

Cooperação descentralizada: uma inovação nas políticas públicas de desenvolvimento local

Fabiana Rita Dessotti¹

Resumo

O artigo apresenta a cooperação descentralizada como uma das formas de inserção internacional das cidades, em busca do desenvolvimento local. O seu objetivo é contribuir para o debate sobre a cooperação internacional das cidades e as políticas públicas de desenvolvimento local. Primeiramente, são apresentadas algumas características do processo de globalização e seus efeitos sobre as cidades, enfatizando-se a necessidade dos gestores locais buscarem novos mecanismos para atingir o objetivo de desenvolvimento local. Na sequência, faz-se uma discussão sobre o conceito de cooperação descentralizada, os atores envolvidos, seus objetivos e suas formas. Utiliza-se como exemplo de cooperação descentralizada o Programa URB-AL. Finalmente, apresentam-se considerações sobre a cooperação descentralizada e alguns resultados do Programa URB-AL, sugerindo-se que as cidades encontraram na cooperação descentralizada uma forma de inserção mais competitiva na economia global.

Palavras-chave: cooperação descentralizada; desenvolvimento local; Programa URB-AL.

Abstract

The article presents decentralized cooperation as a means of international insertion of the cities, searching local development. Its objective is to contribute for the debate on international cooperation of the cities and public politics of local development. First, it presents some characteristics of the globalization process and its effects on the cities emphasizing the necessity of local managers to search for new mechanisms to achieve the goal of local development. Next, a discussion on the concept of decentralized cooperation is presented, the engaged actors, their goals and their means. It uses as example of decentralized cooperation the URB-AL Program. Last, some considerations on decentralized cooperation and the results of the URB-AL Program are raised, suggesting that the cities find in decentralized cooperation a more competitive means of insertion in global economy.

Key-words: decentralized cooperation, local development, URB-AL Program.

Résumé

Cet article présente la coopération décentralisée comme une des formes d'insertion internationale des villes cherchant un développement local. Son objectif est de contribuer au débat sur la coopération internationale entre les villes et les politiques publiques de développement local. D'abord, sont présentées quelques caractéristiques du processus de mondialisation et de ses effets sur les collectivités mettant en avant les besoins des gestionnaires locaux cherchant de nouveaux mécanismes pour atteindre leurs objectifs de développement. Il est traité ensuite d'une discussion sur le concept de coopération décentralisée, des acteurs concernés, des objectifs, et de la forme. Il est utilisé comme exemple de coopération décentralisée le programme URB-AL. Finalement, sont émises quelques considérations sur la coopération décentralisée et sur les résultats du programme URB-AL, suggérant que les collectivités trouvent dans cette coopération décentralisée une forme d'insertion plus compétitive dans l'économie mondiale.

Mots clés : coopération décentralisée; développement local; Programme URB-AL.

¹ Doutoranda do Programa de Ciências Sociais da PUC/SP e professora do Centro Universitário Fundação Santo André e da Universidade Municipal de São Caetano do Sul.

Apresentação

A cooperação descentralizada é um conceito relativamente recente. As iniciativas de cooperação descentralizada, especificamente entre cidades, se inserem na lógica da cooperação internacional para o desenvolvimento e têm ganhado importância no cenário internacional.

O objetivo desse artigo é contribuir para essa discussão, trazendo uma primeira aproximação sobre o conceito de cooperação descentralizada, suas motivações e objetivos.

Entende-se que a cooperação descentralizada é reflexo de quatro processos, que, de alguma forma, podem ser considerados interligados ou complementares: i) o processo de globalização; ii) as novas dinâmicas de cooperação internacional; iii) o crescimento da inserção internacional das cidades; e iv) as novas configurações das ações para o desenvolvimento das localidades.

Para tanto, o texto está dividido em quatro partes. A primeira parte discute o contexto de globalização e seus efeitos sobre as cidades. A segunda parte faz uma caracterização da cooperação descentralizada, especificamente a cooperação descentralizada pública desenvolvida pelas cidades. A terceira parte apresenta o caso da cooperação operacionalizada por meio das Redes Temáticas do Programa URB-AL. A quarta parte traz algumas considerações sobre como a cooperação descentralizada pode contribuir para uma maior eficácia no enfrentamento dos problemas locais.

O contexto: a globalização, as cidades e o desenvolvimento local

Entende-se que a globalização é uma das variáveis mais importantes para explicar a cooperação descentralizada. Isso porque grande parte dos fatores que serão discutidos mais adiante, como estímulos para a cooperação descentralizada: as novas dinâmicas de cooperação internacional, crescimento da inserção internacional das cidades e as novas configurações das ações para o desenvolvimento das localidades; estão de alguma forma integrados ou são reflexo desse processo.

Define-se globalização como conjuntos de relações sociais que se traduzem na intensificação das interações transnacionais, sejam elas práticas interestatais, práticas capitalistas globais ou práticas sociais e culturais transnacionais. A desigualdade de poder no interior dessas relações (as trocas desiguais) afirma-se pelo modo como as entidades ou fenômenos dominantes se desvinculam dos seus âmbitos ou espaços e ritmos locais de origem, e correspondentemente, pelo modo como as entidades ou fenômenos dominados, depois de desintegrados e desestruturados, são revinculados aos seus âmbitos, espaços e ritmos locais de origem (SOUSA SANTOS, 2005, p. 85).

As práticas interestatais são as ações desenvolvidas pelo Estado no sistema mundial e são representadas, além dos Estados-nação, pelas Organizações Internacionais, Instituições Financeiras Multilaterais, Blocos Regionais e pela Organização Mundial do Comércio. As práticas capitalistas globais dizem respeito às práticas desenvolvidas pela empresas transnacionais no processo de produção global. Já as práticas sociais e culturais transnacionais representam a movimentação de pessoas, as trocas culturais e de informações, elas se dão a partir das Organizações Não-governamentais, dos Movimentos Sociais e das Redes.

Nos seus aspectos econômicos ela apresenta as seguintes características principais: forte intervenção do sistema financeiro na economia, as decisões de investimento se dão em escala global, “processos de produção flexíveis e multilocais”, redução dos custos de transportes, revolução tecnológica de informação e comunicação, desregulamentação das economias nacionais, domínio das agências financeiras multilaterais, “emergência de três

grandes capitalismos transnacionais”: o americano (EUA e suas relações), o japonês (Japão e suas relações) e o europeu (União Européia e suas relações) (SOUSA SANTOS, 2005, p. 29).

Um fator central, em meio às características econômicas da globalização, é a internacionalização do capital. A movimentação internacional do capital se amplia, mas também muda a sua forma de reprodução. “(...) A mundialização² deve ser pensada como uma fase específica do processo de internacionalização do capital e de sua valorização, à escala do conjunto das regiões do mundo onde há recursos ou mercados, e só a elas” (CHESNAIS, 1996, p. 32).

Com a nova divisão internacional do trabalho, a flexibilização dos processos produtivos e outras manifestações do capitalismo em escala mundial, as empresas, corporações e conglomerados transnacionais adquirem preeminência sobre as economias nacionais. Elas se constituem nos agentes e produtos da internacionalização do capital. Tanto é assim que as transnacionais redesenham o mapa do mundo, em termos geoeconômicos e geopolíticos muitas vezes bem diferentes daqueles que haviam sido desenhados pelos mais fortes Estados nacionais. [...] A dinâmica do capital, sob todas as formas, rompe ou ultrapassa fronteiras geográficas, regimes políticos, culturas e civilizações. Está em curso um novo surto de mundialização do capitalismo como modo de produção, em que se destacam a dinâmica e a versatilidade do capital como força produtiva (IANNI, 2003, p.56 e 58).

Nesta nova configuração, as características “clássicas” do Estado-nação também são transformadas. Nas suas diretrizes internas o Estado-nação terá que considerar, cada vez mais, a realidade externa, submetendo-se, em algumas situações à situação internacional.

As principais mudanças políticas são: redução da autonomia política e da soberania dos estados periféricos, promovida pelos estados hegemônicos e pelas instituições internacionais, controladas por esses Estados; crescimento dos acordos políticos interestatais (União Européia, Nafta, Mercosul entre outros); perda de centralidade do Estado-nação no que diz respeito às questões econômicas, políticas e sociais. “A atual globalização produz o enfraquecimento dos poderes do Estado” (SOUSA SANTOS, 2005, p. 38).

Um último ponto importante, no que diz respeito às questões políticas, é a intensificação das formas de governo supra-estatal, ou seja, das instituições políticas internacionais, das agências financeiras multilaterais, dos blocos político-econômicos supranacionais etc.

Castells (1998) trata dos efeitos desse processo sobre os Estados nacionais. Como uma das características mais relevantes da globalização econômica é a internacionalização do capital e a interdependência dos mercados financeiros, as políticas monetária, creditícia e fiscal dos países ficam subordinadas às atuações dos mercados financeiros. As políticas econômicas passam por um processo de homogeneização, comprometidas, na sua grande maioria, com a livre movimentação do capital.

Uma outra característica relevante da globalização econômica é a internacionalização de bens e serviços. As grandes empresas estão se internacionalizando. As empresas multinacionais, apesar de apresentarem uma nacionalidade, tomam suas decisões de acordo com as especificidades dos países em que estão localizadas. Sendo assim, a atuação do Estado fica limitada às posições estratégicas dessas empresas, que podem mudar suas ações de investimento, a partir de expectativas negativas em relação aos rendimentos.

² O termo Mundialização é melhor, segundo o autor, para caracterizar as transformações no sistema mundial. O termo globalização surgiu nas escolas americanas de administração de empresas e tem um conteúdo ideológico. “A palavra ‘mundial’ permite introduzir, com muito mais força do que o termo ‘global’, a idéia de que, se a economia se mundializou, seria importante construir depressa instituições políticas mundiais capazes de dominar seu movimento” (CHESNAIS, 1996, p. 24).

A resposta do Estado à redução de sua capacidade de intervenção, em função dos fatores relacionados acima, é a multilateralização e a cooperação. As instituições interestatais têm-se destacado nacional e internacionalmente.

Os Estados nacionais estão encontrando um mecanismo para sobreviver à globalização: a formação de cartéis políticos de representação de interesses nos quais, ao preço de uma constante negociação, podem somar recursos, compartilhar estratégias, negociar acordos com agentes econômicos multinacionais e inclusive tratar de gerenciar o impacto sobre seus países e povos dos incontroláveis fluxos globais de riqueza, informação e poder ³ (CASTELLS, 1998, p. 9).

Essa estratégia dos Estados nacionais de intervenção nas relações globais tem como fator correspondente a perda de representatividade nacional e de capacidade de resposta aos problemas locais. Sendo assim, os Estados nacionais estão partindo para um processo de descentralização.

Apesar dos governos locais ou regionais terem menos recursos que os Estados nacionais para responder aos fluxos globais, eles têm maior flexibilidade e, portanto, maior capacidade de adaptação. Os governos locais e regionais “[...] têm uma relação mais fluída com os seus cidadãos. Podem expressar melhor a identidade cultural de um território, estabelecer mais facilmente mecanismos de participação e informação, e gerar mobilizações simbólicas comunitárias”⁴ (CASTELLS, 1998, p. 9).

Constitui-se então o que o autor chama de Estado rede.

O Estado que denomino Estado rede se caracteriza por compartilhar a autoridade (ou seja, a capacidade institucional de impor uma decisão) ao longo de uma rede de instituições. Uma rede, por definição, não tem centro, e sim nós, de diferentes dimensões e com relações internodais que são freqüentemente assimétricas. Porém, todos os nós são necessários para a existência da rede. Assim, o Estado-nação, se articula cotidianamente na tomada de decisão com instituições supranacionais de diferentes tipos e em âmbitos distintos. Porém, também funcionam em rede, nessa mesma rede, instituições regionais e locais [...] ⁵ (CASTELLS, 1998, p. 11).

A pergunta é: o quanto esse processo afeta as localidades e, mais especificamente, as cidades?

O conceito de globalização representa mais que a intensificação das relações sociais entre países, ela caracteriza uma situação em que os Estados e a sociedade se envolvem cada vez mais no sistema mundial. Sendo assim, problemas que acontecem em lugares distantes tem efeitos internos e questões internas podem ser levadas para o âmbito internacional. “Em outras palavras, a globalização representa uma mudança significativa no alcance espacial da ação e da organização sociais, que passa para uma escala inter-regional ou intercontinental” (HELD e MCGREW, 2001, p. 12).

Sendo assim, as cidades são afetadas pelas novas configurações do processo de produção e pelas transformações no âmbito de atuação do Estado-nação. Os governos municipais assumem novas responsabilidades e criam estratégias de inserção internacional, que em alguns casos são combinadas às ações do governo central e em outros podem, inclusive, contrapor essas ações. A atuação internacional das cidades pode ser vista como contraposição ou como forma de amenizar os efeitos negativos das políticas neoliberais implantadas pelos governos centrais.

Existem grupos de cidades que representam locais importantes para as estratégias das empresas transnacionais. Ao mesmo tempo, existem outras que não são tão importantes ou até

³ Tradução livre da autora.

⁴ Tradução livre da autora.

⁵ Tradução livre da autora

nada relevantes e que arcam com os custos do processo de globalização. “Globalização não significa, portanto, homogeneização do espaço mundial, mas ao contrário, diferenciação e especialização” (BENKO, 2001, p.2).

Borja e Castells (1997) caracterizam a globalização a partir de dois processos denominados: economia global e economia informacional.

Por economia global entendemos uma economia em que as atividades estrategicamente dominantes funcionam como unidade a nível planetário em tempo real ou potencialmente real [...] A economia global é também uma economia informacional. Quer dizer, uma economia na qual o incremento da produtividade não depende do incremento quantitativo dos fatores de produção e sim da aplicação de conhecimento e informação à gestão, produção e distribuição, tanto em processos, como em produtos. A geração e processamento estratégico de informação têm-se convertido em fatores essenciais de produtividade e competitividade na nova economia⁶ (BORJA e CASTELLS, 1997, p. 24).

As principais atividades econômicas do novo sistema são: atividades financeiras, de seguros, imobiliárias, de consultoria, de serviços legais, de publicidade, desenho, *marketing*, relações públicas, sistemas de informação entre outros. Todas essas atividades dependem de fluxos de informação e conhecimento, a partir do desenvolvimento do sistema de telecomunicações elas podem ser desenvolvidas em qualquer lugar.

Essas atividades estão, na sua grande maioria, concentradas em alguns países e algumas cidades. Existe uma concentração das atividades mais qualificadas nas áreas metropolitanas dos principais países. Essas cidades possuem a infraestrutura em termos de: transporte aéreo, sistema de telecomunicações, hotéis de luxo, segurança, pessoal qualificado etc, primordiais para esses serviços avançados.

A combinação de dispersão espacial e integração global tem criado um novo papel estratégico para as grandes cidades. [...] Estas cidades funcionam agora de quatro novas formas: primeiro, como pontos direcionais da organização da economia mundial, altamente concentrados; segundo, como localizações chave para finanças e firmas de serviços especializados; terceiro, como lugares de produção, incluindo a produção de inovação nestes setores avançados; e quarto, como mercados para produtos e inovações produzidos⁷ (BORJA e CASTELLS, 1997, p. 41).

Sendo assim, não existe uma dispersão de funções e nem mesmo uma concentração de funções em algumas áreas metropolitanas, mas sim uma rede de nós urbanos como centro principal da economia global.

Além dos serviços avançados, a localização industrial também tem afetado o dinamismo das cidades. A distribuição geográfica dos processos de produção da indústria está condicionada aos seguintes fatores: força de trabalho, características sociais e ambientais e inovação tecnológica. As atividades de pesquisa e desenvolvimento e de inovação estão localizadas em determinadas áreas que apresentam condições favoráveis para o seu desenvolvimento, “como fatores de produção específicos, capital, trabalho e matérias-primas, combinados por um ator institucional e baseados em uma determinada forma de organização social territorial”⁸ (BORJA e CASTELLS, 1997, p. 47).

O setor industrial da nova economia está articulado internacionalmente em torno da inovação e da fabricação articulada em redes globais.

⁶ Tradução livre da autora.

⁷ Tradução livre da autora.

⁸ Tradução livre da autora.

O que caracteriza a nova lógica de localização industrial é sua descontinuidade geográfica construída sobre a base de complexos territoriais de produção espacialmente distantes. O novo espaço industrial se organiza em torno de fluxos de informação que, às vezes, separam e reúnem seus distintos componentes territoriais, segundo os ciclos e segundo as empresas⁹ (BORJA e CASTELLS, 1997, p. 49).

O segundo impacto importante da globalização sobre as cidades é a constituição de megacidades, reflexo das novas estruturas de produção industrial e de serviços avançados.

As cidades não são consideradas megacidades pelo volume populacional, o tamanho é relevante, mas não é o único fator. As megacidades são os nós da economia global, “concentram as atividades de direção, produção e gestão do planeta, os centros de poder político, o controle dos meios de comunicação, a capacidade simbólica de criação e difusão das mensagens dominantes”¹⁰ (BORJA e CASTELLS, 1997, p. 50).

Uma característica importante das megacidades é que, além de concentrarem as principais atividades da economia global, também concentram os setores socialmente irrelevantes para o sistema (as periferias, a pobreza urbana, os guetos de imigrantes, a criminalidade etc). Apesar dessa dualidade, os autores consideram que a era da informação é e será a era das megacidades.

Dado esse novo cenário, as cidades aparecem cada vez mais nas questões políticas, econômicas, sociais e culturais. A cidade é entendida aqui não somente como o governo local, mas como instituições políticas e sociedade civil. E no caso mais específico das grandes cidades surgem questões fundamentais que precisam ser respondidas: “nova base econômica, infraestrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade”¹¹. A resposta a essas questões é que vai permitir uma inserção competitiva das cidades na economia global, garantindo o bem-estar de sua população (BORJA e CASTELLS, 1997, p. 160).

As transformações das cidades em lugares de transações transnacionais levam ao desenvolvimento de novas estruturas físicas e políticas, o que resulta em um novo ordenamento político, econômico e espacial destas cidades¹² (SASSEN, 2003). Um dos resultados do processo de globalização é que as cidades competem entre si para se tornarem atrativas às empresas transnacionais.

Ao mesmo tempo em que as cidades se reorganizam como reflexo do processo de globalização, há uma redução do tamanho do Estado em resposta a proposta do Estado mínimo, desenvolvido no âmbito das políticas neoliberais. A necessidade de redução dos gastos públicos faz com que os governos locais assumam novas responsabilidades em torno do desenvolvimento local. Como os governos centrais reduzem suas políticas de desenvolvimento nacional e regional, resta aos governos locais buscarem alternativas para melhoria na qualidade de vida das sociedades locais.

[...] A gestão de inúmeros bens coletivos locais, tais como a educação, a formação, as infraestruturas de transportes, as ajudas sociais foram, a partir de então e com frequência, regionalizados. Foi a ocasião de descobrir que a densidade das relações entre os atores locais (empresas, universidades, coletividades territoriais, sindicatos etc.) pode exercer um papel determinante na competitividade das atividades econômicas. [...] O desenvolvimento local substitui, doravante, o desenvolvimento comandado por cima, estatizado e centralizador [...] (BENKO, 2001, p. 2).

O conceito de desenvolvimento local compreende um processo de crescimento e mudança estrutural que leva a melhoria na qualidade de vida da população de uma cidade. O

⁹ Tradução livre da autora.

¹⁰ Tradução livre da autora.

¹¹ Tradução livre da autora.

¹² Tradução livre da autora.

desenvolvimento local aparece como uma perspectiva de inserção competitiva das cidades na economia global, utilizando da melhor forma possível suas capacidades locais e mobilizando os diversos atores locais. O êxito das cidades está associado à sua capacidade de se adaptar à dinâmica local, nacional e internacional da economia de mercado. O objetivo é construir capacidade econômica em determinadas áreas, o que vai refletir em crescimento econômico, geração de emprego, melhor distribuição de renda, melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, entre outros.

Os motivos para a adoção do enfoque de desenvolvimento local podem ser elencados da seguinte forma:

- i) assunção de novas responsabilidades e funções no nível local, produto dos processos de descentralização em curso; ii) [...] os cenários de desenvolvimento se modificaram profundamente nos últimos anos e, portanto, é necessário assumir novas pautas de gestão territorial; iii) revalorização do papel das cidades e das regiões e dos governos municipais nos processos de desenvolvimento; iv) percepção de que os métodos tradicionais de planificação e gestão urbana não se adaptam às novas circunstâncias; e v) acesso à informação de gestões de corte estratégico exitosas em cidades, principalmente, européias (CATENAZZI e REESE, 1998, apud BERNAZZA, 2005).

Swinburn, Goga e Murphy (2006) apresentam, no Manual para o Desenvolvimento Econômico Local, elaborado para Unidade de Desenvolvimento Urbano do Banco Mundial, as justificativas para adoção de políticas de desenvolvimento local, destacando fatores internacionais, federais, regionais, metropolitanos e municipais.

A globalização assim como apresenta oportunidades de novos investimentos leva a maior concorrência internacional. As empresas multinacionais concorrem na busca de locais mais favoráveis para sua produção, ao mesmo tempo, as cidades competem entre si para atrair esses investimentos. Nessa competição, é necessário que as cidades, mesmo as menores, desenvolvam suas potencialidades.

As reformas macroeconômicas, nas áreas fiscais e monetárias, impactaram diretamente nas cidades. Em alguns casos, elas ampliaram seu potencial de atratividade e, em outros, elas criaram novos desafios. A descentralização do Estado levou ao crescimento das responsabilidades dos governos municipais para atrair e reter os investimentos privados.

Esses novos desafios promoveram a concorrência entre as cidades para atrair esses investimentos. A colaboração entre um grupo de cidades regionalmente ou até internacionalmente, no caso da cooperação descentralizada, desenvolvida no âmbito das redes internacionais de cidades, podem criar novas oportunidades e potencializar os recursos disponíveis.

Os grandes e os pequenos negócios geralmente optam por se instalar em áreas urbanas, devido aos benefícios econômicos, decorrentes do compartilhamento do mercado, infra-estrutura, grupos de trabalhadores e troca de informação com outras firmas. A vantagem econômica das áreas urbanas depende consideravelmente da qualidade do governo e da administração urbana, bem como das políticas que afetam a disponibilidade, ou não, de eletricidade, transporte, telecomunicações, saneamento e espaços urbanos a serem desenvolvidas. Os fatores que afetam a produtividade da mão-de-obra na economia local, incluem a disponibilidade e a qualidade dos serviços de moradia, saúde e educação, capacidades, segurança, oportunidades para treinamento e a existência de um bom transporte público. Esses fatores de infra-estrutura “pesada” e “leve” são os principais determinantes das vantagens relativas de uma comunidade (SWINBURN, GOGA e MURPHY, 2006, p. 3).

As iniciativas de desenvolvimento local pressupõem uma capacidade de identificação das potencialidades da cidade, em termos de recursos disponíveis, o que determinaria a sua

capacidade de atração e retenção de investimentos, e um comportamento colaborativo, envolvendo os governos municipais, as empresas e a comunidade local.

Em resumo, pode-se dizer que o desenvolvimento local é um processo de crescimento e mudança estrutural da economia de uma cidade, comarca ou região, em que se pode identificar pelo menos três dimensões: uma econômica, caracterizada por um sistema de produção que permite aos empresários locais usar eficientemente os fatores produtivos, gerar economias de escala e aumentar a produtividade a níveis que permitam melhorar a competitividade nos mercados; outra sócio-cultural, na qual o sistema de relações econômicas e sociais, as instituições locais e os valores servem de base ao processo de desenvolvimento; e outra política e administrativa, na qual as iniciativas locais criam um entorno local favorável a produção e impulsionam o desenvolvimento. (COFFEY e POLESE, 1985; STOHR, 1985 apud BARQUERO, 2001, p. 22)

Os gestores locais precisam encontrar os melhores mecanismos para atingir o objetivo de desenvolvimento local. A inovação na gestão pública local se torna cada vez mais importante. O desenvolvimento institucional de agências, consórcios e redes de configuração metropolitana pode representar um caminho.

Esses sistemas institucionais inovadores, que representam os interesses de diferentes municípios e agências parceiras na mesma área metropolitana, podem trazer benefícios para os atores principais de cada município: repartições públicas, associações comerciais e organizações da sociedade civil. Esses sistemas podem servir para unir esforços de diferentes localidades e ampliar os resultados do DEL e podem fortalecer a representatividade dos níveis mais altos de tomada de decisões. Esse tipo de cooperação tem funcionado bem para cidades que pertencem a mercados comuns, ou que possuem interesses comuns em determinados setores, por exemplo *Eurocities*, *Indonesian city Network*, *South African Cities Network* (SWINBURN, GOGA e MURPHY, 2006, p. 3)

Por fim, as novas configurações econômicas e políticas no âmbito do processo de globalização, a globalização é tratada como um processo não acabado e, portanto, passível de mudanças, levaram a reorganização das cidades. Uma das características dessa reorganização é a maior preocupação com as questões locais ou, mais especificamente, com os fatores que impedem o desenvolvimento econômico.

Ao mesmo tempo, o Estado-nação não perdeu a sua atribuição de gestor do desenvolvimento econômico, mas reduziu sua capacidade de atuação nessa área, promovendo, então, uma descentralização dessas atribuições.

Sendo assim, os gestores municipais, cobrados pelas comunidades locais, engajaram-se em novas iniciativas de busca de desenvolvimento local. Em conjunto com outras medidas de desenvolvimento local, a cooperação descentralizada se tornou uma inovação na gestão pública local.

Cooperação descentralizada

A cooperação descentralizada representa um conceito novo na dinâmica de cooperação internacional para o desenvolvimento. A União Européia foi a primeira a inserir esta modalidade de cooperação em seu programa, a partir da inclusão do termo nos acordos da IV Conferência de Lomé, firmados em 1989, com países da Ásia, Pacífico e o Caribe.

Segundo Romero (2004), os fatores que impulsionaram os programas descentralizados estão relacionados às mudanças nos princípios e paradigmas da cooperação internacional para o desenvolvimento.

A cooperação internacional para o desenvolvimento foi concebida, inicialmente, como um instrumento de ajuda dos países desenvolvidos aos países menos desenvolvidos. A cooperação representava uma relação entre Estados centrais e outros atores (como organizações da sociedade civil e o setor privado) eram meros observadores. O principal instrumento utilizado era a transferência de recursos a fundo perdido ou doações sem contrapartida.

Essa concepção de cooperação foi se transformando e, a partir de meados da década de 1990, o modelo de cooperação para o desenvolvimento começa a incorporar o princípio de desenvolvimento. Essa mudança se dá em função dos questionamentos sobre a efetividade dos instrumentos clássicos de cooperação na melhoria da qualidade de vida da população dos países menos desenvolvidos.

O paradigma de cooperação como instrumento de desenvolvimento representa uma transformação do modelo de cooperação assistencial. O que o diferencia do modelo clássico é que o novo modelo de cooperação é multilateral, existe uma colaboração entre iguais, diferente do conceito unilateral onde existe o doador e o receptor.

A multilateralidade reconhece, por sua vez, três princípios: i) o 'interesse mútuo' (na resolução de problemas globais ou com impactos globais) e, em alguns casos até de 'benefícios mútuos' (cooperação econômica); ii) a complementaridade das ações com os esforços locais de desenvolvimento; iii) a participação ativa dos implicados na cooperação como uma necessidade de eficiência, eficácia e apropriação e de conscientização cidadã sobre problemas globais¹³ (ROMERO, 2004., pág. 37).

O modelo de cooperação multilateral implica a utilização de outros instrumentos, além da transferência de recursos, como: “a assistência técnica e financeira, a transferência de tecnologia, a formação de recursos humanos, o reforço de capacidades e o desenvolvimento institucional, o intercâmbio de experiências adquire um papel prioritário para este novo tipo de cooperação”¹⁴ (ROMERO, 2004, pág. 37).

A cooperação para o desenvolvimento inclui ainda outros atores, além do Estado, como protagonistas das iniciativas. Participam representantes da sociedade civil, do setor privado e de outras instâncias do Estado. A cooperação internacional que envolve esses outros atores recebe o nome de cooperação descentralizada.

A cooperação descentralizada é definida como um novo enfoque das 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 desenvolvimento¹⁵ (COMISSÃO EUROPÉIA apud ROMERO, 2004, pág. 40).

Segundo o mesmo documento da Comissão Européia, a cooperação descentralizada é desenvolvida pelos seguintes atores: poderes públicos locais, organizações não governamentais, associações profissionais e grupos de iniciativas locais, cooperativas, sindicatos, organizações de mulheres e jovens, instituições de ensino e de pesquisa, igrejas e outras associações não governamentais que possam contribuir para o desenvolvimento.

Outra característica da cooperação descentralizada é que quem promove a cooperação são as próprias entidades territoriais descentralizadas, com seus programas e orçamentos. Em alguns casos incluem os próprios Estados centrais ou organismos internacionais que estimulam a cooperação descentralizada.

¹³ Tradução livre da autora.

¹⁴ Tradução livre da autora.

¹⁵ Tradução livre da autora.

A cooperação descentralizada, incorporando o conceito de cooperação como instrumento ao desenvolvimento, tem como principal objetivo atingir o benefício mútuo e, em alguns casos, incorpora o co-financiamento. As contrapartes estão envolvidas por interesses recíprocos. Além disso, os agentes estão no centro de execução e interferem em todo o ciclo do projeto.

[...] A cooperação descentralizada (basicamente desde quem promove e desenha) se centrará tanto no fortalecimento da capacidade de intervenção dos atores descentralizados como na promoção dos direitos humanos. O desenvolvimento humano local, presente fortemente nesta visão, é concebido como um processo integral que não hierarquiza suas diversas dimensões (democrática, econômica, social, meio-ambiental, cultural etc) e sim que aspira alcançar estas metas de modo integral, a partir – mesmo que não exclusivamente – da mobilização dos fatores locais¹⁶ (MINA, 2003, p.52).

Quando a cooperação descentralizada envolve governos locais e regionais, Malé (2006) denomina-a de cooperação descentralizada pública.

Malé (2006) faz uma caracterização da cooperação descentralizada pública a partir de três variáveis: os atores, o conteúdo e as formas.

Os atores envolvidos neste tipo de cooperação não são nem estados centrais e nem entidades não governamentais, são atores específicos que tem os atributos dos atores públicos e estão vinculados na dimensão local ou territorial.

A cooperação descentralizada pública tem um conteúdo específico: i) focaliza-se em problemas locais e territoriais; ii) “oferece uma competência e um *know-how* que se pode transmitir ou intercambiar diretamente desde as instituições locais, sem recorrer a gabinetes de consultoria ou especialistas externos”; iii) tem condições de estabelecer cooperação a médio e longo prazos, isto porque, geralmente, são utilizados recursos próprios, onde os atores estabelecem as modalidades de cooperação; iv) pode promover uma relação mais ampla, uma vez que inclui outros agentes sociais locais; v) pode garantir uma relação mais direta com os cidadãos, o que implica em uma relação mais participativa (MALÉ, 2006, p. 20).

Apesar das diferentes atribuições dos governos locais nos países, existe uma similaridade nessas atribuições, entre elas podem ser destacadas: o controle do crescimento urbano, a administração dos serviços básicos (água, luz, esgoto etc), a cobertura de serviços sociais básicos (educação primária, saúde primária etc) entre outros temas que influenciam o cotidiano das populações. Esses temas comuns levam a um enredo de problemas que podem fazer parte do conteúdo da cooperação descentralizada pública.

A partir da identificação dos atores e do conteúdo, pode-se observar que a cooperação direta entre os mesmos tipos de atores, a cooperação horizontal, é mais facilmente desenvolvida. Os governos locais e regionais, de acordo com a sua autonomia, podem estabelecer convênios, relações de irmanamento, criação de redes, intercâmbios sem formalização de projetos etc.

Enfim, as relações desenvolvidas no âmbito da cooperação descentralizada são relações entre iguais, onde os governos locais são reconhecidos como sujeitos ativos da cooperação.

Na sua dimensão política, a cooperação descentralizada pública pode ter como objetivo o fortalecimento da dimensão local nas agendas nacionais ou regionais. A cooperação descentralizada pode representar um elemento de pressão para uma maior

¹⁶ Tradução livre da autora.

descentralização do Estado (competências e recursos). Além disso, pode representar uma forma de interferir nas agendas de integração regional.

Na sua dimensão de política mundial, a cooperação descentralizada pode contribuir para uma afirmação positiva dos governos locais na definição de estratégias e políticas internacionais e na solução de problemas globais que normalmente são atribuição exclusiva dos Estados centrais.

Partindo-se do princípio de que a cooperação descentralizada é um fenômeno que surge a partir da necessidade de intercâmbio e comparação de experiências entre os governos locais, em temas de sua competência, e de que ela ocorre numa dimensão mais ampla de globalização e descentralização do Estado, essa cooperação representa uma das formas das cidades se inserirem de forma mais competitiva internacionalmente.

Para as cidades maiores, a cooperação descentralizada representa uma forma de essas cidades fortalecerem suas potencialidades e de se projetarem política e economicamente no contexto internacional, ao mesmo tempo em que, potencializam suas políticas locais de desenvolvimento. Já para as cidades menores, representam uma forma de inserção internacional que elas não teriam condições de desenvolver sozinhas, além de permitir que essas cidades aproveitem as experiências exitosas de políticas locais e os ganhos de escala que os projetos conjuntos viabilizam.

O Programa URB-AL é um exemplo da cooperação descentralizada pública, que se desenvolve de forma horizontal.

Programa URB-AL: Programa URBS América Latina

O Programa URB-AL foi criado em 1995, pela Comissão Européia, como um programa de cooperação descentralizada, destinado às cidades da América Latina e da União Européia. É um programa entre municipalidades, regiões e instâncias representativas de coletividades locais de ambas as regiões. Podem também participar associações de caráter geral ou pontual, agrupando instâncias municipais e regionais.

Em termos gerais, a Comissão Européia é responsável pela coordenação do programa e os participantes implementam e desenvolvem os projetos.

Como um programa descentralizado, apresenta as seguintes características:

- i) mobilização de um grupo de atores locais por meio de redes; ii) implementação por meio de atividades realizadas pelos próprios beneficiários; iii) convites a propostas, induzindo atividades realizadas pelos próprios atores; iv) princípio de cofinanciamento das atividades por parte dos beneficiários¹⁷ (DE GROOTE e CABALLEROS 2004, p. 6).

Os objetivos nas duas primeiras fases do programa giravam em torno da troca de experiências e execução de projetos dentro das temáticas propostas pelos entes envolvidos. As cidades se agrupavam em temas de acordo com suas necessidades, na busca da reflexão e da aplicação de planos criados, por meio das redes de trabalho.

Segundo o documento inicial de apresentação do programa, seus objetivos gerais eram: i) apoio para a melhoria nas condições sócio-econômicas e da qualidade de vida da população e ao desenvolvimento equitativo dos centros urbanos; ii) promoção e fortalecimento de intercâmbios de experiências, de cooperação e colaboração mútuas entre cidades, regiões e coletividades locais.

A I Fase do Programa URB-AL correspondeu ao período de 1996-2000 e compreendeu dois encontros bienais dos alcaldes da América Latina e da União Européia, realizadas pelas localidades e oito redes temáticas com um grupo de 50 a 150 membros.

¹⁷ Tradução livre da autora.

No quadro abaixo são apresentadas as redes temáticas desenvolvidas na I Fase do Programa URB-AL.

Redes Temáticas	Cidades Coordenadoras
1. Droga na Cidade	Santiago (Chile)
2. Conservação dos Contextos Históricos Urbanos	Província de Vicenza (Itália)
3. A Democracia na Cidade	Issy-les-Monlineaux (França)
4. A Cidade como Promotora de Desenvolvimento	Madri (Espanha)
5. Políticas Sociais Urbanas	Montevideu (Uruguai)
6. Meio Ambiente Urbano	Málaga (Espanha)
7. Gestão e Controle da Urbanização	Rosário (Argentina)
8. Controle da Mobilidade Urbana	Stuttgart (Alemanha)

Fonte: Comissão Européia, s.d.; n. pág.

As Redes Temáticas reuniam as cidades em torno de um assunto de interesse comum e geravam programas e estratégias que eram trabalhados por todos os envolvidos, a partir da coordenação de determinadas cidades.

As cidades escolhidas como coordenadoras, tinham como tarefas obrigatórias: i) realizar um seminário de lançamento e duas reuniões anuais (o equivalente de uma para cada ano do exercício de coordenação, sendo três anos de coordenação); ii) difundir as informações sobre o tema e discutir as possibilidades de projetos a serem desenvolvidos em comum; iii) animar a participação das cidades membros da Rede Temática.

A União Européia destinava recursos financeiros às cidades coordenadoras para o desenvolvimento de projetos, no montante correspondente a 70% do projeto, ficando sob responsabilidade da cidade coordenadora os 30% restantes. A Comissão Européia destinou 14 milhões de euros para a I Fase do programa.

Com o relativo sucesso da I Fase, a Comissão Européia lança, em 29 de dezembro de 2000, a II Fase do Programa URB-AL. A II Fase compreendeu o período de 2001-2006.

Segundo o Guia da II Fase do Programa, os objetivos gerais do programa são alterados, passando a ter a seguinte redação: desenvolver laços diretos e duradouros entre as coletividades locais européias e latino-americanas pela difusão, aquisição e aplicação das melhores práticas no domínio das políticas urbanas.

Também são alterados os objetivos específicos, que passam a ser: i) reforçar as capacidades de ação das coletividades locais no desenvolvimento social, econômico e cultural das zonas urbanas, incluindo por em marcha equipamentos coletivos; ii) desenvolver as capacidades estruturais das autoridades locais, nomeadamente pela formação de recursos humanos; iii) promover a parceria entre coletividades locais e representantes da sociedade civil; iv) desenvolver as capacidades de ação das pequenas e médias cidades (PMC), no âmbito da internacionalização das suas ações; v) promover as “boas práticas” de desenvolvimento local européias e latino-americanas, respeitando as especificidades locais.

Foram previstas mais seis novas redes temáticas, sendo que cada rede poderia agrupar o número máximo de 200 participantes. A duração prevista era de cinco anos e a Comissão Européia destinou 50 milhões de euros para o programa.

Os projetos da II Fase seguiam os seguintes parâmetros: i) eram entendidos como projetos comuns as iniciativas de buscar concretamente a solução para os temas propostos nas redes temáticas; ii) os projetos deveriam derivar dos temas das redes de que dependiam, sendo que os participantes tinham autonomia para criar projetos; iii) o número de participantes variava de 5 a 15 membros; iv) os projetos comuns dividiam-se em dois tipos (A e B).

Os projetos do Tipo A visavam às trocas de experiências e práticas entre os participantes e correspondiam aos projetos comuns da I Fase. Já os projetos do Tipo B visavam realizar atividades que atingissem uma ou mais coletividades envolvidas, a partir dos

seguintes critérios: deveriam decorrer de um projeto comum da I Fase, cujas atividades já estivessem concluídas ou deveriam decorrer de um projeto comum do Tipo A da II Fase, cujas atividades já estivessem concluídas ou da experiência referente à coordenação de alguma rede temática da I ou da II Fase.

As novas redes temáticas da II Fase são apresentadas no quadro abaixo:

Redes Temáticas	Cidades Coordenadoras
9. Financiamento Local e Orçamento Participativo	Porto Alegre (Brasil)
10. Luta contra a Pobreza Urbana	São Paulo (Brasil)
12. Promoção das Mulheres nas Instâncias das Decisões Locais	Diputación de Barcelona (Espanha)
13. Cidades e Sociedade da Informação	Bremen (Alemanha)
14. Segurança Cidadã na Cidade	Valparaíso (Chile)

Fonte: Comissão Européia, s.d., n. pág.

A dinâmica de seleção dos projetos e de execução das atividades envolvia três atores chaves:

i) a rede, que patrocina, organiza e supervisiona os temas que posteriormente se formulam os projetos da rede; ii) os coordenadores de projetos que assumem a relação direta com os sócios participantes na iniciativa; e iii) os sócios participantes nos projetos que se comprometem ao desenvolvimento de atividades e responsabilidades concretas dentro de uma ação comum, com o resto dos sócios e/ou participantes¹⁸ (INFORME SINTESE DA II FASE, 2006, p. 30).

Em 2006, os vínculos contratuais dos projetos foram encerrados pela Comissão Européia, mas muitas cidades decidiram continuar suas atividades com recursos próprios ou outras fontes de financiamento.

Em março de 2008, foi apresentada a chamada de propostas para a III Fase do Programa URB-AL, esta nova fase do programa corresponderá ao período de 2008-2011. Segundo o documento publicado na chamada de propostas e que contém as indicações necessárias para os proponentes, os objetivos gerais desta nova fase do projeto envolvem aumentar o grau de coesão social e territorial, no que se refere às coletividades locais e regionais da América Latina, tendo como objetivo específico:

Consolidar ou promover, apoiando as parcerias e o intercâmbio de experiências um número limitado de cidades e territórios da América Latina, os processos e políticas de coesão social que poderiam transformar-se em modelos de referência, capazes de gerar debates e de indicar possíveis soluções aos governos subnacionais da América Latina, que desejam promover dinâmicas de coesão social (URB-AL III, p. 5).

Entende-se que o objetivo principal desta fase do programa é promover a integração e as práticas de ajuda mútua entre os participantes do projeto.

Tendo como base este objetivo, a Comissão estabelece as prioridades e critérios que devem ser seguidos pelos projetos apresentados, sendo que esta nova fase do programa é construída sobre as seguintes observações: i) as parcerias e intercâmbios de experiências entre governos subnacionais da América Latina e União Européia desempenham um importante papel na difusão e reforço de políticas de coesão social; ii) existem na América Latina, em nível local, experiências e processos interessantes que geram coesão social e que podem conseguir ser modelos de referência; iii) e que uma das particularidades mais importantes

¹⁸ Tradução livre da autora.

nestes projetos de geração de coesão social é seu caráter integral que traduz uma visão global de cidade ou território em que se quer viver.

No que tange ao financiamento do programa, são destinados 50 milhões de euros para a III Fase, a serem distribuídos em dois lotes distintos, o primeiro lote de 44 milhões de euros “financiará propostas de Ações (projetos) que preenchem as condições de elegibilidade”. O segundo lote possui como verba destinada máxima 6 milhões de euros e “financiará uma proposta para as atividades de coordenação, apoio técnico, formação, animação de redes e a divulgação de resultados que contribuir à construção do programa a partir das diferentes Ações do Lote 1” (URB-AL III, p. 6).

Como se pode observar, o Programa URB-AL já está em sua III Fase, o que por si só já demonstra que as ações desenvolvidas no âmbito da cooperação entre as cidades da América Latina e da União Européia são exitosas.

Uma avaliação preliminar do Programa URB-AL demonstra que o programa foi implantado em um momento em que as cidades demandavam programas de colaboração na área da problemática urbana e coincidiu com as prioridades comunitárias do período.

O Programa URBAL estava adaptado para tratar de questões singulares ao diálogo das duas regiões, como: “suporte institucional e consolidação dos processos de democratização, pobreza e exclusão social e suporte as reformas econômicas e a competitividade internacional”¹⁹ (INFORME SÍNTESE DA II FASE, 2006, p. 36).

A geração de espaços políticos, promovida pelas redes, quando da convocação das coletividades para discussão de temas e definição de projetos, é pertinente com o objetivo de fortalecimento da democracia participativa nos países latino-americanos, além de criar uma politização nas intervenções cooperantes das cidades européias.

Uma avaliação dos primeiros anos de implantação do programa levou a uma reconsideração de seus objetivos, instrumentos e mecanismos de avaliação de resultados.

Em síntese, durante os dois primeiros anos, a implementação do programa sofreu as conseqüências da debilidade do documento inicial, quanto a definição das atividades, a falta de articulação clara gerou também confusão e decepção em alguns dos beneficiários. As atividades da Rede 1 de Santiago e a Rede 2 de Vicenza foram prejudicadas por essa falta de clareza operativa. A visibilidade da União Européia não apresentou êxito pleno por uma promoção inadequada, com algumas exceções, e a falta de capacitação administrativa dos beneficiários frente a aplicação das condições contratuais, por parte da CE, para a justificação dos gastos nas ações²⁰ (DE GROOTE e CABALLEROS, 2004, p. 25).

Na I Fase do programa ocorreu uma participação de aproximadamente 131 sócios e na II Fase a participação foi de aproximadamente 180 sócios, destacando-se nas duas fases a participação de Universidades, Centros de Pesquisas e Organizações Não-Governamentais.

Um dos resultados do programa na I Fase foi a concentração de atividades em poucos países e cidades. No caso da Europa as atividades se concentraram na Espanha (28%), Itália (22%) e Portugal (10%). Já na América Latina, as atividades concentraram-se na Argentina (17%), Chile (16%), Colômbia (14%) e Brasil (12%) (DE GROOTE e CABALLEROS, 2004).

A participação das cidades latino-americanas concentrou-se principalmente, tanto na I quanto na II Fase, em países do Mercosul, em menor medida no Chile e Peru. Já a participação européia concentrou-se na Espanha e na Itália, esses países concentraram, aproximadamente, 80% dos recursos do programa na II Fase.

¹⁹ Tradução livre da autora.

²⁰ Tradução livre da autora.

Das oito redes temáticas desenvolvidas na I Fase, somente 3 foram coordenadas por cidades latino-americanas e 5 por cidades européias. As cidades concentraram sua participação em temas de seu interesse. Observou-se uma concentração das cidades do Chile nos temas vinculados com A Droga na Cidade; Espanha, Itália, Brasil e México nos temas referentes a Conservação dos Centros Históricos Urbanos; Colômbia na Democracia da Cidade; Argentina e Espanha na Cidade como Promotora do Desenvolvimento Econômico.

Das cinco redes temáticas desenvolvidas na II Fase, 3 foram coordenadas por cidades latino-americanas e 2 por cidades européias. As entrevistas realizadas para o Informe da II Fase demonstraram um maior interesse das cidades européias por temas como urbanismo, tecnologia, meio ambiente e gênero, de forma coerente com o nível de desenvolvimento das cidades européias.

Na I Fase foram desenvolvidos 79 projetos comuns e na II Fase foram desenvolvidos 80 projetos, sendo 21 projetos do Tipo B e 59 do Tipo A.

A participação geográfica nos projetos comuns na I Fase foi similar a participação nas redes, 63% dos projetos comuns realizados foram coordenados por sócios europeus e 37% por latino-americanos.

Na II Fase, as cidades européias coordenaram 14 projetos do Tipo B (66%) e 31 projetos do Tipo A (55%), já as cidades latino-americanas coordenaram 7 projetos do Tipo B (34%) e 28 projetos do Tipo A (28%). Espanha e Itália concentraram 90% dos projetos, 54% somente na Espanha. Brasil, Argentina e Chile concentraram 60% dos projetos do Tipo A, 30,43% somente no Brasil.

As redes mais dinâmicas, de acordo com a utilização dos recursos do programa, foram A Cidade como Promotora do Desenvolvimento Econômico e Luta contra a Pobreza Urbana. São essas as redes que concentraram maior interesse dos participantes, o que demonstra a preocupação com o desenvolvimento e com as questões sociais, condizente com as mudanças promovidas pelo processo de globalização e descentralização dos Estados, apresentadas na primeira parte deste texto.

As redes temáticas viabilizaram uma cooperação duradoura entre os participantes e os projetos comuns se transformaram em ações concretas, principalmente no que se refere à geração de novos regulamentos e marcos legais e em alguns casos em melhorias institucionais.

As entrevistas e pesquisas quantitativas, desenvolvidas com os participantes, permitem o conhecimento do que eles pensam em relação ao programa e seus objetivos. Em termos numéricos, percebeu-se que os participantes consideraram que os temas propostos, sua realização e execução trouxeram resultados verificáveis, que agregaram valor aos participantes. 75,% afirmaram que “os objetivos centrais do projeto foram alcançados”²¹. Ressalta-se que essa avaliação foi fortemente influenciada pelos sócios europeus (GROOTE e CABALLEROS, 2005, p. 40).

Entre os resultados planejados mais relevantes, considera-se a grande quantidade de ações das autoridades locais, respondendo às conclusões das reuniões das Redes ou aos resultados dos projetos. [...] 46,4% afirmaram que “se modificaram a orientação das políticas”, 67,9% que “se desenharam novas políticas”, 92,9% que “se tomaram novas ações” e 44,4% que “Se geraram novos serviços municipais locais”²² (GROOTE e CABALLEROS, 2004, p. 41)

A maioria dos entrevistados considerou muito importante o programa em seu conjunto e os temas propostos, no que diz respeito aos problemas enfrentados pelas coletividades locais.

²¹ Tradução livre da autora.

²² Tradução livre da autora.

Observou-se que o Programa URB-AL apresenta um valor adicionado distinto em relação aos programas de cooperação bilateral, porque permite o compartilhamento de projetos entre os sócios e o seu desenvolvimento se dá a partir da mobilização dos próprios sócios.

O Programa URB-AL criou um ambiente de discussão entre regiões distantes e distintas e um impacto positivo da imagem europeia na América Latina, em termos de cooperação descentralizada.

A avaliação dos impactos da II Fase foi feita a partir dos impactos que as Redes Temáticas e os Projetos Comuns tiveram sobre as coletividades locais latino-americanas e as coletividades locais europeias.

Quanto aos impactos nas coletividades latino-americanas destacaram-se: i) a possibilidade de algumas coletividades atuar na cooperação internacional; ii) a ampliação dos recursos financeiros e de metodologias para intervenção no desenvolvimento local; iii) a criação de lideranças temáticas com especialização em cooperação horizontal e descentralizada.

No que diz respeito às coletividades europeias, os impactos não estavam tão claramente definidos. Apesar disso, observou-se que o programa representa uma alternativa importante de influência na comunidade local e na sociedade civil da América Latina. Os participantes europeus têm como objetivo central construir um processo de conhecimento das comunidades locais latino-americanas, em seus aspectos econômicos, políticos, culturais e sociais.

Para a Comissão Europeia o número de Redes e sócios envolvidos representa o sucesso do programa.

A avaliação das I e II Fases do programa permite uma conclusão de que o programa é ainda um processo, no sentido de que cada uma das fases foi aperfeiçoada a partir do aprendizado da fase anterior, o que, provavelmente, será observado em uma avaliação posterior da II Fase. O que por si só já é uma conclusão de que o programa está atingindo seus objetivos e que deve se consolidar como referência em cooperação horizontal descentralizada.

Finalmente, o programa URB-AL tem dotado todas as cidades participantes de uma metodologia e de uma prática que, se utilizada de forma correta, viabiliza uma consolidação das relações entre as coletividades locais das duas regiões de forma permanente.

As diversas mudanças que foram promovidas, durante as três fases do programa, confirmam o quanto o tema é recente e merece estudos mais aprofundados.

Algumas considerações sobre a cooperação descentralizada

A participação das cidades no cenário internacional tem se tornado cada vez mais importante e a cooperação descentralizada representa uma das formas dessa inserção. Uma das motivações centrais para essa projeção internacional é a tentativa de restauração da capacidade das cidades proverem bens públicos em um contexto de reforma do Estado. O crescimento da preocupação das cidades com o que acontece internacionalmente é reflexo do fato das cidades se tornarem os agentes do desenvolvimento econômico.

No que diz respeito ao contexto em que surgem as ações de cooperação descentralizada, mais especificamente o caso do Programa URB-AL, pode-se observar que existia uma demanda das cidades por programas de colaboração na área da problemática urbana.

Os documentos de avaliação das I e II Fases do programa²³ demonstram que as motivações das cidades para participação no programa, tanto pelos europeus, quanto pelos latino-americanos, foram: visibilidade, cooperação para o desenvolvimento e cooperação econômica.

Diante da percepção de que a globalização não resolveu o problema da exclusão social e, para alguns, inclusive aprofundou-a. A resolução desse problema requer ações específicas dos Estados nacionais, mas também dos governos locais. Os governos locais estão mais próximos das comunidades afetadas pela globalização, conseqüentemente, têm condições de promover a participação dos representantes destas comunidades, tanto para identificação dos problemas e dos recursos disponíveis, quanto para definição dos mecanismos que serão utilizados.

Dentro da linha de participação das comunidades locais nas políticas de desenvolvimento, a cooperação descentralizada torna-se um importante canal para a transferência de recursos e trocas de experiências.

A observação do Programa URB-AL permite considerar que a mobilização dos próprios participantes, no desenvolvimento das redes temáticas e dos projetos comuns, viabiliza um maior comprometimento dos participantes com os resultados do programa.

A avaliação do programa permite identificar os seguintes pontos positivos da cooperação descentralizada: i) ganhos de escala e maior eficiência; ii) tomada de decisão rápida; iii) maior visibilidade regional; iv) o mecanismo de rede permite uma cobertura maior da região; v) efeitos multiplicadores gerados pelas redes.

A participação das cidades nas Redes Temáticas e a elaboração de projetos comuns potencializam o processo de conhecimento dos problemas que as afetam, permitindo em alguns casos trocas de experiências e de técnicas, que na melhor das hipóteses, gera políticas que amenizam ou solucionam esses problemas.

A idéia central é que existem cidades que são “especializadas” em determinados temas e que um processo de cooperação entre as cidades permite a identificação dessas especialidades e a troca desses conhecimentos.

Os resultados esperados pelas cidades ao cooperarem podem ser resumidos em externalidades positivas. Considera-se externalidades positivas o sucesso em políticas locais relacionadas aos seguintes temas: meio ambiente, desenvolvimento sustentável, administração municipal, tecnologia, cultura, desenvolvimento urbano, gênero, segurança, democracia, pobreza, habitação, desenvolvimento econômico local, entre outros.

Além disso, as atividades das redes representam um espaço político pertinente com o objetivo de fortalecimento da democracia e de desenvolvimento da cultura política nos agentes envolvidos.

²³ O documento utilizado para a análise dos resultados da primeira fase do programa é o “Informe de evaluación”, preparado em 2004, por Bruno de Groote e Rómulo Caballeros. Este documento detalha as diversas ações e resultados, assim como apresenta as debilidades do programa e dá as perspectivas necessárias para o entendimento e aprimoramento do programa. Para tanto, utiliza-se uma determinada metodologia, necessária para que os parâmetros estabelecidos possam ser analisados de uma forma padronizada, oferecendo resultados empíricos e verificáveis. Esta metodologia leva em consideração: i) pesquisa dos documentos disponíveis; ii) entrevistas periódicas com os coordenadores das redes e dos projetos comuns; iii) entrevistas com os participantes, especialistas do Comitê Técnico de Alto Nível, integrantes das Secretarias Técnica e Financeira. O documento utilizado para análise dos resultados da segunda fase do programa é o “Informe Síntese de Avaliação Intermediária do Programa URB-AL Fase II (2001-2005)”, preparado em janeiro de 2006, por CESO CI – Consultores Internacionais S.A. e NEIMACRO, conforme solicitação da Comissão Européia. Este documento faz uma análise preliminar dos resultados da II Fase do Programa, apresenta recomendações para conclusão dessa fase e apresenta contribuições para novas fases. Utilizam-se entrevistas, diretas e indiretas, e aplicação de uma pesquisa, com perguntas relevantes para a avaliação, aos coordenadores de redes, projetos e aos sócios participantes.

Pode-se dizer, em termos mais gerais, que o resultado esperado pelas cidades ao cooperarem internacionalmente é uma inserção mais competitiva na economia global, reduzindo os efeitos negativos do processo de globalização e aproveitando os seus aspectos positivos.

Referencial bibliográfico

BENKO, Georges. **A recomposição dos espaços**. Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Vol. 1, n. 2, p. 7-12, 2001.

BERNAZZA, Claudia. **El paradigma del desarrollo local: virtudes y contradicciones del modelo municipal de los noventa**. 3º Congreso Argentino de Administración Pública. San Miguel de Tucumán: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Asociación de Administradores Gubernamentales e Gobierno de Tucumán, 2005.

BORJI, Jordi e CASTELLS, Manuel. **Local Y Global: La gestión de las ciudades em la era de la información**. Buenos Aires: Taurus, 1997.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. In: A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. Vol. 1. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2005.

_____. **Hacia El Estado Red? Globalização economia e instituciones políticas en la era de la informacion**. In: Seminario Internacional: Sociedade e a Reforma do Estado. São Paulo: Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado, março 1998.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

DESSOTTI, Fabiana R., SOUSA, Pamella M. A. e MATTIOLI, Thiago. **Programa URB-AL: Programa URBS América Latina: objetivos, origem e resultados iniciais**. In: Relatório Científico Projeto: Gestão Pública e Inserção Internacional das Cidades. São Paulo: CEDEC, PUC e UNESP, 2008.

FRONZAGLIA, Maurício L. **Unidades Subnacionais: Um Estudo de Caso sobre a Cidade de São Paulo de 2001 a 2004**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, 2005.

KLEIMAN, Alberto. **As cidades e a cooperação descentralizada no contexto das relações União Européia – América Latina: o novo papel internacional dos governos locais**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina – PROLAM, 2004.

GROOTE, Bruno e CABALLEROS, Rômulo. **Misión de Evaluación Final de la Fase I del Programa URB-AL – Informe de Evaluación**. Bruzelas: Relatório Interno, 2004.

HELD, David e MCGREW, Anthony. **Prós e Contras da Globalização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

IANNI, Ocatvio. **Teorias da Globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MALÉ, Jean-Pierre. **Especificidades de la Cooperación Descentralizada Pública: Atores, Contenidos y Modelos**. In: 1ª Conferência Anual do Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Montevideo: Observatório de Cooperación Descentralizada, 2006.

MINA, MARÍA SOL. **La Ciudad: de objeto a sujeto em la Escena Internacional**. Dissertação de Mestrado em Estudos Sociais e Políticos Latino-Americanos – Universidade Alberto Hurtado, 2003/4.

OTERO, Rómulo Caballeros. **URB-AL: Un caso de cooperación descentralizada.** In: Anuario de la Cooperación Descentralizada. Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea América Latina: 2006.

ROMERO, María Del Huerto. **Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la red de mercociudades y la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (Grupo Mercado Común).** In: A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSP, 2004. p. 403-440.

_____. **Aportes de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina a la cooperación territorial en América Latina: elementos para el debate.** Colección de Estudios de Investigación Número 1. Observatório de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada, 2007.

_____. **Nuevos Enfoques em la Cooperación Internacional: La cooperación descentralizada y el Programa URB-AL de la Comisión Europea.** Observatorio de Cooperación Descentralizada. Bruxelas: Comisión Europea, 2005.

_____. **Uma Aproximación Contextual y Conceptual a la Cooperación Descentralizada.** Observatorio de Cooperación Descentralizada. Valparaíso: Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona, 2004.

SASSEN, Saskia. **The State and Globalization.** In: Interventions. Vol. 5(2). Routledge Taylor and Francis Ltd., 2003.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **A Globalização e as Ciências Sociais.** São Paulo: Cortez, 2005.

SWINBURN, G.; GOGA, S. e MURPHY, F. **Desenvolvimento Econômico Local: Um manual para a implementação de Estratégias para o Desenvolvimento Econômico Local e Planos de Ação.** Unidade de Desenvolvimento Urbano – Banco Mundial, 2006.

UGARTE, Ernesto e VERGARA, Ricardo. **Evaluación Intermédia del Programa URB-AL Fase II (2001-2005) – Informe de Síntesis.** Bruxelas: Relatório Interno, 2006.