de multiplicadores oferecidos pela PMESP nas regiões alvo do PRONASCI.	Avaliação dos multiplicadores das regiões alvo do PRONASCI sobre esta questão.	Multiplicadores das regiões alvo do PRONASCI.	Questionários e/ou entrevistas com multiplicadores das regiões alvo do PRONASCI.	De acordo com o resultado dos questionários respondidos pelos policiais treinados.

Anexo 4- Projeto de Implementação de Polícia Comunitária utilizando o Sistema KOBAN
Quadro de Avaliação

IMPACTO	10. As experiências e conhecimentos técnicos da PMESP foram difundidos pelas 11 regiões do PRONASCI que possuem a intenção de implementação do Sistema Koban?	10.2 - O número de policiais treinados pela PMESP, bem como o perfil dos profissionais selecionados, foi suficiente para a difusão do Sistema Koban nas onze regiões do PRONASCI?	Examinar se o número de profissionais treinados alcançou as 11 regiões do PRONASCI. Examinar se o perfil dos policiais treinados foi suficiente para a multiplicação dos efeitos do treinamento.	Número de policiais treinados por estado. Perfil dos policiais treinados.	Avaliação das autoridades da SENASP e PMESP.	Regime da PMESP e/ou SENASP. Entrevistas com autoridades da SENASP e/ou PMESP.	Segundo avaliação das autoridades da SENASP, da PMESP e dos coordenadores de regiões, o perfil dos profissionais treinados foi adequado para a multiplicação em seus Estados. Até o presente momento, o número total dos profissionais treinados é: 78 profissionais de SP, 313 profissionais do PRONASCI e 51 da América Central. Acorda-se que foram formados grupos consultivos com a doutrina do Sistema Koban nos Estados-parte do projeto. Dessa feita, os resultados começam a aparecer na associação dos Estados acerca do apoio da SENASP para a realização dos cursos de Operadores e Gestores do Sistema Koban no ano de 2011.	
		10.3- De alguma maneira a formação na PMESP influenciou o trabalho cotidiano dos policiais militares treinados?	Examinar se houveram mudanças referentes a práticas diárias de trabalho, visão do seu próprio papel, junto à comunidade etc.	Avaliação dos multiplicadores e dos comandantes das Bases nas regiões alvo do PRONASCI.	Multiplicadores e comandantes das Bases do PRONASCI.	Entrevistas e/ou questionários	Durante as visitas no período de avaliação foi possível a verificação de que muitas de trabalho foram modificadas. De acordo com a sugestão de alguns peritos japoneses, a PMESP desenvolveu protocolos acerca das rotinas e visitas comunitárias, bem como normalizou o fluxo de informação gerado por elas junto aos comandos superiores. No que se refere aos coordenadores regionais do PRONASCI, somente 44,44% responderam ter implementado de muito e parcialmente os conhecimentos recebidos no curso da PMESP enquanto 0% respondeu que implementou pouco e 55,55% não respondeu. Alguns coordenadores foram responsáveis pelo apoio na implementação de Base em seu Estado, além de se envolverem diretamente em formação de Policiais Militares. Entende-se que o curso desenvolvido pela PMESP é somente um dos fatores que influenciam os coordenadores regionais neste processo.	
	11. Existem outros impactos positivos e/ou negativos não esperados e que foram gerados diretamente pelo Projeto?	--	--	--	--	Avaliação das autoridades da SENASP e PMESP. Avaliação dos coordenadores do Projeto.	Entrevistas com autoridades da SENASP, PMESP e com os coordenadores do Projeto.	Aprovação do TOTP de polícia comunitária Sistema Koban para Guatemala, El Salvador e Costa Rica. Elaboração de manual sobre polícia comunitária em Honduras e El Salvador com referência direta aos conhecimentos recebidos da PMESP. Não foram verificados impactos negativos em São Paulo, este fator deve-se à grande responsabilidade da PMESP ao iniciar o uso de das práticas do Koban adaptadas à realidade paulista.
	12. Existem outros impactos positivos e/ou negativos não esperados e que foram gerados indiretamente pelo Projeto?	--	--	--	--	--	--	Demonstração das experiências exitosas da Polícia Militar de São Paulo e da Polícia Militar do Rio de Janeiro a uma delegação oficial da República do Quênia acompanhada por integrantes da SENASP/PAJ. Demonstração das experiências exitosas da Polícia Militar do Distrito Federal decorrentes do acordo de Cooperação a uma delegação oficial da República de Gâna acompanhada por integrantes da SENASP/PAJ.
	13. Quais são os fatores que contribuem e/ou inibem o impacto positivo do Projeto?	--	--	--	--	--	facilitam o processo: A grande motivação dos comandantes das Bases Comunitárias e da DPCDH. Reconhecimento pela SENASP do Sistema Koban adaptado pela PMESP como modelo de boa prática em policiamento comunitário a ser difundido a outras unidades da federação. O compromisso do Governo Central, e por conseguinte da SENASP, com a indução de políticas públicas ligadas diretamente a filosofia de polícia comunitária. dificultam o processo: A falta de adoção de políticas públicas de policiamento comunitário pelas unidades federativas do Brasil dentro de seus programas de governo. A não continuidade das políticas de segurança pública nas unidades federativas do Brasil. A autonomia das unidades federativas para a adoção de políticas de segurança pública sem um direcionamento único e central	

Anexo 4- Projeto de Implementação de Polícia Comunitária utilizando o Sistema KOBAN
Quadro de Avaliação

14. Qual a possibilidade de alcance do Objetivo Superior do Projeto em um período de médio e longo prazo?	--	Examinar a possibilidade de que as experiências de São Paulo seja disseminadas aos outros estados de forma concreta pelo PRONASCI.	Fatores facilitadores e/ou limitantes da efetividade do Projeto.	Autoridades da SENASP e da PMESP, Coordenadores do Projeto, Histórico do Projeto.	Entrevistas com autoridades da SENASP e da PMESP, Entrevistas com profissionais treinados no Japão, Pesquisas bibliográficas nos arquivos do Projeto, Entrevistas com coordenadores do Projeto.	<p>No presente momento, a disseminação das experiências da PMESP estão condicionadas ao voluntarismo dos Estados na institucionalização da filosofia de polícia comunitária em seus Estados para, em seguida, estabelecerem a doutrina e as práticas de policiamento comunitário.</p> <p>O Pacto Federativo imprime uma característica da dinâmica da interação entre os Estados e a União que dificulta o estabelecimento de uma política nacional de segurança pública. Nesse sentido, a velocidade de expansão do sistema koban nos Estados será variável de acordo com as características históricas, socio-culturais e políticas de cada um deles.</p>
	14.b- A lógica entre o Objetivo Superior do Projeto e o Objetivo Específico é coerente?	Examinar se o Objetivo Superior pode ser alcançado, entre outros fatores, pelo alcance do Objetivo do Projeto.	--	--	--	<p>há lógica entre o objetivo superior e os objetivos específicos, no entanto, verificou-se que durante a fase de planejamento do Projeto a doutrina de adoção de políticas de segurança pública, caracterizada pela autonomia conferida pelo Pacto Federativo, deveria ter sido inserida como um pressuposto importante na PDNU.</p> <p>Assim sendo, é importante ressaltar o fato de que o objetivo A foi alcançado de maneira satisfatória. O alcance do objetivo B foi limitado.</p>
SUSTENTABILIDADE	15. É possível a manutenção dos efeitos positivos do Projeto após a finalização da cooperação?	15.a- As instituições beneficiárias possuem suficiente capacidade organizacional e nível de apropriação do Projeto capazes de permitir a manutenção dos efeitos positivos do Projeto?	--	--	SENASP/PMESP/coordenadores do Projeto.	<p>Em termos organizacionais, técnicos (nível de apropriação) e operacionais da PMESP garante a sustentabilidade do processo. A boa relação construída entre a PMESP, as comunidades a quem ela serve e entidades importantes de controle social será um suporte importante para a continuidade dos efeitos do Projeto no Estado de São Paulo.</p> <p>O alto nível de comprometimento em nível federal, através da SENASP, e em nível estadual, através da PMESP, garantiu grande parte da efetividade do Projeto e garantirá a sustentabilidade do processo de difusão e consolidação do sistema Koban no Brasil. Vale ressaltar novamente que a contrapartida brasileira em termos organizacionais neste Projeto foi maior que a contrapartida japonesa.</p> <p>A continuidade da difusão do sistema koban nos Estados parte do PRONASCI poderá ser garantida por continuidade de incentivos federais para adoção do sistema KB e continuidade da estreita colaboração entre PMESP e SENASP.</p>
	16. Quais são os fatores que contribuem e/ou inibem a sustentabilidade do Projeto?	--	--	Fatores facilitadores e/ou limitantes da sustentabilidade do Projeto.	Autoridades da SENASP e da PMESP, Coordenadores do Projeto, Histórico do Projeto.	Entrevistas com autoridades da SENASP e da PMESP, Entrevistas com profissionais treinados no Japão, Pesquisas bibliográficas nos arquivos do Projeto, Entrevistas com coordenadores do Projeto.

ANEXO 5 – Pontos Essenciais de Análise de Performance

Box 18: Key Performance Issues

- Economy - the relationship between costs and physical inputs (i.e., an organization is economical if it is purchasing inputs as cheaply as possible).
- Efficiency - the relationship between costs and outputs (example: cost per kilometer of road built).
- Productivity - relationship between inputs and outputs (example: number of demonstrations handled per extension worker).
- Excellence – producing high quality outputs (example: percent of units produced that meets technical standards).
- Equity – the extent to which needy or disadvantaged sub-populations have equitable access to results (example: percentage of students attending project schools who are female).
- Customer satisfaction - how well project outputs correspond to client preferences (example: per cent of clients satisfied with clinic services delivered).
- Effectiveness - the extent to which results -- outputs, outcomes, or impacts – are being achieved as planned (targeted).
- Attribution - the extent to which observed outcomes and impacts can be attributed to a particular project. That is, separating the net outcomes/impacts caused by a project from gross outcomes/impacts.
- Cost-effectiveness - the relationship between project costs and net outcomes/impacts attributable to the project.
- Sustainability - the capacity for results to extend beyond the formal life of the project.
- Relevance - the continued appropriateness of a project's results - to the needs of the target population, to the partner country's national development goals, and to the development agency's corporate-level objectives.

Fonte: OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development. *Results Based Management In The Development Co-Operation Agencies: A Review Of Experience - Background Report*. November, 2001.