




2004
CONFERENCIA SOBRE PARTENARIADO
LOCAL UNION EUROPEA - AMERICA LATINA

DOCUMENTO DE BASE

**"BALANCE E PERSPETIVAS
DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA
ENTRE COLETIVIDADES LOCAIS
DA UNIÃO EUROPEIA
E DE AMÉRICA LATINA
NO TERRENO DAS
POLÍTICAS URBANAS"**

ABRIL, 2004
VALPARAÍSO, CHILE



Diputació
Barcelona
xarxa de municipis



**BALANCE E PERSPETIVAS
DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA
ENTRE COLETIVIDADES LOCAIS DA UNIÃO EUROPEIA
E DE AMÉRICA LATINA NO TERRENO
DAS POLÍTICAS URBANAS***

DOCUMENTO DE BASE

ABRIL DE 2004

**Este documento há sido realizado com ajuda financeira da Comunidade Européia. O conteúdo de este documento é responsabilidade exclusiva do Consórcio conformado pela Municipalidade de Valparaíso e a Delegação de Barcelona em nenhum modo deve considerar-se que reflte a posição da União Européia.*



Diputació
Barcelona
xarxa de municipis

RESUMEM EXECUTIVO

I. No curso da última década, os processos globais de transformação política, institucional, econômica e social levaram a um replanteamento dos esquemas clássicos de cooperação internacional, favorecendo a criação de novos métodos de cooperação descentralizada com o propósito explícito de dar respostas as necessidades de construção e o reforçamento de capacidades e competências dos sujeitos territoriais.

Como resposta para estas novas realidades, diferentes agências de cooperação, organismos internacionais e instituições de caráter regional e local nos países desenvolvidos criaram suas próprias políticas de cooperação descentralizada produzindo diversos resultados e mobilizando uma massa crítica de recursos financeiros, humano e institucionais.

II. Este fenômeno teve uma dinâmica particular no contexto das relações europeu-latinoamericanas onde foram desenvolvidos nos últimos anos diversas iniciativas descentralizada no terreno das políticas urbanas promovida tanto por coletividades locais e regionais europeiza, como pela própria Comissão Européia.

No primeiro caso, embora é uma prática recente, e muitas vezes com uma marca legal débil, a cooperação das administrações territoriais européias cada vez têm peso maior, em particular nos casos de Espanha, França e Itália.

Por outro lado, no contexto comunitário se destacam as ações extendidas debaixo do Programa URB-AL da Comissão Européia. Seus resultados até o presente dão conta de um balance positivo em termos da consolidação dos laços diretos e duráveis entre entidades locais européias e latinoamericanas; da sua contribuição ao fortalecimento institucional das municipalidades; e da difusão e aplicação de boas prática no terreno das políticas urbanas. A contribuição inovadora e fundamental de URB-AL é a substituição do conceito tradicional de “transferência de idéias, conhecimento e experiencias” pela premissa de “intercâmbio mútuos de idéias, conhecimento e experiencias entre todos os atores”. O novo ciclo da cooperação descentralizada entre entidades locais de ambos continentes tem neste Programa um recurso cujo logros devem preservarse e extenderse.

III. As contribuições do universo de iniciativas descentralizadas europeu-latinoamericanas ao desenvolvimento urbano de ambas as regiões não sido extremamente positivas em todos os planos do desenvolvimento social e humano. Sua ação se mostrou de um modo direto no reforçamento dos processos de mudança estrutural e democratização, favorecendo o fortalecimento das estruturas locais de governo e a amplificação dos espaços de intervenção e compromisso dos diferentes atores na base territorial da sociedade civil.

Não é estranho, então que os programas de cooperação descentralizada freqüentemente ajudam a profundizar ou incluso desencadear processos de solidariedade social, de construção de consensos e de participação e apropriação cidadã.

Ao abrir caminhos viáveis de internacionalização e de colocação em contato com as entidades de governo e agentes sociais organizados de outros países, a cooperação descentralizada foi também uma companheira efetiva das municipalidades e atores latinoamericanos sociais e europeu que reivindicam o local como força de impulso e ao mesmo tempo de recuperação de identidade.

A cooperação descentralizada provou ser, também, um mecanismo efetivo para a aprendizagem mútua entre o órgãos de representação local, como também uma valiosa ferramenta para o fortalecimento de suas capacidades institucionais,

em particular em ambientes estratégicos do desenvolvimento humano sustentável e a governabilidade democrática. Neste sentido a cooperação descentralizada adquire uma dimensão de relevância especial nas políticas de luta contra a pobreza e de promoção da coesão social, já que ambas requerem de instituições públicas democráticas, fortes, efetivas e participativas.

IV. De agora em diante, e dada as prioridades de América Latina e a União européia, a cooperação descentralizada deverá orientarse precisamente para reforçar a ação dos governos locais no **incremento da coesão social** pela redução da pobreza, as desigualdades e a exclusão, promovendo para isto a melhoria das políticas públicas e a extensão e consolidação de práticas de governabilidade democrática.

Dado que o desenvolvimento econômico, a coesão social e o governabilidade democrática de América Latina requiere de uma **profundização dos processos de integração regional**, e assumindo o rol que tem as entidades territoriais nesta tarefa; se impõe também a futuro que a cooperação descentralizada contenha ações prioritárias neste campo.

Estas dos prioridades de trabalho, deverão constituir um verdadeiro eixo que traspasa e articula e dê sentido a intervenções descentralizadas de apoio às políticas locais em âmbitos temáticos considerados estratégicos, como os são, entre outros: a promoção da cultura cívica; a migração e suas múltiplas dimensões; a cultura; a educação.

V. Como toda experiência novedosa, a cooperação descentralizada leva implícito um processo de aprendizagem contínuo. Para consolidar esta experiência e fortalecer este processo, é preciso estender seus logros mediante a introdução de inovações e à otimização de seus “modos de fazer”.

Com relação **aos atores da cooperação descentralizada**, se plantea três temas centrais: as formas de consenso entre atores locais públicos (institucional) e privado; os graus de participação da cidadania nas mesmas ações da cooperação descentralizada; o involucramento dos atores políticos (ou a apropriação institucional das iniciativas).

No ambiente do **financiamento da cooperação descentralizada** são identificados quatro grupos de temas para melhorar: -a difusão e capacitação sobre normas e procedimentos; -a adaptação dos modos de fazer para as realidades e as possibilidades dos atores envolvidos (riscos da situação; procedimentos diferentes e prática contáveis, etc.); -o estabelecimento de mecanismos que permitam eliminar as distorções e as desviações potencial e realmente discriminatórios do princípio de cofinanciamento, cuidando de não torcer os efeitos positivos do princípio da apropriação; -a tensão entre pequenos projetos “mais caros em cláusula de administração, control, seguimento e sustentabilidade, mas democrático” e projetos de maiores recursos que “aumentam as garantias de execução e sua efetividade mas diminuem o universo de potenciais participantes”.

Finalmente, embora a experiência demonstrou a relevância e utilidade - principalmente quando os projetos envolvem a ação coletiva de vários atores locais - do trabalho em rede como **modo de fazer característico da administração da cooperação descentralizada**, a assimetria derivada de realidades socioeconômicas e necessidades diferenciadas entre as entidades territoriais de América Latina reivindicam fórmulas para o trabalho em rede nas que se contempla esta diversidade.

VI. A cooperação descentralizada europeu-latinoamericana no terreno das políticas urbanas conta na atualidade com um acervo patrimonial de informação, documentos e experiência. Salvaguardar este patrimônio e multiplicar seus resultados e benefícios, constitui uma demanda muito extendida entre os coletividades locais de ambos continentes. Frente a esta preocupação um das idéias que maior recorrência tem é a criação de um **Observatório ou Centro de Recursos** cuja missão é o armazenamento e sistematização e difusão de resultados e impactos da cooperação descentralizada entre as entidades locais de Europa e América Latina. Este organismo poderia, também,

dar resposta a outros aspectos deficitários no campo da análise e a informação da cooperação descentralizada: a) produção de conhecimento e de reflexão sistemática e comparativa sobre programas, projetos, e seus resultados; b) a construção de indicadores quantitativos e qualitativos que sejam compatíveis entre si e que registrem o impacto e o alcance das intervenções.

VII. Sobre dizer que esta estratégia de difusão e memorização institucional melhoraria a sustentabilidade dos resultados e ajudariam elaborar e afirmar um pensamento urbano e social nas cidades de ambas regiões.

Paralelamente, facilitaria mecanismos para enfrentar outra preocupação recorrente: a coordenação das ações de cooperação descentralizada entre si e entre estas e geradoras na cooperação bilateral e o multilateral –incluindo aos tipos tradicional–. É evidente que para lograr um maior grau de coordenação nesta matéria, não só se assegurariam maiores cotas maiores de coerência e complementariedade programáticas (até mesmo com respeito às linhas de ação, local e nacional), mas também que otimizaria a utilização dos recursos financeiros, materiais, institucional e humano que é consagrado no momento à cooperação.

VIII. O conjunto das reflexões esboçado neste documento tem o propósito de promover um longo debate sobre estes tópicos centrais para a cooperação descentralizada no terreno das políticas urbanas, com a pretensão de abrir novos caminhos para aumentar e aprofundar o parceria local União Europeia- América Latina. Para isto se requer, também, gerar um espaço de diálogo político entre autoridades locais de ambos continentes que permite reforçar as ações que são desenvolvidas no campo da cooperação descentralizada a nível técnico, e ao mesmo tempo, potenciar de uma base territorial a associação que birregional estratégico concordaram em Rio de Janeiro em 1999.



Diputació
Barcelona
xarxa de municipis

BALANCE E PERSPECTIVAS DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA ENTRE COLETIVIDADES LOCAIS DA UNIÃO EUROPÉIA E DE AMÉRICA LATINA NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS URBANAS

I. INTRODUCCIÓN

1. No curso da última década, os procesos de transformación política, institucional, económica e social registraram tanto na União européia como na América Latina permitiram un nova redeclaración dos esboços clásicos de cooperación internacional e favorecendo assim a creación de novos modelos de cooperación descentralizada com o propósito explícito de dar respostas às necesidades e a vontade trabaxar en conxunto com as colectividades locais de ambos continentes.

2. Como toda experiencia inovadora, a cooperación descentralizada leva implícito un proceso de aprendizagem continua. Para consolidar aquela experiencia e ao mesmo tempo para fortalecer este proceso, se debe levar a cabo un balance do experimentado, desde una perspectiva analítica tanto dos logros como também das limitacións de esta cooperación descentralizada. Tal reflexión é necesaria para melhorar as formas de administración deste enfoque inovador, porén se debe vislumbrar essas perspectivas a través das prioridades dos países de América Latina e a União européia no ambiente de desenvolvemento local. Un exercicio deste tipo debería incluír un exame da experiencia de colaboración que acumulou nos recentes anos entre os colectivos locais de ambas rexións. De un mesmo modo, o equilibrio do partenariado local europeu-latino que o latinoamericano debería incluír: o exame dos “modos de facer” da cooperación descentralizada das expectativas e prioridades americanas no campo das políticas urbanas.

3. Com este propósito, a Comisión européia seleccionou ao Consorcio constituído pola Municipalidade de Valparaíso e a Delegación de Barcelona para coordinar o proxecto “Conferencia sobre o partenariado local entre a Unión Européia e América Latina. Balance e perspectivas da cooperación descentralizada entre colectividades locais da Unión Européia e de América Latina no terreno das políticas urbanas.”

4. Como parte das actividades previstas neste proxecto - cofinanciado pola Comisión Européia – o presente Documento foi elaborado na base de contribucións de un grupo de peritos. Una versión preliminar do documento foi discutida durante a Conferencia no Partenariado Local UE-AL organizado polo Consorcio na cidade de Valparaíso nos días 22, 23 e 24 de marzo dos 2004. As principais reflexións esboçadas lá están también incorporadas neste presente traballo.

II. ANTECEDENTES E CONTEXTO

5. O aparecemento de modelos de cooperación descentralizada expresada, no contexto europeu-latinoamericano, una das dimensións distintivas do proceso de mundialización: maior complexidade nas relacións internacionais ante a emerxencia de un número maior e mais pluralista de actores, entre os quíais as diversas administracións territoriais toda un grande número de axentes locais que pertencen á sociedade civil participaron activamente da globalidade. A interdependencia, a descentralización de estruturas e o renacemento das dinámicas políticas e sociais de base territorial converge de diversos modos nesta reconfiguración das relacións internacionais. A xeneralización dos procesos

democráticos no mundo e a importância adquirida pelas cidades no conjunto desta dinâmica, são fatores que também influenciarão nos câmbios.

6. Nos países de América Latina a descentralização e a construção da cidadania são dois assuntos de primeiro ordem dos processos paralelos de modernização econômica, combate à pobreza e democratização. A recente experiência destes países prova que as municipalidades são sustantiva do processo de construção da institucionalidade democrática. Apesar do alto grau de heterogeneidade existente no espaço municipal, a realidade da última década -que é expressada de um modo difundido numa profundização da pobreza e a exclusão - inscreveu no calendário nacional de vários países a necessidade de redefinir sobre novas bases de relações entre os governos locais e sociedade civil. As múltiplas exigências de provenientes da sociedade permitem que os municípios e sociedade realizem uma redefinição dos papéis tradicionais desempenhados pelos actores locais, frente as necessidades criar projetos e pôr em prática mecanismos e instrumentos que possam dar respostas efetivas às demandas e a participação dos cidadãos.

Neste contexto, o fortalecimento de municipalidades democráticas aparece como um fator condicionante da reforma do estado, além de ser reconhecido de um modo geral pelos governos centrais, os organismos internacionais e a sociedade em seu conjunto como um requerimento da participação da sociedade civil no processo de desenvolvimento.

7. Como resposta para estas novas realidades, os políticos das agências de cooperação internacional se inclinaram a guiar oferta de novos recursos e programas a favor de um enfoque comprometido com a construção e o reforçamento de capacidades e competências dos sujeitos territoriais no âmbito de uma série de áreas temáticas particulares: o desenvolvimento humano definido a escala de localidades específicas, o fortalecimento institucional dos governos locais e municipais, a democracia, o combate à pobreza, a igualdade de gênero, a preservação do ambiente e dos recursos naturais. Paralelamente, as diversas instituições de caráter regional e local nos países desenvolvimos também geram suas próprias políticas de cooperação descentralizada, produzindo diversos resultados e mobilizando assim uma massa crítica de recursos financeiros, humanos e institucionais. Embora frequentemente tiveram para estas iniciativas o apoio de agências nacionais e organismos internacionais; a implicação mais ativa das administrações locais e regionais dos países desenvolvidos não foi acompanhada suficientemente por instrumentos de apoio à cooperação descentralizada. Registrando assim algumas exceções, como o caso da União europeia, com Programas como URB-AL ou Ásia-Urbs; ou o Banco Mundial, com a Programa Cidades Aliança.

8. Neste marco, cabe perguntar: Quais são as motivações das entidades territoriais europeias para desenvolver iniciativas de cooperação descentralizadas com a América Latina?

No âmbito da globalização, os governos locais e regionais quiseram –em Europa e no mundo inteiro– projetar-se na esfera internacional, desenvolvendo relações políticas, de promoção econômica, intercâmbio, transferência e de solidariedade. Um dos ambientes que favorece tal projeção é a cooperação descentralizada. Em troca, cada iniciativa peculiar dos coletivos territoriais europeus com a América Latina, obedece às motivações específicas, ou uma combinação de ambas.

9. As razões humanitárias desempenharam um papel importante principalmente na América Central. Como exemplo temos o que foi as intervenções levadas a cabo depois do furacão Mitch em 1999, e as dedicadas ao conserto de algumas áreas devastadas pelas guerras civis. Em medida menor, as razões humanitárias constituíram também uma motivação para as ações de algumas cidades e regiões europeias (particularmente espanhol e italiano) na frente da crise de Argentina nos finais do 2001.

Por outro lado, o propósito de contribuir ao desenvolvimento de países que estão unidos através de laços culturais e históricos especiais, explica a cooperação descentralizada de algumas coletividades europeias com América Latina.

Nas propostas de cooperação mais inovadoras descentralizada (aqual internaliza o princípio do benefício mútuo, como é o

caso de URB-AL o intercâmbio de experiências, a formação de técnicos e profissional, a procura de soluções combinadas para problemas comuns, constituem razões de peso para a participação de algumas administrações subnacionais europeias.

Em alguns casos, a cooperação descentralizada –particularmente no ambiente da cooperação técnica– pode ser encorajada pela possibilidade que ela brinda para criar condições favoráveis para o desenvolvimento dos intercâmbios entre centros de investigação; favorecer os fluxos comerciais e os investimentos; fomentar transferência de tecnologia e de saber fazer.

10. Desde uma perspectiva política, poderia ser sustentado também que a cooperação descentralizada abre um espaço aos Estados Nacionais Europeu para fortalecer suas prioridades e sua presença em América Latina a níveis que a cooperação intergovernamental não sempre pode alcançar. De um mesmo modo, eles oferecem uma oportunidade para apoiar a consolidação de uma base territorial dos valores e princípios que sustentam as relações Europeia-latinoamericanas.

III. ESPECIFICIDADE E RELEVÂNCIA DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA

11. A cooperação descentralizadas se expande no ambiente local e no regional do desenvolvimento. Sua ação é manifestada de um modo direto no reforçamento dos processos de mudança estrutural e democratização, favorecendo a amplificação dos espaços de intervenção e do compromisso dos diferentes atores na base territorial da sociedade civil. Em um contexto geral de estruturas centralistas e verticais de poder são questionadas, a cooperação descentralizados impácta de um modo positivo no fortalecimento das estruturas locais de governo e da participação cívica. Para isto, um dos seus propósitos centrais é colaborar ao mesmo tempo de certo modo no fortalecimento institucional dos governos locais no sentido de garantir uma maior transparência como também uma maior efetividade em sua administração.

12. A cooperação descentralizado vincula as sociedades dos diferentes territórios implicados, quer dizer, as organizações civis de todo tipo e a autoridades locais. É uma cooperação horizontal que é diversa e participativa. Estas mesmas características explicam que os programas específicos que se materializa estão de maneira geral bastante vinculado a problemas comuns que têm expressões territoriais bem concretas. Não é estranho, então que os programas de cooperação descentralizada freqüentemente ajudam a profundizar ou incluso a desencadear processos de solidariedade social, de construção de consensos, de participação e apropriação cidadã.

13. A vida local é a primeira referência da democracia. Em concordância com isto, a cooperação descentralizada provou ser um instrumento efetivo no momento de validar o valor que tem da cidadania. De fato, uma das hipóteses básicas para que este tipo de cooperação tenha efetividad é importante consolidar as práticas democráticas, clima de liberdades e pluralidade. Os princípios de parceria e subsidiaridade que estão na base deste enfoque, também supõe diálogo que deve considerar todos os sujeitos da cooperação em igualdade de circunstâncias. É sobre esta base que se concibe a construção de alianzas entre os diferentes agentes – governamental e não governamental – das instituições cooperadoras que, usando do seu potencial de complementariedad e em comum, de seus interesses concordam identificar objetivos ou projetar ações mútuas a favor do desenvolvimento local. Deste modo, embora os investimentos em infra-estruturas pequenas ou a remessa de recursos materiais são os projetos clássicos das ações mútuas dirija a cooperação descentralizada, cada vez mais, as entidades territoriais dos países industrializados são envolvidas em iniciativas unidas com os ambientes de competição e experiência que lhes são próprios. Deste modo, eles estabelecem vínculos de cooperação e Intercâmbios com instituições públicas com competições semelhantes ou com entidades que trabalham no reforçamento destas últimas; efeitos que a propósito disso permite assegurar a sustentabilidade dos seus impáctos.

14. É uma modalidade de cooperação que confere um significado estratégico aos processos de descentralização, democratização e governabilidade a escala local; por conseguinte, tem uma grande relevância em países que, como muitos de América Latina, eles estão em uma fase de consolidação das instituições e as práticas democráticas. Seu enfoque enfatiza os fatores territoriais e procura a intervenção de vários atores da sociedade como sujeitos responsáveis do seu próprio desenvolvimento, pretendendo assim gerar prática de consensos e complementariedades que eles tornam possível e aumentam os processos de apropriação local das ações e resultados da cooperação. A essência deles está na participação mais larga possível dos beneficiários no ciclo completo da cooperação, de seu desígnio e implementação até sua perseguição e avaliação. Em um sentido mais amplo, a cooperação descentralizada é um processo de ação coletiva que abre a porta do compromisso e a responsabilidade pública aos diversos agentes que habitam as coletividades territoriais e eles agem em função de objetivos sectorais específicos. Em última instância, a cooperação descentralizada é contínua e cobra sentido na instrumentação de dispositivos de apoio e do desenvolvimento das iniciativas locais. Manifestando-se de múltiplas maneiras sendo uma das principais a interação entre atores definidos territorialmente –coletividades, cidades e regiões - em campos bem específicos, como o combate à pobreza e o fortalecimento da coesão social.

15. Neste último âmbito onde a cooperação descentralizada adquire uma dimensão de relevância. A luta contra a pobreza e a promoção da coesão social requer de instituições públicas democráticas, fortes, efetivas e participativas. O fortalecimento dos governos locais, próximos às necessidades e às realidades dos cidadãos, e o apoio para os processos de descentralização constitui uma peça chave para a reforma política e a democratização dos países em desenvolvimento.

16. É por este motivo que diferentes agências de cooperação internacional como a Agência espanhola de Cooperação Internacional (AECI) ou a agência alemã (GTZ), como também organismos internacionais, como a União europeia, o Banco Mundial e o Banco interamericano de Desenvolvimento. Hão implementado programas de apoio aos governos locais e aos processos de descentralização. Também houve iniciativas de formação e capacitação diretiva e as praças de governo local; diagnósticos e assessorias técnicas para a determinação de políticas públicas locais, a modernização de cadastros e registros, etc.

17. A cooperação descentralizada, também, supôs para as entidades de governo local (e em certa forma para outros atores locais) um contrapeso na frente das inércias do centralismo político e econômico dos países. Na abertura de caminhos viáveis de internacionalização e de promover contatos entre as entidades de governo e agentes sociais organizados de outros países, seu concurso não foi desprezível na rota sensível do exercício da autonomia municipal. Este contrapeso não necessariamente reside nos recursos financeiros que aportam os projetos da cooperação descentralizada, mas bem e principalmente nos **efeitos de demonstração** que este último é portadora, assim como nas energias que acontece quando os fatores territoriais têm possibilidades de ser postas em valor. A reafirmação do espaço social local por sua internacionalização consolida a ação dos atores territoriais no conjunto nacional, e também fortalece em diferentes graus sua capacidade negociadora com as instâncias do poder central. No marco desta dialéctica, a cooperação descentralizada foi também durante estes anos um companheiro efetivo das municipalidades e dos atores sociais, tanto latinoamericanos como europeus que reivindicam o espaço social local como força de impulso e ao mesmo tempo de recuperação de identidade.

IV. A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZA NO MARCO DAS RELAÇÕES EUROPEU-LATINAAMERICANAS

IV.1 A COOPERAÇÃO BIRREGIONAL.

18. A União europeia e América Latina manifestaram em várias instâncias o interesse mútuo deles/delas e o compromisso deles/delas de desenvolver um parceria estratégico. Uma expressão inequívoca deste testamento de terra comum é os ápices de Chefes de Estado e de Governo da América Latina e o Caribe e da União europeia acontecida em Rio de Janeiro em 1999 e em Madrid, Espanha (2002) e Guadalajara (México) (2004).

19. O parceria estratégico entre a União europeia e a América Latina está sustentado em convicções e valores compartilhados com respeito à observância e defesa da liberdade individual, o respeito da propriedade humana, a democracia representativa, a participação cívica, o estado de direito, a paz e a seguridade internacional. Ao mesmo tempo tem, um forte trasfondo histórico e cultural que é assumido e é reivindicado pelos países e as sociedades das duas regiões. Os nexos birregionais são fortalecidos pela importância crescente da União Europeia para a economia latinoamericana. No curso da última década a União europeia consolidou sua posição como segundo sócio comercial da América Latina e o Caribe; como uma das fontes mais importantes em inversão estrangeira direta e financiamento; e como um origem principal de frequência externa para o desenvolvimento.

20. Nas Cumbres de Rio de Janeiro e de Madrid ambas as regiões identificaram a cooperação - junto com o diálogo político e a liberalização dos intercâmbios econômicas – como uma das três dimensões estratégicas do parceria. Praticamente em todos os ambientes prioritários de cooperação bi-regional que foi definida - educação, ciência, tecnologia, cultura, desenvolvimento e problemas sociais e humanos – permitiu criar intervenções bilaterais e multilaterais que produziu e sigue produzindo resultados importantes. Muito destes espaços constituem um terreno privilegiado para a ação da cooperação descentralizada.

21. Desde um começo, a União europeia empreendeu iniciativas especiais dirigidas explicitamente para fomentar o processo de desenvolvimento mais participativo e pluralista dos atores locais reforçando seu compromisso direto com as ações de cooperação locais. Deste modo, na década dos anos noventa o enfoque de cooperação descentralizado foi asumida como uma excelente modalidade de trabalho para a política de cooperação internacional. No marco duma concepção do crescimento centrado na promoção dos direitos humanos e o reforçamento da capacidade de intervenção dos atores descentralizados –em especial dos grupos mais desfavorecidos–, seu objetivo estratégico foi continua sendo estabelecer uma prática diferente de solidariedade e corresponsabilidade nas relações internacionais.

22. Este enfoque de cooperação descentralizada se traduziu na instauração de uma série de iniciativas de comunitárias dirigidas aos atores específicos. Para América Latina isto foi materializado nos chamados programas horizontais: ALFA, nas suas duas fases: I (1994-1999) e II (2000-2005), e ALBAN (iniciado em 2002 às instâncias da Cumbre de Madrid) no âmbito da educação; AL-INVEST, em sua fases I (1995-1999), II (1999-2003) e III (iniciado em 2004) no terreno da cooperação administrativa e tecnológica; @LIS (cuja idéia foi criada na Cumbre de Rio de Janeiro em 1999), no terreno das tecnologias da informação e a comunicação; ALURE nas sua fases I (1996-1997) e II (1998-2002), no terreno da energia; e **URB-AL** nas sua fases (1995-2000) e II (iniciado em 2002) no terreno da cooperação entre coletividades locais.

IV.2 O PROGRAMA URB-AL DA COMISSÃO EUROPÉIA

23. A criação de URBAL em 1995 respondeu ao objetivo de desenvolver laços duráveis e sustentáveis entre o Europeu e entidades latinoamericanas locais, por meio da difusão, aquisição e aplicação de melhores práticas no âmbito das políticas urbanas. URB-AL surgiu como uma resposta nos espaços sociais de cooperação da importância crescente que está tendo as cidades e o papel decisivo que elas têm na melhoria das condições socioeconômicas e a qualidade de vida da população. Suas atividades são propostas implementadas e administradas pelos mesmos participantes e procura explicitamente que estes compartilhem seus benefícios.

24. A avaliação da Primeira Fase de URB-AL (1995-2000) indica que o Programa alcançou satisfatoriamente os resultados quantitativos de suas atividades: a celebração de dois reuniões bianuais, a organização de 8 redes e a execução de 79 projetos comuns. Estes resultados não contribuíram para a consecução da maioria dos objetivos específicos do Programa.

Por outro lado, esta avaliação concluiu que a efetividade e o impacto das atividades para as coletividades locais participantes eram qualitativamente importante: calcula-se que as 3 reuniões anuais das 8 redes geraram 10.800 de oportunidades dias/encontros ou dias/contatos aproximadamente (um total de 1124 sócios se reuniram em 3 oportunidades durante uma média de 3 dias cada um); enquanto os projetos comuns facilitaram ao redor de 7.300 dias/encuentro (os 811 sócios que participaram nestes projetos comuns se encontraram pelo menos em 3 ocasiões, durante um período de três dias). Em total, as reuniões das redes e esses dos projetos significaram a geração de mais de 18.000 dias/contatos de sócios de URBAL. Este montão de relações e contatos entre os funcionários e os técnicos dos governos locais e sócios externos também significou um número considerável de ações de capacitação para melhorar as possibilidades de sua resposta relativas aos tópicos das redes. Outro resultado é ter produzido mais de 90 documentos relevantes em termos de antecedentes, realidades e ações de um bom governo local frente a uma crescente variedade de tópicos que eles estão municipalizando. Finalmente, se pode dizer que esses resultados planejados são expressados com maior vigor nas próprias ações das autoridades locais. Um 46,4% dos entrevistados durante a Avaliação da Primeira Fase de URB-AL afirmaram: “que modificaram a orientação de suas políticas”, Um 67,9% “desenharam novos projetos”, 92,9% “tomaram novas posturas”, e 44,4% “criação de novos serviços municipais ou locais”. Implica então que em mais de 150 cidades foram adotados eles ou instrumentarizados nova maneira de fazer política local, referidas a um tema específico e incrementaram mais de 180 novas ações ao redor destes mesmos tópicos. A modo de ejemplo se pode mencionar a criação do “Núcleo de apoio às vítimas da violencia intrafamiliar”, na Prefeitura da cidade de Rio Claro (Brasil) ao término do ano 2003. Esta área do governo local foi constituída concretamente desde um projeto comum de tipo A sobre o tema da violencia intrafamiliar, desenvolvido no marco da Rede de URB-AL Nº 5, sendo coordenado pela cidade de Leganes (a Espanha).

25. Uma contribuição inovadora e fundamental de URB-AL para a cooperação descentralizada é a substituição do conceito tradicional de transferência de idéias, conhecimentos e experiências entre todos os atores “. Permitindo, por exemplo que coletividades locais europeias entraram em contatos diretos com experiências inovadoras de práticas participativas desenvolvidas com sucesso na América Latina. Tal é o caso da reconhecida experiência de orçamento participativo desenvolvido originalmente em Porto Alegre (Brasil).

Outro bom exemplo ao respeito está determinado pelos resultados do projeto designado de cooperação entre Governação Municipal de Montevideo e a Conselho de Trabalhos Públicos e Transporte da Assembléia de Andalusia. No marco deste projeto esta última ofereceu diversos apoios técnicos para desenho e execução do Plano de Classificação Territorial de Montevideo (POTM). Tratavase de uma experiência de cooperação mútua já que posta em marcha o projeto, foram chamados os técnicos da Governação Municipal de Montevideo para colaborar –a partir de sua experiência no POTM– com o equipo encarregado do plano de classificação territorial na Assembléia Municipal de Sevilha.

26. Uma característica de operação de URB-AL é a constituição de redes, como um ótimo mecanismo para as cidades e regiões de acesso ao campo internacional e o trabalho em conjunto de projetos definidos ao redor de problemas específicos. Dado a temática central da rede, a eleição dos conteúdos específicos dos projetos comuns correspondeu às entidades territoriais participantes. Os governos locais tiveram uma grande autonomia de seleção das problemáticas urbanas que necessitava serem abordada. As oito redes constituídas na Primeira Fase do Programa organizaram seu trabalho desde as problemáticas urbanas que por certo estavam relacionadas com as próprias políticas tradicionais do desenvolvimento, com um acento relativamente marcado na possibilidade de incorporar experiências para modificar as modalidades em uso. Entre as razões que explicam esta linha inicial de trabalho, estão nas falências mais típicas de gestão do espaço urbano próprias das cidades de América Latina, em particular as relacionadas com a planificação e implementação de políticas urbanas.

27. Na Fase II se procurou ajustar e potenciar os objetivos do programa, sendo diversificado as atividades por meio de uma maior dotação de recursos. A incorporação nos objetivos gerais dos conceitos de aquisição e aplicação de boas práticas urbanas, prefigurou os assuntos estratégicos particulares que se plantearam para esta nova etapa, ao tempo que também se ampliou o campo de ação das redes e os projetos comuns. As novas redes permitem aprofundar aspectos globais do universo urbano e focalizar facetas macro socioeconômico que devem enfrentar as cidades e as comunidades e que eles exigem respostas diferentes das tradicionais existentes. Outra inovação foi a incorporação de dois tipos de projetos comuns, com característica dissímil em sua organização e acesso ao financiamento. A nova tipologia de projeto responde a objetivos operativos, de inserção territorial de diferente magnitude. A modalidade de projetos comuns do tipo B começou no ano 2002 e foi concebida para aumentar o campo de possibilidades da cooperação descentralizado no terreno das políticas urbanas, inclusive interessantes mudanças de escalas nas intervenções.

28. Na atualidade, e depois de sete anos de operação, URB-AL congrega a mais de mil coletividades locais de ambos continentes ao redor de treze redes temáticas e mais de cem projetos comuns. Suas atividades representam um gasto total perto dos 30 milhões de Euros, dos quais 20 milhões correspondem subvencionar concessões da Comissão européia para os coletivos locais participantes. Ajusta para mostrar que no programa o URB-AL participa não só o europeu principal e metrópoles americanas latinas, mas também e um grande número de cidades pequenas e médias.

IV.3 A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZOU NOS COLETIVOS LOCAIS EUROPEUS.

29. Como já se tem apontado, além das agências de cooperação, os organismos multilaterais e os governos nacionais, diversas instituições européias de caráter regional e local também geraram suas próprias de cooperação descentralizada. Um balance das iniciativas desenvolvidas neste marco diverso de atores tropeça com dificuldades metodológicas, em particular, para a coleção e a interpretação da informação.

30. Embora é uma recente prática, e em muitos casos com um marco legal débil, a cooperação das administrações territoriais européias cada vez têm maior peso. Foi especialmente excelente na **Espanha**, um país que nos últimos vinte e cinco anos tem vivido um intenso processo de descentralização política e administrativa e que as regiões em maior medida, e os governos locais assumiram importantes competências.

A cooperação descentralizada na Espanha constitui a parte da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento que é canalizado – tanto em forma direta como por convocação pública de concessões para ONG– desde os governos das comunidades autônomas e as Corporações Locais.

Em termos quantitativos, ela experimentou um grande crescimento nos últimos anos, particularmente a partir de 1995, em grande medida devido à incidência da campanha pelo 0,7% do ano prévio. Representa uma das principais Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, como mostra o quadro seguinte:

DISTRIBUIÇÃO CUANTITATIVA DE LA AOD BILATERAL E MULTILATERAL POR PARTIDAS (MILHÕES DE EUROS CONSTANTES DE 2001)										
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
Bilateral										
FAD	165,7	177,3	142,2	201,5	247,4	12%	13%	7%	11%	12%
AECI	134,8	127,9	159,8	157,1	304,6	10%	9%	8%	9%	15%
M. Education	8,7	24,8	27,5	27,6	30,3	1%	2%	1%	2%	1%
M. Work	24,8	21,5	21,1	24,0	25,9	2%	2%	1%	1%	1%
M. Interior	15,0	10,5	13,9	12,8	14,8	1%	1%	1%	1%	1%
Others M.	29,8	69,0	101,7	79,2	166,9	2%	5%	5%	4%	8%
CD	196,1	213,9	208,2	261,3	308,0	14%	16%	11%	14%	15%
ONGD	97,0	90,2	88,0	99,2		7%	7%	5%	5%	
AA	7,4	5,0	5,7	8,6		1%	0%	0%	0%	
AE	68,3	42,2	25,5	19,8		5%	3%	1%	1%	
Microcréd.	22,5	24,7	20,5	42,8	60,1	2%	2%	3%	2%	3%
CDE	60,9	18,7	434,9	125,3	124,0	4%	1%	23%	7%	6%
TOTAL	831,0	825,7	1249,0	1059,2	1282					
Multilateral										
UE	367,8	392,8	382,6	440,2	461,0	27%	29%	20%	24%	22%
OIF	110,4	69,3	208,8	234,5	258,2	8%	5%	11%	13%	12%
OInoF	57,4	67,3	66,1	83,2	76,8	4%	5%	3%	5%	4%
Total	535,6	529,3	657,5	757,9	796,0					
TOTAL	1366,6	1355,0	1906,5	1817,1	2078	100%	100%	100%	100%	100%

FAD: Capital de Ajuda para o Desenvolvimento; CD: Cooperação descentralizada; ONGD: subsídios a Organizações Não Governamentais; AA: Ajuda Alimentícia; AE Ajuda de Emergência; CDE: condonação dívida externa; OIF: Organismos Internacionais financeiros; OInoF: Organismos internacionais não Financeiros. Os dados 2003 correspondem ao Plano Anual de Cooperação Internacional 2003 elaborado pela Secretaria de Estado para a Cooperação Internacional

As despesas do Ministério de Defesa não são detalhadas, porque elas são contados na parte debaixo da partida "Ajuda de Emergência".

Fonte: Intermon Oxfam. Estudos 11. A realidade da ajuda 2003-2004

Durante o ano 2004, é esperado que a cooperação descentralizada espanhola alcance em total 334 milhões de Euros, representando um 23,10% da cooperação bilateral. Todas as Comunidades governos locais Autônomos e muitos, eles articularam programas de solidariedade internacional e cooperação para o desenvolvimento. Seguindo a recomendação de Nações Unidas e fruto da pressão que exerceu a cidadania durante a década dos noventa, as administrações territoriais espanhóis estão fazendo um esforço importante - embora para muitos insuficiente - por aumentar suas contribuições, sendo localizado, em muitos casos, em 0,7% dos seus orçamentos. O seguinte gráfico mostra o orçamento comprometido por entidades autônomas, provincianas e municipais no ano 2002:

	M €	%Ppto.		M €	%Ppto.
Baleares	8,18	0,76%	Vitoria Gasarteiz	1,95	1,05%
Navarra	11,50	0,48%	Dip. Alava	2,28	1,00%
País Vasco	30,05	0,45%	Madrid	15,93	0,70%
Castilla- La Mancha	12,78	0,32%	Dip. Vizcaya	5,74	0,70%
La Rioja	1,58	0,30%	Pamplona	1,32	0,70%
Asturias	4,53	0,23%	Getxo	0,45	0,70%
Extremadura	5,47	0,22%	Tudela	0,24	0,70%
Valencia	19,60	0,20%	Dip. Barcelona	3,15	0,57%
Aragón	4,51	0,18%	Lleida	0,56	0,57%
Cataluña	23,64	0,16%	Córdoba	0,90	0,43%
Cantabria	1,58	0,16%	Zaragoza	1,92	0,40%
Murcia	2,52	0,15%	Donostia	0,84	0,35%
Canarias	5,47	0,13%	Bilbao	3,48	0,31%
Andalucía	22,43	0,12%	Barcelona	4,4	0,19%
Madrid	7,87	0,10%	Málaga	1,00	
Castilla y León	4,69	0,10%			
Galicia	4,00	0,06%			

Fonte: Intermon Oxfam. Estudos 11. A realidade da ajuda 2003-2004

Para as municipalidades que por encontrar dificuldades pelo seu tamanho (para limitações de estruturas, recursos e capacidade de administração) para ter seus próprios programas de cooperação, as agrupações supramunicipais estão sendo muito útil em canalizar seus interesses. As delegações, as prefeituras, o conselho regional, os conselhos de cidade, ou as federações de municipalidades, cumprem um papel importante neste sentido. Também, agrupamentos que foram criados anteriormente para levar a cabo atividades de cooperação, como as alianças de municipais e os fundos de cooperación. As relações históricas e culturais de **América Latina**, uma parte importante do grupo dos programas de cooperação internacional de Espanha se concentra nesta região. A cooperação descentralizada reproduz a escala esta tendência. De acordo com o Plano Anual de Cooperação Internacional do Estado Espanhol, a cooperação descentralizada significou no ano 2003 um 56% do monto ajuda reembolsável dedicada para a América Latina, 57% dedicaram para Oriente Médio (ambas zonas prioritárias da cooperação espanhola de acordo com a Lei de cooperação internacional para o desenvolvimento) e 67% do que foi destinado à África sub-saariana (Prioridade de acordo com o Plano Diretor de 2001 à 2004).

Entidades regionais, como a **Delegação de Barcelona**, executam programa de cooperação diretamente por meio de acordos bilaterais celebrados com municipalidades e governo locais de nível semelhante de outros países. No orçamento de 2002, a Delegação nomeou 726.500 Euros aos projetos de cooperação direta. Um dos propósitos destes programas é contribuir ao desenvolvimento das administrações locais por meio de programas de formação

desenhados expressamente para seus responsáveis eleitos e os seus responsáveis técnicos. A cooperação descentralizada da Delegação de Barcelona se há manifestado na maioria dos países latinoamericanos, América Central e o Caribe, zonas que seus programas também incluem intervenções de apoio para os processos de descentralização do Estado.

Outras administrações territoriais de governo da Espanha, de níveis e estatutos diferentes -como Madrid, Málaga, Valencia, San Sebastián, entre outras -, também mantêm desde os anos noventa uma dinâmica política de cooperação descentralizada na região latinoamericana. Tal é o caso, por exemplo, do grupo das municipalidades andaluzes que dedicaram no ano 2001 69% dos seu capital para a América Latina e o Caribe: América central, 28%; Cuba/Caribe, 18%; Países Andinos, 18%; América do Sul, 5%.

31. As administrações regionais e municipais de **Itália** estão habilitados por lei para dedicar até 0.8% dos seus orçamentos para ações de cooperação internacional, podendo nomear recursos adicionais se sua situação financeira os permite. Suas ações diversas neste assunto do ano 2000 nas diretrizes de linhas de cooperação descentralizada que define o Endereço de Cooperação do Governo Central.

De acordo com o último relatório disponível levado a cabo pelo Observatorio Interregional da Cooperazione Sviluppo para o período 1996-98, 18 das 22 regiões italianas (20 regiões e 2 municípios autônomos) eles têm programas de ajuda ao desenvolvimento. Enquanto o volume da cooperação descentralizada - e de acordo com tarefa para 1999 - este estudo mostra a importância dos Municípios do Norte, com uma proporção de 69,67% do volume total nomeado. Deles se destacam em particular os municípios de Milán e as regiões de Lombardia, Piemonte, Toscana e Emilia Romagna. Ao nível de governos locais, o estudo acentua a importância da cooperação das cidades de Roma e Milán.

Como para a distribuição geográfica, e para o mesmo período, 12 das 22 regiões foram intervenidas na América Latina. Porém, em termos de números de intervenções e tarefas orçamentárias, a cooperação descentralizada italiana tem uma presença mais acusada na região sub-saariana do continente africano.

Para regra geral, os projetos de cooperação descentralizada de Itália são executados em coordenação (no plano técnico e/ou financeiro) com o governo central, a União Européia, agências multilaterais e ONGs - que freqüentemente também estão a cargo de por em prática -.

32. Em **França**, a cooperação descentralizada é desde um pouco mais de uma década um componente que tem a tendência para ganhar um peso crescente no grupo das ações de cooperação internacional do país. Viáveis desde 1992 para a levar a cabo este tipo de atividades (em muitos casos contando com sócios técnicos e/ou financeiros), as coletividades locais francesas consagram então montos que na atualidade é superior aos 300 milhões de Euros anual.

Desde o ponto de vista geográfico, cooperação descentralizada francesa se dirige maioritariamente à África e Leste da Europa; e em menor medida, para o Caribe (Haiti, Cuba, República Dominicana, As Antilhas Menores e Surinam). Sua presença é comparativamente mais reduzida em América Latina, onde se orienta especialmente até a América Central e alguns países do Cono Sul. Entre julho e setembro do ano 2000, Cités Unies France empreendeu um censo das coletividades territoriais francesas que realizaram cooperação descentralizada com América Latina. Dos resultados do trabalho se observa - entre outros temas - a diversidade do perfil dos atores franceses da cooperação descentralizada (cidades grandes, pequenas e fundamentalmente médias; comunidades urbanas, conselho regional e conselho geral).

Por outro lado, o análises temático dos projetos prova uma implicação crescente em processos de fortalecimento institucional; e em programas diversos de administração e planejamento urbano e de desenvolvimento local.

V. EIXOS ESTRATÉGICOS DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E AMÉRICA LATINA: ELEMENTOS PARA UM BALANCE

33. As iniciativas de cooperação descentralizada que estiveram favorecidas no contexto das relações entre a União Europeia e América Latina se articulam ao redor de cinco eixos estratégicos: I) Direitos Humanos; II) Combate à pobreza e Coesão social; III) Governabilidade e Fortalecimento institucional; IV) Desenvolvimento local (economia, ambiente, ordenamento territorial); e V) Educação e Cultura. Está em todos os casos de ambientes temáticos favoráveis para o desígnio e aplicação de público político para as instâncias de decisão local e regional. Estes cinco ambientes continuam completamente efetivo e eles deveriam continuar emoldurando as ações de cooperação descentralizadas no futuro.

34. Como também as políticas públicas locais se registram no marco das políticas nacionais, as ações de cooperação descentralizada deveriam ser complementarias de políticas de cooperação mais gerais, sejam estas de caráter bilateral ou multilateral. Como também o desenvolvimento local é fruto do esforço combinado de todos os atores da sociedade civil, a cooperação descentralizada entre coletividades locais deveria ser coerente com as prioridades e expectativas sobre a cooperação descentralizada que nascem de estas últimas. Como estes princípios gerais foram completados na prática concreta da cooperação descentralizada entre as coletividades locais europeias e latinoamericanas? A experiência acumulou ao respeito durante os últimos anos no âmbito das políticas urbanas mostra um panorama que combina progressos que são desiguais de acordo com o espaço temático da cooperação descentralizada, com a manifestação de limitações e restrições de natureza diversa que tendem a impedir uma extensão mais plena das iniciativas, a participação e a capacidade de apropriação dos atores locais do desenvolvimento. Os elementos de balance disponíveis sugerem que nestes resultados influenciam fatores de ordem estrutural e institucional próprios de cada âmbito de intervenção, assim como também outros relacionados com os “modos de fazer” dos projetos. Estes elementos podem ser ordenados em função de alguns dos objetivos de desenvolvimento implícitos no enfoque da cooperação descentralizada: a participação cívica e a governabilidade democrática; a eficácia das políticas públicas locais de redução da pobreza e promoção da coesão social; e o fortalecimento institucional das entidades locais. Sua análise brinda, em troca, uma aproximação às prioridades e expectativas latinoamericanas no terreno das políticas urbanas.

V.1. A PARTICIPAÇÃO CÍVICA E O GOVERNABILIDADE DEMOCRÁTICA.

35. Em seu conjunto, América Latina é uma região eminentemente urbana, embora comprove um grau alto de heterogeneidade em um contexto de fortes diferenças ao interior de seus territórios nacionais. Esta característica é acentuada pela tendência das grandes cidades para articular territórios anexados e integrando núcleos urbanos contíguos, e porque as cidades medianas e pequenas tendem a reproduzir as escalas e modalidades de administração semelhantes aos grandes centros. O resultado é uma segmentação sócio-espacial crescente com conseqüências geralmente desastrosas em termos da qualidade de vida.

36. Desde meados da década dos oitenta, e acompanhando o processo de descentralização, foram constituídas as municipalidades de América Latina em agentes centrais do desenvolvimento local e da administração das cidades em contextos institucionais caracterizados pela falta e escassez de meios e recursos. Paralelamente, a amplificação da pobreza, e a desigualdade e a exclusão social plantea um número incalculável de necessidades insatisfeitas e isto tem conduzido a uma crescente fragmentação social criando problemas críticos de governabilidade democrática. Em particular, as tensões são determinadas nos espaços locais de gestão administrativa que é onde os atores procuram

respostas às suas necessidades. Tratase de movimentos comunitários, e organizações sociais, dos bairros, grupos populares e sócios da sociedade civil que demanda aos governos locais participação e incluso na vida democrática das cidades.

A complexidade multidimensional destas cidades conglomeradas e os novos desafios sociais que enfrentam, põem em evidência a falta de instrumentos apropriados para uma gestão integradora da diversidade e as demandas cívicas.

37. Em América Latina emergiu uma cidadania mais exigente que se constitui como um ator ativo e essencial frente dos assuntos estruturais do ambiente público e o alcance largo de tópicos e escalas de intervenção relacionadas com a melhoria da qualidade de vida urbana. Enquanto ao mencionado anteriormente, se plantam as administrações territoriais a necessidade de recrear em forma contínua e crescente, políticas e modalidades de participação cívica na administração e desenvolvimento das cidades. Neste âmbito, desde uma perspectiva comprometida com a promoção da governabilidade democrática, as ações da cooperação descentralizada devem profundizar o modelo de uma relação de colaboração e corresponsabilidade entre os diversos atores sociais e políticos, o que supõe a existência de um marco favorável para o exercício do direito de participação.

38. Neste contexto, as opções de cooperação descentralizada oferecidas pelo programa URB-AL significaram para os governos locais que responderam a sua convocação uma janela de oportunidades para conhecer de outras experiências e fazer conhecidas as próprias no terreno das políticas urbanas. Desde a prática dos governos locais, a cooperação descentralizada se tornou, no marco deste programa, em uma modalidade inovadora que abre as fronteiras locais e permite fixar a visão em o que acontece fora da administração e o território local. Este único fato causa aprendizagens, já que permite comparar a característica de administração própria com as realizadas em outros quadros institucionais, culturais, de desenvolvimento e de recursos.

Deste modo se valoriza melhor o accionar próprio –por exemplo é verificado quanto eles normalmente levam a cabo as boas administrações locais com escassos recursos–, e também são descobertas outras formas administração de gestão e modos fazer para enfrentar e resolver os problemas. A observação de outras experiências permite conhecer variadas formas de intervenção do cidadão individual –por exemplo por meio da execução da norma, o pagamento de serviços, ou reclamo frente a má administração. Também permite estimar muito mais os mecanismos de participação cívica organizada e o valor da solidariedade e o esforço coletivo comum em diversas realidades locais.

39. Uma característica dos projetos comuns de URB-AL é a tendência crescente –que é um ponto mais acusado na segunda fase do programa – ao incorporar nos desenhos e metodologias de trabalho de cívico, popular ou participação comunitária. A temática de algumas das redes de mais recente criação –como “Finanças locais e orçamento participativo”, “Luta contra a pobreza” ou “Segurança cidadã”–, mostram a abertura de um amplo campo de possibilidades de intervenção com de metodologias participativa e a incorporação de novos atores locais que inclusive poderiam estenderse como método ao resto das redes em operação. Esta abertura temática e de ação é localizada em muitos casos por diante das concepções que continuam prevalecendo em muitas municipalidades de América Latina e a União Européia enquanto à resolução dos problemas territoriais, socioeconômicos e culturais de suas respectivas localidades. Por outro lado, os projetos comuns de cooperação que está tentando a incorporar a temática da participação da sociedade civil, ainda fazem com pouca decisão e pouca clareza. É evidente que tal situação responde em grande medida ao peso que ainda exerce as entidades municipais de ambas regiões a relutância para adotar em plenitude prática de gestão participativas. Porém, mesmo que um grande número de municipalidades de América Latina e a União Européia – cidades grandes, medianas e pequenas– não adquiriram habilidades e capacidades de atuação projetos comuns interregionais, e que ademais também adquiriram experiências e presença no campo da cooperação internacional, são fatos que marcam um ponto de inflexão naquele que faz tanto à incorporação de novas modalidades e tecnologias de gestão participativa nas cidades como o reforçamento das capacidades locais para o desenvolvimento territorial urbano.

40. Há uma recente geração de projetos de cooperação descentralizada coberta pelo programa URB-AL cujo desenho responde de um modo explícito a estes imperativos da participação cívica cada vez mais complexa dinâmica das municipalidades urbanas latinoamericanas e europeias. Tanto por suas temáticas particulares como por seus conteúdos, estes projetos são uma amostra clara do amplo espectro de possibilidades das que têm frente de si mesmo a cooperação descentralizada para levar a cabo intervenções estratégicas neste importante âmbito. Tal é o caso, em efeito, de projetos como “Cidade Velha Renova” da cidade de Montevideo (Uruguai), ou “Rosario Soma”: uma solução urbana desde uma mirada alternativa da cidade de Rosario (Argentina). Ambos propõem e põem em prática metodologias participativa que as municipalidades normalmente usam em seus programas e projetos na administração de suas cidades. Outro caso sugerente de participação institucional com atores locais é o projeto comum “Metodologias e instrumentos para a instalação de observatórios de inclusão social nas cidades” de São-Denis-Ile de França que incorpora diversos atores locais em cada cidade participante e propõe um desenvolvimento intersectorial horizontal (áreas municipais diversas) procurando inclinar e potenciar os recursos existentes ao interior das municipalidades. A metodologia participativa está baseado na revisão das ferramentas de observação disponíveis, por meios de plataformas actorais locais e consultas qualificadas institucionais, como também mecanismos de comunicação para a opinião pública local sobre perguntas de inclusão social. O projeto de tipo B “E-Agora: a academia da Democracia Eletrônica”, de Issy-les-Moulineaux -como vários outros projetos de tipo A-, propõe uma ampliação dos graus de participação democrática da cidadania por meios virtuais e por plataformas de informáticas e o uso de tecnologias da informação e a comunicação no benefício de serviços municipais. As ferramentas participativas nestes projetos são quase consultas cidadãs, embora vinculantes em alguns casos até restritiva.

41. As experiências de cooperação descentralizada da última década mostra que as estratégias para a mobilização dos atores locais se articulam e definem a partir de uma forte vontade política das municipalidades para transitar por caminhos de gestão participativa e vinculantes com as demandas cívicas e os setores sociais. Então, requerem de decisões do Executivo Local para apanhar as demandas e propostas sociais, mas também gerar ambientes de participação nesses que é reconhecido por sua pluralidade aos atores da sociedade civil com capacidades de atuar nos projetos comuns (de nível internacional ou local). Embora estas decisões políticas e a capacidade de mobilização social são produto de fatores internos e estrutural próprios de cada entidade local, deve reconhecer-se que na América Latina a cooperação descentralizada há tido uma importância inegável para facilitar e em alguns casos reforçar e consolidar –pelo menos nos âmbitos temáticos em que as intervenções foram determinadas– práticas de gestão participativa. Agora bem, devido precisamente ao fato que tanto a gestão como a governabilidade participativa são construções políticas e da cidadania cuja validade requer de certas circunstâncias particulares, deveria ser reconhecido também que não há um modelo único transferível. Em outro palavra, a realidade regional e local impide que exista transferências mecânicas de experiências e modalidades de administração do hábitat entre as entidades locais. São características de circunstâncias próprias de cada espaço municipal e de cada cidade participante em redes de cooperação descentralizada as que determinam as modalidades de sua articulação e o alcance dessas transferências. No contexto regional atual, definido pela emergência de novas identidades e interesses, é comprovada a insuficiência da cultura política prevalecente na maioria das entidades locais para integrar de uma maneira institucionalmente de certo modo mais fluida a diversidade e a pluralidade social. Há um grande desafio aqui para os governos locais que pretendem incorporar modalidades participativas de ação e de administração. A pergunta de como integrar a diversidade social e cultural dos modos de administração local, continua aberto em América Latina.

42. É responsabilidade das municipalidades -por meios das suas estruturas políticas executivas e legislativa - estabelecer as condições exigidas para assegurar a participação cívica. Isto implica que além de identificar os atores locais com capacidades de intervenção nos projetos, as municipalidades devem formar e capacitar recursos humanos governamentais e não governamentais em de metodologias participativa para enfrentar ações territoriais combinadas. Neste terreno há limitações evidentes, quase todo de caráter material e financeiro, na maioria das municipalidades da região. De fato, um das demandas de cooperação descentralizada das cidades que mais claramente foram

identificadas é a capacitação de pessoal para aumentar a capacidade de diagnóstico e de administração de programas, o acesso à tecnologias e instrumentos de planeação, administração e avaliação de ações.

Estas carências estão muito difundidas nas cidades latinoamericanas e se sentem o efeito nos campos da política pública local. As diversas ações de cooperação descentralizada realizadas em América Latina no âmbito de programa especializado -como Hábitat, das Nações Unidas, Aliança de Cidades, do Banco Mundial, e URB-AL, da União Européia -, não levaram a cabo uma contribuição bastante significativa ao respeito.

V.2. O COMBATE PARA A POBREZA E A PROMOÇÃO DA COESÃO SOCIAL

43. É conhecido que o processo de reforma econômica e democratização que se registra em América Latina nos últimos quinze anos está longe de ter sido traduzido em uma melhoria palpável dos níveis do bem-estar da população. As evidências sobre a desigualdade distributiva e a largura e profundidade dos níveis de pobreza que sofrem a região, como também as manifestações sociais de tudo isto, eles são conhecidos mais que suficiente. Esta realidade põe permanentemente sob prova aos políticos e os programas que desde diversos ângulos teóricos, práticos e institucionais não são postos em prática nos recentes anos para combater a pobreza e ao mesmo tempo manter a coesão social nos países da região. A cooperação descentralizada não é alheia a este desafio.

44. Como insere a cooperação descentralizada na luta contra a pobreza e em favor da coesão social? Há um tópico complexo aqui e de grande transcendência. A cooperação descentralizada entre a União Européia e América Latina nos terrenos das políticas urbanas incorporou de um modo explícito e em forma relativamente recente a temática no programa o URB-AL a través da Rede Número 10 "Luta contra a pobreza". Antes da colocação em marcha desta Rede, A Rede Número 5 "Político social urbano", aproximou em certa medida a pergunta da pobreza e suas manifestações urbanas. Registrou-se deste modo na agenda de trabalho uma relação complexa das duas realidades sociais que mais fortemente não são impressionadas nos últimos anos pelas novas concepções e novas práticas: Por um lado, a problemática da pobreza urbana e o seu combate; e para o outro, essa nova manifestação do tecido social que é a ação em redes. Debajo desta forma de novidade, as intervenções da cooperação descentralizadas no campo da pobreza poderiam beneficiar-se dos progressos do conhecimento e por aspectos culturais e sócio-organizacionais; mas também poderiam colidir com obstáculos derivados do caráter inovador, recente, mesmo escassamente disseminado e enraizado pela concepção da pobreza e da ação em redes.

45. Nesta área temática, a cooperação descentralizada enfrenta desafios e pressões porque a pobreza, a desigualdade, o desemprego e a exclusão em suas múltiplas formas estão no centro da intranquilidade social. E tanto mais devido às capacidades sociais e institucionais limitadas mobilizadas até agora para a superación efetiva desses problemas. Crescimento econômico e bem-estar social, democratização da sociedade e amplificação da autonomia econômica das pessoas, competitividade e igualdade, emprego decente e trabalho informal, são muitos e bem conhecidas as alternativas que, por via de oposições, parecem indicar por uma parte a força dos processos econômicos e por outra a fragilidade das políticas que tentam enfrentar seus péssimos resultados sociais. Agora bem, não se pode ignorar que estes processos não são acompanhados por recursos sociais e institucionais suficientes, nacionais e internacionais, suscetível de ser mobilizado com inteligência e efetividade no combate para a pobreza, o incremento da justiça e o profundización da democracia.

46. A cooperação descentralizada enfrenta um desafio particular no campo da pobreza: é o desafio institucional. As políticas de combate à pobreza, pública ou não, normalmente são parte das políticas sociais que mais se distinguem

pela fragmentação, a heterogeneidade e a descontinuidade de programas e instituições. Integrar políticas e programas, levar a cabo uma boa administração, estabelece culturas e práticas de transparência, captação de recursos, perseguição e avaliação sistemática, são as principais dificuldades de organização e institucionais. São problemas e dificuldades que são experimentadas de um modo concreto e diário em um plano local e que, projetadas nos planos nacionais e internacionais, tendem a alcançar grandes dimensões. É certo que a heterogeneidade das situações de pobreza é um fator decisivo do problema da fragmentação de programas e instituições. Não obstante, as concepções tradicionais dos programas sociais e principalmente o restringido poder dos grupos e comunidades pobres, junto com a manipulação política dos programas, contribuem à configuração de tal estado de coisas.

47. Com tudo, o campo das políticas sociais é um campo caracterizado nos anos recentes por uma série de inovações e experimentações institucionais cuja origem está na procura de mecanismos eficientes superar os limites e fragilidades que não foram apontados. A organização em redes é uma das alternativas mais promissórias que foram implementadas neste respeito. Nela está um dos mais férteis terrenos da cooperação descentralizada que é invocada de um modo recorrente para contribuir à melhoria da capacidade institucional e de administração dos programas sociais e especialmente de combate à pobreza. Porém, as tradições e os legados institucionais destes programas continuam sendo um pesado desafio para os desenhistas de políticas e para quem as executam. Ao mesmo tempo, são numerosos e complexos os tópicos e os desafios que enfrentam os programas de combate à pobreza instrumentados no marco da cooperação entre cidades: a integração e articulação dos programas, a descentralização, a interação e o parceria entre os atores, a ação em rede (local, nacional, internacional).

48. Existem certos consensos ao redor da valoração dos modos descentralizados e localmente articulados em combate à pobreza. É conhecido que produzem efeitos positivos nas instituições e na dinâmica democrática porque são capazes de assumir melhores possibilidades de transparência e rendimento de contas, de aprendizagem institucional, de reforçamento das capacidades administrativas e de governança. Também supõem formas mais apropriadas de focar as situações de pobreza porque se tem informação mais completa e específica de uma focalização mais direta das necessidades específicas, as capacidades e os recursos locais. Tornam possível, também, prática de seguimento e avaliação mais viáveis mas também sistemáticas.

Ademais, se adaptam e respeitam as especificidades dos ambientes locais. Mas a instrumentação de ações descentralizadas enfrenta paralelamente vários obstáculos e limitações. Como em outros âmbitos, no combate à pobreza pode ser parcial até aparente. Por outro lado, a descentralização não garante por si mesma a supressão da natureza burocrática e a estrutura vertical das instituições governamentais. Tanto a experiência latinoamericana como europeia mostram que a descentralização e a igualdade social não sempre caminham pelo mesmo caminho. O que talvez seja mais importante, a descentralização pode resultar em uma dissociação odiosa entre “programas pobres para as comunidades mais pobres” e “programas ricos para as comunidades mais ricas”.

49. A ação em redes próprias da cooperação descentralizada a europeu-latinoamericana comporta um alto potencial de ação social e de distanciamento –ou incluso de ruptura– com as limitações institucionais mais tradicionais. A condição para isso é perseverar e profundizar em ações com uma base territorial definida, que articulam aos atores sociais, governamentais e não governamentais, e que se arraigam na dinâmica local de crescimento. Uma das vantagens do trabalho em rede é a vocação cooperativa, a qual em princípio sustenta um amplo número de sócios e participantes que podem ser incorporados em formas horizontais de organização. Outra vantagem é sua dinâmica inerentemente flexível, baseada em mecanismos de articulação, negociação e complementariedade. No caso peculiar dos programas sociais e de combate à pobreza, a ação em rede permite identificar com mais efetividade a necessidade de complementariedade entre serviços e atores sociais; facilita a substituição de tradicionais programas sectoriais por outros de corte integral e multisectorial; por último, fomenta a eficiência da ação pública em vinculação com um conjunto de sujeitos, organizações e serviços da cidade.

50. Não podem ser separados os programas de cooperação descentralizada de combate à pobreza da dinâmica local de desenvolvimento. É evidente que, no planejamento local, a criação de fontes de crescimento contínuo permite operar com critérios mais amplos e sustentados de inclusão social. Em um quadro econômico local com estas características, é possível modificar a natureza passiva das políticas de combate à pobreza orientando-as em um sentido mais ativo do estímulo do desenvolvimento. Mas a experiência latinoamericana dos últimos três lustros suscita imediatamente a pergunta: até onde é possível contrariar com dinâmica local as tendências econômicas dominantes que são geradoras de desemprego e pobreza? Esta dificuldade é mais que suficientemente conhecida; e embora a experiência indica que seu reconhecimento não deveria inibir as iniciativas locais, também indica que não pode ser ignorada sem risco que se debilitem os programas que tentam mitigar e diminuir a pobreza.

51. A experiência acumulada sugere, realmente de fato que se pode alcançar maior efetividade e maior eficiência com programas integrados que actuem simultaneamente sobre os vários aspectos que incidem sobre a pobreza, a privação e as necessidades. É possível dirigir a cooperação descentralizada para iniciativas desta natureza? Que tipo de áreas de integração podem ser contempladas elas? Alguns exemplos encorajadores neste respeito se encontram em desenho de alguns programas de cooperação, como o Programa Favela-Bairro e o Programa Integrado de Inclusão Social-PIIS. Ambos têm sua origem no Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas (APD) assinado entre a União Européia e Brasil em 1995. O primeiro deles, implantado na municipalidade de Rio de Janeiro, conta com um financiamento de cerca de 600 milhões de dólares entregados juntamente pela UE e o BID, por uma parte, e pelo próprio governo local (Prefeitura) e a Caixa Econômica Federal. É um grande projeto de intervenção urbana cujo objetivo geral é integrar as favelas à cidade dotando-as de infra-estruturas, serviços e equipamentos públicos. Em sintonia com as concepções mais modernas e linhas de combate à pobreza, o programa observa princípios de territorialização, integração e diversificação de suas ações, como também a participação ativa das comunidades locais em todo o ciclo do projeto, desde o desenho até sua instrumentação. Este programa é reconhecido mundialmente como um dos mais eficientes por seus logros em matéria de urbanização em áreas de forte carência. Por outro lado, o Programa de Ação Integrada de Inclusão Social-PIIS, da municipalidade brasileira de Santo André, procura estabelecer alternativa de governo e administração local das políticas públicas levando apoio em experiências descentralizadas e participativas com o propósito de promover a inserção social de setores tradicionalmente excluídos dos direitos cívicos. Financiado com contribuições dos governos central e local, agências internacionais (entre elas a União Européia que contribui com 5 milhões de Euros) e organizações não governamentais, suas ações contemplam, entre outras, a erradicação da pobreza, o acesso para créditos, a formação profissional, serviços de saúde, moradia e regularização dos imóveis. Uma das suas características mais positivas é a integração dos diferentes departamentos e agências do governo da cidade.

Entre seus resultados mais positivos, também reconhecidos internacionalmente, se encontram a melhoria do acesso da população aos serviços públicos básicos, o incremento do ingresso familiar através do programa “renda mínima”, e a elevação do grau de participação dos residentes. Entre os resultados deste programa destaca também a amplificação do nível da inclusão social das mulheres na municipalidade.

V.3. O FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL

52. Nos países de América Latina os governos locais têm a responsabilidade de prover uma grande parte dos serviços urbanos básicos. Na maioria dos casos esta obrigação contrasta fortemente com a precariedade institucional e a escassez de recursos materiais, humanos e financeiros com quem não são contados de um modo efetivo esses governos. Historicamente esta situação teve duas consequências principais: restringiu a ação das municipalidades e, na prática, reduziu suas margens de autonomia. Depois de várias décadas de rápida urbanização, tal esquema começou a entrar progressivamente em crise.

As múltiplas pressões e demandas insatisfeitas derivadas do crescimento dos estabelecimentos humanos puseram em evidência nos anos setenta e oitenta a existência de um processo largo de deterioro que se mostrou na obsolescência da infra-estrutura física, em uma forte deficitária residência, contaminação ambiental, problemas de mobilidade urbana, caos viáveis, inexistência ou quase inexistência de espaços comuns e de coexistência. Este quadro teve uma tendência em aumentar por causa da crise das dívidas externas dos oitenta e suas seqüelas financeiras que debilitaram até mesmo a frágil posição fiscal dos governos. Neste marco, houve uma tendência perfilada à necessidade de fortalecimento das capacidades institucionais dos governos locais, identificando-os como as entidades mais apropriadas e legítimas para dar respostas ao conjunto problemas e demandas dos meios urbanos.

53. A reforma estrutural das economias, a democratização da vida política e as forças da globalização observadas ulteriormente na região inteira são fatores que acentuaram aquela tendência. O processo geral de descentralização –cujo avanço é extremamente desigual nos distintos espaços nacionais de América Latina– tem sua origem neste conjunto de processos.

As demandas que vêm da abertura econômica e a maior integração dos países para o mercado mundial, no sentido de habilitar às cidades como espaços internacionalmente competitivos, eles foram somados às demandas da cidadania a favor da melhoria da infra-estrutura física e social do hábitat urbano.

Tudo isto contribuiu para dar nova validez à noção do governo local como vetor político e social, como também núcleo necessário de coordenação, dos múltiplos agentes e forças que convergem no processo econômico e social das entidades territoriais de base urbana.

54. O processo de descentralização que tem lugar nos anos noventa no contexto complexo e heterogêneo político-social latinoamericano se estende enfrentando numerosas dificuldades. Uma delas –que aparte disto é normalmente encontrar-se presente na maioria dos processos deste tipo registrado no mundo– concerne às tensões inevitáveis que eles são gerados com os governos centrais ao redor dos alcances, atribuições, responsabilidades e recursos que são descentralizados para as entidades locais de governo. Este problema remete a negociações cuja resolução final se dirime no âmbito da reforma do Estado que, em câmbio, é delineado e cobra corpo em função da dinâmica política de cada país. Outras dificuldades concernem de um modo mais direto ao ambiente local. Um grupo delas se refere a como assegurar de um modo eficiente uma oferta de serviços à altura das exigências (tanto em quantidade como em qualidade) de cada comunidade urbana. Planteamse por um lado o tema da coordenação e a cooperação das instituições de governo com o setor privado e os grupos organizados da sociedade civil, e para o outro, o da administração apropriada dos recursos municipais entendida em um sentido amplo e integral.

55. O objetivo central da cooperação descentralizado no terreno das políticas urbanas é ajudar a resolver certos problemas da administração municipal, melhorar o serviço público e contribuir para dinamizar o desenvolvimento local. Em última instância, seu propósito principal –além dos resultados concretos convenidos pelas partes– é o fortalecimento institucional dos sócios. Quer dizer, que os governos locais cooperantes aprendem a administrar seus recursos e mobilizar a comunidade e os atores locais depois das metas do desenvolvimento.

É evidente a relevância da cooperação descentralizada no terreno das políticas urbanas –em todas suas linhas programáticas e de intervenção– frente ao conjunto de mutações e câmbios experimentados a escala local nos países latinoamericanos, mas também nos europeus. O trabalho combinado e a transferência de experiências, conhecimento e modos de fazer entre as entidades locais européias e latinoamericanas –em especial no que faz à capacidade institucional de identificação e resolução de problemas de organização municipal, participação cívica e administração coordenada dos assuntos comunitários– gerou na última década um valor agregado cujo monto em termos qualitativos ultrapassa em magnitude dos recursos financeiros e materiais mobilizados.

56. É certo que o universo de programas e projetos específicos de cooperação descentralizada executados no curso de execução em terreno urbano constitui um complexo heterogêneo de iniciativas, com níveis muito diferenciados de participação e de visibilidade. Mas não é menos verdadeiro que, o que faz que estos programas de cooperação como URB-AL, as contribuições realizadas em termos de fortalecimento institucional das municipalidades participantes são globalmente positivas. Em um processo onde as políticas públicas tiveram ajustar seus modelos clientelares e centralistas tradicionais às novas realidades territoriais, em que os grupos organizados da sociedade civil também deveram modificar seus enfoques tradicionais de operação (quase sempre de escala microsocia) ante o imperativo de implantar sua ação à escala municipal, a cooperação descentralizada foi em muitos casos um fator oportuno de amálgama, mas também de transformação, entre diversos interesses em procura de coordenação e acordo a favor do desenvolvimento local. Na medida em que a maioria dos projetos da cooperação descentralizado em assunto urbano há tido algum tipo de repercussão organizacional e de administração à escala municipal, pode sem dúvida ser considerado que seu impácto líquido é favorável. Esta conclusão tende a ser confirmada na recente avaliação da primeira fase do Programa URB-AL.

57. É observado em numerosas iniciativas descentralizadas que a transferência principal ou aprendizagem se refere a formas de administração mais criativas, autônomas e arriscadas. A propósito este fato é apropriado com a experiência informal dos prefeitos em ambos os lados do Atlântico que normalmente estão aprendendo da “coisa óbvia”: quer dizer, extraindo conhecimento das boas práticas e as soluções de outras partes. O que melhora substancialmente com a cooperação –quando isto é realmente efetivo– é tanto a capacidade de administração local na forma –desenvolvimento de capacidades arriscadas, inovadores e de negociação com outros agentes– como no fundo, mediante do uso de modalidades mais abertas e participativas de funcionamento municipal em que a coordenação pública-pública, as alianças pública-privadas e a participação cívica se constitui em eixos administrativos municipal e contribuindo ao desenvolvimento e a governabilidade. Esta forma de administração aberta e participativa é identificada de um modo total com a noção “ bom governo local”.

58. A capacitação dos recursos humanos é um campo no qual os projetos da cooperação descentralizada tem produzido resultados institucionais importantes por si mesmo, e com fortes implicações potenciais ao futuro. Um número significativo de ações contemplado neste projeto tratam diversas modalidades de capacitação e formação de cuadros, respondendo deste modo a uma necessidade muito difundida nas municipalidades. Tratase, como é evidente, de uma necessidade nascida diretamente de demandas de fortalecimento institucional no plano da administração e o planejamento urbano. Também é refletivo uma necessidade para melhorar ou igualar as condições de interlocução técnica com o governo central e suas agências.

Este componente da cooperação descentralizada ajuda -mas também põe em evidência– uma das mais grandes insuficiências institucionais das entidades dos governo locais da América Latina. O déficit de capacitação é um particular severo no que faz à capacidade de administração de programas e o planejamento social e territorial das municipalidades e cidades. Das experiências conhecidas no marco da cooperação descentralizada, é observado que o problema da carência de cuadros técnicos capacitados tem uma tendência a ser aumentado devido a outra falha estrutural da institucionalidade municipal: a falta de continuidade de programas e projetos. Embora esta característica está principalmente relacionada com a dinâmica política, sua configuração também está unida à escassez de pessoal qualificado que assegure tecnicamente a permanência na municipalidade de atividades e linhas de política pública que poderia transcender aos ciclos do câmbio eleitoral. Estes problemas gerais da institucionalidade local tendem a ser um pouco mais agudo nas municipalidades pequenas e mais pobres. Nestas é visível a falta de capacidade institucional para projetar e executar ações com sentido estratégico.

O planejamento urbano é substituído por ações administrativas cotidianas e intervenções de situação de emergência. As carências técnicas das municipalidades não só esboçam um problema sério enquanto a planeação apropriado de infra-estrutura urbana em contextos de escassez de recursos (pergunta que já em si mesmo é sério em um mundo em

que as cidades competem para radicar investimentos e projetos econômicos e produtivos). O problema também é - e principalmente - de ordem social, e por conseguinte afeta o nível do bem-estar da população. As áreas urbanas não podem ser consideradas como entidades meramente econômicas, sinão como espaços territoriais nesses que a autoridade deveria prover uma série de bem públicos para a cidadania como também assegurando acesso para todos. Para cumprir com esta função de governo é necesario contar com um mínimo de capacidade técnica-institucional.

59. A construção de tal capacidade está no centro dos programas da cooperação descentralizada europeia-latinoamericana. O enfoque que prevaleceu neste respeito consiste em dotar às entidades locais de uma nova capacidade institucional e sustentável em um largo tempo. Trata-se de um grande desafio em de cuja prossecução convergem numerosos elementos, na ocasião que também implica variados recursos e condições. Não obstante, este objetivo da cooperação descentralizado já foi traduzido em experiências concretos. Pode citar-se a modo de exemplo o caso do “Programa Integral para o Superación da Pobreza (PPU)” pôsto em marcha pela União Européia e algumas cidades chilenas. O programa é caracterizado por uma intervenção centrada em grupos urbanos de extrema pobreza em comunidades das municipalidades de Temuco, Lota, San Pedro da Paz, A Pintana, Peñalolén e Cerro Navia. Têm três eixos programáticos: administração e inovação dos serviços sociais; habitação e território; desenvolvimento econômico local e emprego. Sua meta de largo plazo é estabelecer em cada comunidade um modelo de administração que assegura, por um lado, a integração com os mecanismos institucionais e os programas sociais do estado central presente nas comunidades, e por outro lado, a articulação de organizações sociais da chamada terceiro setor. Para alcançar estes objetivos, o programa desenvolveu três estratégias: a criação e reestruturação de capacidades e competências operativas das municipalidades; a criação de redes de intervenção que se aglutinam às municipalidades com agentes sociais privados que operam no território, criar espaços de ego-administração; e a posta em funcionamento de instrumentos geradores de confiança que inclui inovações de administração (controle orçamentário, monitorio e supervisão de ações) e sistemas de informação comunal ao alcance dos usuários das diversas ofertas de política social no território.

VI. MODOS DE FAZER DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA

60. Pela luz da experiência acumulada ao longo de mais de uma década de práticas de cooperação descentralizada entre coletividades locais europeias e latinoamericanas no terreno das políticas urbanas, o balance é positivo.

Cumplido neste primeiro ciclo, é necessário estender sus logros por meio da introdução de inovações e o optimização de seus “modos de fazer” (em tērmos de atores, administração e financiamento).

61. Com relação aos **atores da cooperação descentralizada**, planteamse dois temas centrais para o debate. A primeira se refere às formas de acórdos entre atores locais públicos (institucional) e privado. O segundo diz relação com os graus de participação da cidadania nas mismas ações da cooperação descentralizada.

A maneira de hipóteses, se pode afirmar que a escala local o acôrdo entre atores públicos e privados se realiza em terreno de interesses comuns e complementarios. Está em função destes interesses que os diversos atores ajustem na prática seus respectivos marco de referência políticos, ideológicos e operativos (ajustes sem o qual não parece ser possível o acôrdo). Na base desta hipótese, pode ser sustentado que as ações futuras da cooperação descentralizada incluirão um trabalho mais afinado de identificação de núcleos de interesse comum ao redor dos quais possa estabelecer plataformas de colaboração entre as entidades institucionais e os atores da sociedade civil local. Para levar a cabo de um modo eficiente este trabalho, sugere a experiência dos últimos anos que as reflexões neste respeito deveriam incluir alguns dos seguintes aspectos:

- Os mecanismos de acôrdo entre o público e atores locais privados registram em um campo marcado por uma heterogeneidade de iniciativas e níveis possível de institucionalização.
- Seus elementos ordenadores básicos são o território e as modalidades de participação de executores e beneficiários em cada programa ou ação. Não há um modelo único de acôrdo e sua determinação é produto de cada circunstância particular.
- Para regra geral, o acôrdo entre este tipo de atores da área local se articula ao redor de dois tipos de ações gerais: a execução combinada de programas de comunitários e a determinação de ordens de prelação na administração de recursos escassos na comunidade local.
- As motivações que tornam possível o consenso são tanto de ordem material como político.
- Os ambientes de restrições orçamentárias e fragilidade institucional, como esses que normalmente prevalecem na maioria dos ambientes municipais de América Latina, a procura de recursos é uma necessidade que compartilham as entidades de governo tanto como os grupos organizados da sociedade civil. Os programas de cooperação descentralizada supõem em muitos casos um meio importante de selecionar meios adicionais (não somente financeiros, sinão também de técnicos, de organização e de administração).-O grande dos problemas locais (máxime se são contemplados pela luz das condições da governabilidade democrática) cria demandas de autenticidade aos atores públicos e privados. No terreno local, tais exigencias são manifestados de um modo especial enquanto às capacidades para intervir na resolução de problemas específicos. Para ambos os tipos de atores constitui um propósito estratégico a criação de sinergias para enfrentar esses problemas, o que predispõe sua participação combinada positivamente em programas descentralizados de cooperação.
- A interação entre público e atores locais privados estão normalmente marcados por relações de assimetria que tendem a inclinar-se a favor das entidades de governo. É este um fato estrutural que só pode ser contrariado pelos atores privados em proporção às suas respectivas capacidades de organização e representatividade.

62. Por outro lado, **os graus de participação da cidadania nas** ações da cooperação descentralizada, apresente duas esferas de problemas. O primeiro remete ao desenho e formulação dos projetos de cooperação descentralizada; o segundo para às possibilidades e limitações dos seus programas de incorporar uma concepção participativa. Os projetos que querem incorporar o componente de participação cívica ou comunitária, deveria considerar a necessidade de um trabalho exploratório prévio para a formulação e desenho de propostas.

Eles deveriam ser contemplados - pelo menos - três aspectos: a) as concepções participativas que pode aceitar o tópico para enfrentar e os limites que terão o projeto a ser formulado; b) um conhecimento mínimo da larga e multifacética experiência de intervenções participativas consideram igualmente sucessos e fracassos.; e c) a existência de municípios sócios de experiências de administrações participativas prévio ou em curso. Tal marco referencial facilitaria enfrentar com mais solvência o componente de participação cívica dos projetos. Também, poderia contribuir melhorar certas falhas descobertas com freqüência em alguns projetos, como por exemplo: a) exibição de objetivos amplos, confuso e pouco definidos que perdem sua qualidade e se tornam em explicação do porque da participação; b) falta de relação entre os objetivos e o dimensionamiento das atividades (para excesso ou para defeito), como também inconsistência entre os objetivos e os resultados previdentes, originados em problemas de conhecimento ou por não considerar -ou considerar incorretamente - os limites inerentes ao projeto; e c) confusões conceituais entre participação enter-atorial, quer dizer, no interior do projeto (o que tem significados institucionais), com a participação corretamente desta cidadania (o que tem outras dimensões sociais e políticas). Definir e revelar estas temas facilitariam os desenvolvimentos e clarificaria a contradição de mencionar a participação de grupos sociais nas formulações dos projetos sem os integrar nas atividades que se realizam e nos resultados previdentes, nem os incluir nos orçamentos.

Considerar estos temas ajudariam melhorar a formulação e o desenho das modalidades de ação dos projetos de cooperação. Organizar ateliê ou seminário que é como muitas vezes se cubre o "requisito" da participação cívica em

alguns projetos - é um tributo à aparência e a formalidade, mas não um mecanismo que ajuda fortalecer a instalação social do projeto nas cidades.

63. Outro grupo de problemas descoberto nos projetos de cooperação descentralizada remete a **temas conceituais da participação social**. Pretendem realizar três tópicos de reflexão neste respeito: a) quando prevalece uma “distante” percepção do significado de incorporar à cidadania aos projetos, as atividades e resultados da cooperação é traduzido em produtos unificados ou estereotípico, nesses que dificilmente a comunidade é reconhecida (a cujos sócios, porém, eles são exigidos oferecer um apoio de sustentabilidade de resultados); b) nos projetos que incorporam o componente de participação de grupos sociais, em qualquer uma de suas modalidades, não sempre se tem em consideração que em geral os grupos destinatários são contemplados como dobres (municípios/sociedade civil; municípios/organizações sociais; municípios/áreas municipais) com o propósito de fazer visível às organizações que participam; c) em alguns projetos o tópico da participação cívica detécta insegurança na manipulação metodológica, alto grau de centralização operativa e escasso domínio de instrumentos participativo-institucionais que permitem incluir aos municípios como um ator local essencial da sustentabilidade dos resultados da cooperação.

64. Uma característica central do enfoque da cooperação descentralizada é a entidade que concede aos beneficiários como protagonistas das iniciativas, transpassandolhes a responsabilidade na administração e execução das ações.

Desde perspectiva, um elemento chave - e novedoso em relação à cooperação tradicional - é a transferência de **responsabilidades financeiras aos agentes locais**. Porém, não sempre foi acompanhado pela adaptação dos “modos de fazer” para as realidades e possibilidades dos atores locais aos quais lhes é concedida a responsabilidade. A experiência de URB-AL e de outras iniciativas de cooperação descentralizada chama a atenção sobre alguns modos de fazer que deveriam repensar-se com o propósito de aperfeiçoar a administração financeira e melhorar a viabilidade das intervenções. As coletividades locais - particularmente de América Latina - têm pouca experiência em cooperação descentralizada, embora a diversidade de dimensões de cidades define capacidades de resposta diferentes. Em muitos casos - principalmente nas comunidades pequenas - existe um déficit de recursos humanos qualificados na administração financeiro-administrativa de projetos de cooperação e de familiarização com suas normas e procedimentos (elaboração de addendums, relatórios, rendições da contribuição da contraparte, justificação das despesas das ações, etc.). Dificilmente poderão melhorar ou adaptar os modos de fazer da cooperação descentralizada no ambiente do financiamento, se aqueles são pouco conhecidos - quando não desconhecido - pelos beneficiários. No caso de URB-AL, os elementos de ponto de avaliação disponível apontam que o Programa não contemplou a necessidade de maior informação e capacitação o financeiro-administrativa dos beneficiários com relação aos procedimentos e exigências financeiras da Comissão Européia. Esta situação, além de gerar inconveniências na marcha dos projetos, opera como fator distintivo contra as comunidades pequenas ou as pouco familiarizadas com as práticas de cooperação. Isso se pode explicar que as entidades européias coordenaram 63% dos projetos comuns da I Fase.

Para enfrentar esta fragilidade se requiere que, pelo menos até que se consolide a prática da cooperação descentralizada, a Comissão Européia - e em seu caso outras instituições com programas descentralizados -, gere uma maior informação das normas e procedimentos financeiro-administrativos entre os beneficiários; elabore guias didáticos e formas com exemplos de orçamentos; e implementem mecanismos de capacitação para os responsáveis financeiros dos projetos.

65. Na administração financeira da cooperação descentralizada com a América Latina se mostrados dois tipos de riscos -não sempre previsto - que requer de uma adaptação dos modos de fazer. Por outro lado, riscos da situação da região, como por exemplo, as flutuações e incertezas de câmbios monetários, as desvalorizações e os controles de câmbios. Seus impactos sobre os projetos se não sentido (como nos recentes casos de Argentina, Brasil e Uruguai) em uma redução do valor dos capitais contribuídos pela Comissão Européia, na valorização da contribuição local e

no desenvolvimento das atividades. Por razões legais internas, em muitos países de América Latina os governos locais não podem ter contas em moedas correntes estrangeiras (nem no sistema bancário nacional nem no estrangeiro). Em outros casos, embora as coletividades locais não têm aquele impedimento, existe um pergunta social ou política que inibe a abertura destas contas. Como conseqüência, quando a entidade local recebe a contribuição externa é automaticamente transformada a moeda nacional correndo com todos os riscos cambiários em detrimento das finanças do projeto. Esta situação poderia atenuar-se usando –como fazem alguns programas– os mecanismos do PNUD. Para o caso do Programa URB-AL, outra alternativa poderia oferecer-lhe o processo de desconcentração, no caso de que este contempla a opção das Delegações nacionais ou regionais da Comissão Européia recebem diretamente os trabalhos de cada projeto nas suas contas em Euros, e los pagam em função da aplicação unidade ejecutora. Porém, seria necessário analisar estes mecanismos cuidadosamente para não desvirtuar o espírito da cooperação descentralizada. Também seria necessário considerar a real possibilidade das Delegações (em termos de capacidades de administração) levar a cabo aquela tarefa sem fazer mais complexo os mecanismos administrativos e financeiros dos projetos.

Outro tipo de riscos não contemplado em URB-AL –e provavelmente nem em outros programas descentralizados– tem relação com os procedimentos diferentes e prática contáveis e de supervisão orçamentária na Comissão Européia e nos beneficiários. Como é demonstrado na Avaliação da Primeira Fase do Programa, isto constituiu uma dificuldade por uma administração financeira ágil. Esta situação se complica ao entender que muitos governos locais da América Latina não há uma adaptação das normas administrativas e financeiras que contemplam a possibilidade para negociar capitais externos originados da cooperação internacional. Tudo isto cria obstáculos burocráticos que tentam contra uma administração efetiva, eficiente e ágil; e plantea aos governos locais o desafio de adaptar seus procedimentos novos papéis que as cidades y regiões cumprem no campo da cooperação internacional.

66. Um dos elementos definidores da cooperação econômica é o de associar contrapartes em uma ação de interesses recíprocos e benefícios mútuos. Para os programas que são desenhados baixo desta modalidade –como URB-AL e outros, embora não toda cooperação descentralizada– o princípio do cofinanciamento das atividades por parte dos beneficiários é constituído em um elemento chave. Embora o cofinanciamento tem a vantagem de assegurar o compromisso e interesse efetivo (apropriação das) dos agentes participantes, possui efeitos potencialmente distorsionadores: estabelece uma situação assimétrica que na prática tende a excluir certos programas de cooperação internacional as ciudades/regiões mais pobre que comparativamente são as que têm maiores necessidades e carências. De fato, a capacidade das actividades locais para uma participação mais ativa na cooperação descentralizada não só está vinculada com sua preparação e familiaridade com a prática da cooperação –como já foi mencionado– sinão também à disponibilidade de recursos próprios para realizar as contribuições de contraparte dos projetos. Este efeito distorsionador entra em contradição com o objetivo de programas como URB-AL de promover a participação das coletividades locais, medianas e pequenos; situação que indubitavelmente foi considerado quando se modificaram o nível cofinanciamento no marco da Fase II do Programa.

O tópico é complicado, entre outras coisas, porque o princípio de cofinanciamento é uma das bases do corresponsabilidade que, ao mesmo tempo, é um componente essencial do objetivo de apropriação por parte do beneficiário. É indispensável estabelecer mecanismos que permita eliminar as distorções ou desviações potenciais ou realmente preconceitos distintivos deste princípio. Devem ser examinados completamente sem preconceptos opções que permitem resolver o problema, como a negociação de doações perdida por parte de organismos financeiros multilaterais e regionais (Banco Mundial, IDB, etc.), para as entidades locais que, conforme critérios objetivos estem impossibilitada de cumprir o princípio de cofinanciamento e responda às especificações técnicas do projeto de cooperação. Também poderiam adoptarse e adaptarse mecanismos de compensação semelhantes para as posições em marcha em outras experiências, como esses desenvolvidos pela Rede de Mercocidades onde o referente ou ponderador das contribuições relativas dos sócios são o número de habitantes das municipalidades. Outra possível opção simplesmente consistiria

em suprimir aquela demanda em casos que deveriam ser tipificados com rigor (nível de per cápita por habitante, situação orçamentária, graus de dívidas da cidade ou localidade, etc.). Em todo caso, a assimetria derivada de realidades socioeconômicas e de necessidades diferenciadas exige um esforço para contribuir respostas apropriadas a este fenômeno, em tempo que lhes permitam enfrentar-lo no marco dos objetivos da cooperação descentralizada. Mais adiante parece inevitável estabelecer algum tipo de objetivo de “categorização” das entidades territoriais de América Latina e Europa para encontrar soluções dinâmicas para este problema e deste modo assegurar uma participação maior das cidades urbanas menores.

67. Outro aspecto a considerar com relação ao princípio de cofinanciamento é a grande diferença que se produce na taxa das contribuições em espécie dados níveis de salários locais o qual constitui um fator mais de discriminação contra as comunidades de menores recursos. Esta situação constitui um dos argumentos –de acordo com a avaliação da primeira fase de URB-AL– a maioria dos beneficiários consideram que eles contribuíram mais do que aportaram, ou em dinheiro ou em espécie. Nesta mesma avaliação, se sugere para estudar formas alternativas propondo como uma opção um sistema de paridade da contraparte em espécie: um homem-dia na Europa e em América Latina teria a mesma paridade para fins de contabilizar a contribuição.

68. A solução que se adopte ao problema do cofinanciamento evitará torcer os efeitos positivos que são procurados com outro princípio essencial da cooperação descentralizada: a apropriação por parte do beneficiário das ações de intervenção. Este aspecto é tanto mais importante de atender à luz do difícil caminho que ainda deveria transitar este princípio para a consolidação do novo parceria que promove a cooperação descentralizada.

É verdade que a evidência derivada de alguns programas deste tipo de cooperação desenvolvida na América Latina (verbigracia o URB-AL) mostra progressos aparentes com respeito ao tópico da apropriação. Porém, também é verdade que se a apropriação local é compreendida como uma participação ampla e suficiente dos beneficiários na condução do ciclo inteiro dos projetos da cooperação (concepção, desenho, instrumentação, seguimento e avaliação), a experiência dos últimos anos ainda deixa muito que dizer.

Tratase novamente dum problema complexo. A apropriação se ganha e se leva por parte dos beneficiários. Para isto se exige desenvolver capacidades e ter uma concepção clara sobre as prioridades do desenvolvimento interno. Em outras palavras: para alcançar um real processo de apropriação os beneficiários devem assumir uma posição ativa ao longo do ciclo inteiro da intervenção. É necessário somar que, na medida em que um dos impedimentos da apropriação é a passividade dos beneficiários, existe um risco de reprodução destes problemas em certa dinâmica do trabalho em rede.

69. Outra tema em debate ao redor do financiamento da cooperação descentralizada é a relativa aos recursos nomeados aos programas e projetos deste tipo. A experiência indica que sustentar múltiplos projetos pequenos implica um custo alto em cláusulas de administração, controle, seguimento e sustentabilidade. Frente de diminuir distos valores, aumentar as garantias de cumprimento aumentar a eficiência dos projetos. Porém, é necessário considerar que quando aumentando o eu monto dos projetos eles diminuem o universo de potenciais participantes que podem postular. Neste sentido pode dizer que os pequenos projetos são mais caros mas “mais democrático”. Esta contradição se poderia resolver procurando à complementação entre diferentes capitais. Neste sentido, uma alternativa poderia ser que as agências mais pequenas se concentrem em projetos de pequenos capitais; enquanto os organismos internacionais fazem isto em projetos maiores. Outra alternativa seria desenhar mecanismos que permitem que em projetos de grandes capitais o cofinanciamento seja compartilhado entre o beneficiário e os capitais de outros doadores.

70. O trabalho em redes constitui um modo de fazer característico da administração da cooperação descentralizada, complementario de modos tradicionais de cooperação internacional, como os projetos. Embora o trabalho em rede tem demonstrado sua relevância e utilidade –em tudo quando os projetos envolvem a ação coletiva de vários atores

locais–, a assimetria derivada de realidades socioeconômicas e necessidades diferenciadas entre as entidades territoriais de América Latina reclama um esforço de adaptação. É para isto que, de agora em diante, será necessário procurar novas fórmulas para o trabalho em rede da cooperação descentralizada nesses que é contemplado esta diversidade corretamente. Por exemplo, poderiam aproveitar as redes de cidades de natureza diversa que já estão constituídas, na ocasião que também será imperativo gerar mecanismos que permitem as entidades territoriais intermediárias colaborar com as entidades menores no desenvolvimento das ações.

71. Em relação a URB-AL, alguns assuntos peculiar da sua dinâmica de trabalho específica cuja atenção a eficiência do Programa substancialmente:

- A decomposição temporal entre os projetos e a coordenação da rede provoca que a execução de algumas intervenções seja feita sem ter uma coordenação de rede; situação que, entre outras coisas, dificulta as práticas de perseguição e avaliação.
- Foi sugerido que a organização atual do trabalho em rede pudesse ser aperfeiçoada com a introdução da figura de coordenador incluso (de outro país e preferentemente de outro continente) de quem o trabalho facilitaria a tarefa de promover a participação de sócios que pertencem a subregiões que até agora não foi muito ativo na cooperação descentralizada. Este trabalho de extensão do URB-AL para novos participantes supõe, em parte, o implementação de mecanismos de discriminação positiva de acordo com critérios de tamanho e localização, ou até mesmo do zonificação geográfica dos participantes.
- Existe um déficit de incentivos, regras e critérios de avaliação de resultados. Não existe mecanismos nem indicadores objetivos de impactos das intervenções, o que não unicamente impide aperfeiçoar os recursos, sinão algo que é talvez mais importante, interiorizar entre os atores locais que participam nela (em primeiro lugar nas entidades de governo local) a capacidade de reflexão sistemática nas ações empreendidas.
- Frente ao dinamismo adquirido por URB-AL e, a crescente participação de cidades e regiões, se imposta a necessidade de estudar formas de reforçamento das capacidades de administração do próprio programa.
- A formalização de uma instância permanente de trabalho entre os coordenadores de redes permitiriam: -estabelecer sinergias entre as atividades e os resultados das redes; -melhorar a circulação de informação ao interior do Programa; - e, baixo de certo suposto, ser a base organizacional que faz viável a continuidade, durante algum tempo adicional, das redes cuja validade programática tem chegado ao termo sem que necessariamente tenha concluído alguns de seus projetos.

VII. CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

72. Nos últimos anos foram desenvolvidas diversos programas, projetos e ações de cooperação descentralizado entre entidades locais da União Européia e América Latina no terreno das políticas urbanas, promovida tanto por instituições de caráter local e regional européias, como pela própria Comissão Européia e outros organismos multilaterais. Suas contribuições para o desenvolvimento urbano de ambas as regiões não são extremamente positivo em todos os planos do desenvolvimento social e humano. Manifestando-se particularmente na construção de um institucionalidade local participativa e democrática, favorecendo a amplificação dos espaços de intervenção e do compromisso dos diferentes atores da sociedade civil. A cooperação descentralizada provou ser, também, um mecanismo efetivo para a aprendizagem mútua entre o órgãos de representação local, como também uma valiosa ferramenta para o fortalecimento de suas capacidades institucionais, em particular em ambientes estratégicos do desenvolvimento humano sustentável e o governabilidade democrática.

73. Neste contexto, destacam-se as iniciativas extendidas debaixo do Programa URBAL da Comissão Européia. Seus resultados até o presente dão conta de um balance positivo em termos da consolidação dos laços diretos e duráveis entre entidades locais européias e latinoamericanas; de sua contribuição ao fortalecimento institucional das municipalidades e da difusão e aplicação de boas práticas na terreno das políticas urbanas. Uma característica muito significativa desses resultados é a dinâmica de cooperação que –além do programa e do plazo de execução de seus projetos comuns– eles mantêm entre si diversas coletividades locais das duas regiões cujo contatos e relações foram gerados inicialmente em projetos de URB-AL. O novo ciclo da cooperação descentralizada entre as duas regiões tem neste programa um recurso cujo logros devem ser preservados e extenderse.

74. dada as prioridades de América Latina e a União Européia, a cooperação descentralizada será guiada de agora em diante de um modo preferível para reforçar a ação dos governos locais em:

- o incremento da coesão social pela redução da pobreza, as desigualdades e a exclusão; promovendo para isto a melhoria das políticas públicas e a extensão e consolidação de práticas de governabilidade democrática;
- o avanço e profundización dos processos de integração regional (Mercosur, América Central, Comunidade Andina) como instrumentos necessários para o desenvolvimento sustentável de América Latina, e condição indispensável para o fortalecimento das relações a América Latina-União Européia. Estas prioridades de trabalho, deverão constituir um verdadeiro eixo transversal que articule e de sentido a intervenções descentralizadas de apoio às políticas locais em âmbitos temáticos considerados estratégicos, como lo são, entre outros,: a promoção da cultura cívica ou o desenvolvimento da institucionalidade local em um sentido mais amplo –social, econômico, idiossincrático– que meramente administrativo e político o cual prevaleceu até o presente; a migração e suas múltiples dimensões; turismo, mocidade, cultura, educação.

75. À luz da experiência dos últimos anos, as novas iniciativas deverão ser acompanhadas -como já foi mencionado neste documento - de uma optimização dos “modos de fazer” da cooperação descentralizada; e deverão contar com instrumentos que assegurem sua incorporação à institucionalidade pública.

Este último permitirá garantir um maior grau de sustentabilidade de resultados e maiores possibilidades de superar definitivamente a doble lógica dos projetos experimentais e da cooperação concebida como asistencia e não como instrumento do desenvolvimento humano.

76. A cooperação descentralizada europeu-latinoamericana de no terreno das políticas urbanas tem um acerbo na atualidade patrimonial de informação, documentos e experiências. Salvaguardar este patrimônio e multiplicar seus resultados e benefícios, constitui uma demanda bastante extensa entre as coletividades locais de ambos continentes. Para isto se necessita gerar mecanismos de difusão e de memorização institucional que salve o patrimônio acumulado no contexto do Programa URB-AL, mas que também incluía a variada experiência de todas as iniciativas descentralizadas europeu-latinoamericanas.

Um das idéias que maior recorrência tem ao redor desta preocupação é a criação de um Observatório ou Centro de Recursos cuja missão é o armazenando e sistematização e difusão de resultados e impáctos da cooperação descentralizada entre as entidades locais de Europa e América Latina. Este organismo poderia também, dar resposta a outros aspéctos deficitários no campo da análise e a informação da cooperação descentralizada: a produção de conhecimento e de reflexão sistemática e comparativa em programas, projetos, e seus resultados; a construção de indicadores quantitativos e qualitativos que sejam compatíveis entre si e que registram o impácto como também do alcance das intervenções.

É dizer mais que suficiente que esta estratégia melhoraria a sustentabilidade dos resultados e ajudaria a elaborar

e afirmar um pensamento urbano e social nas cidades de ambas regiões. Um pensamento que reflete a ampla diversidade de enfoques urbanos que podem coabitar e interactuar no jogo da governabilidade democrática.

Por outro lado, o maior conhecimento e a maior visibilidade que a proposta de um Observatório ou Centro de Recursos brindaria nas diversas intervenções de cooperação descentralizada isto facilitariam a coordenação e complementação entre projetos e programas; e entre distintas fontes.

77. Realmente, um dos aprendizagem que se desprendem claramente dos últimos anos mostra claramente à necessidade de estabelecer uma plataforma de **coordenação** das ações de cooperação descentralizada entre si e entre estas e as geradas na cooperação bilateral e na multilateral -inclusive esses de tipo tradicional -. é evidente que ao lograr-se um maior grau de coordenação neste assunto, não somente asseguraria maiores cotas de coerência e complementariedad programáticas (incluso com respeito às linhas de ação, local e nacional), sinão que ademais se optimizará o uso dos recursos financeiros, materiais, institucional e humano que é consagrado no momento à cooperação. Melhores mecanismo de coordenação, coerência e complementariedade poderiam produzir impáctos favoráveis para o aparecimento de uma nova criação de projetos de cooperação descentralizada cujo momento de sua operatividade envolveriam, em princípio, o acesso para maior montos de recursos e um uso mais racional e mais produtivo destes.

78. O conjunto das reflexões esboçado neste documento tem a pretensão de promover um longo debate ao redor da cooperação descentralizada no terreno das políticas urbanas que permitem abrir novos caminhos para aumentar e profundizar o partenariado local União Européia-América Latina. Para isto, se requere também, construir espaço de diálogo político entre autoridades locais de ambos continentes que permita reforçar as ações que nível técnico são desenvolvidas no campo da cooperação descentralizada; e ao mesmo tempo, potenciar o acôrdo político no contexto da associação estratégico birregional concordada em Rio de Janeiro em 1999.

VIII. VOCÉ INDEXA BIBLIOGRÁFICO

DOCUMENTOS PRELIMINARES DO TIME DE PERITOS:

Azcueta, Michel, "La cooperación descentralizada y los actores locales", Documento Preliminar, Conferencia sobre el Partenariado Local Unión Europea-América Latina, Lima/Valparaíso, 2004.

Braun, Clara, "Revisión y balance del programa URB-AL desde la perspectiva de la participación ciudadana", Documento Preliminar, Conferencia sobre el Partenariado Local Unión Europea-América Latina, Buenos Aires/Valparaíso, 2004.

Draibe, Sonia, "Virtudes e limites da cooperação descentralizada em prol da coesão social e do enfrentamento da pobreza: reflexões e recomendações", Documento Preliminar, Conferencia sobre el Partenariado Local Unión Europea-América Latina, San Pablo/ Valparaíso, 2004.

Prats, Joan, "La cooperación descentralizada, la gobernabilidad y el fortalecimiento institucional local", Documento Preliminar, Conferencia sobre el Partenariado Local Unión Europea-América Latina, Barcelona/Valparaíso, 2004.

Virapatirin, Marie, "Etat des lieux de la cooperation Europe – Amerique Latine place de la cooperation decentralisee comme nouvel instrument de cooperation", Documento Preliminar, Conferencia sobre el Partenariado Local Unión Europea-América Latina, Paris/Valparaíso, 2004.

FONTES DE DOCUMENTAL

I Cumbre Unión Europea – América Latina y Caribe, "Declaración de Río de Janeiro", Río de Janeiro, Junio 1999.

II Cumbre Unión Europea – América Latina y Caribe, "Declaración Política- Compromiso de Madrid", Madrid, 17 de mayo de 2002.

Comisión Europea, "Informe estratégico regional sobre América Latina. Programación 2002/2006", Bruselas, abril 2002.

Comisión Europea, "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo", Seguimiento de la Primera cumbre UE/ALC, Bruselas, Octubre 2000

Comisión Europea-DG-Desarrollo, "Nota orientativa sobre la cooperación descentralizada", Bruselas, 2000.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Ayuda en Acción, "La realidad de la ayuda externa. América Latina al 2000".

Caldas, E; Laczynski, P.; Evangelista, A., "Participar em Redes Internacionais", San Pablo, 2002.

En: www.polis.org.br/publicacoes/dicas/111435.html

Carbó, Teresa, "Por un desarrollo para todos. Diálogo en el Banco Interamericano de Desarrollo", BID, Washington D.C., 2000.

Catalunya pel Desenvolupament, "La cooperación descentralizada en Italia", Magazine Catalunya Global, Nro. 8, Barcelona.

En: www.iigov.org/cg.

CEPAL, "De la Urbanización acelerada a la consolidación de los Asentamientos Humanos en América Latina y el Caribe: El Espacio Regional", CEPAL, Santiago de Chile, 2000.

Cités Unies France, "La coopération décentralisée en Amérique Latine", Paris, 2000.

En: www.cites-unies-france.org/html/bibliotheque/pdf/CD-avec-AL-2000.pdf

Comité d'Aide au Développement, "La cooperation pour le developpement dans des situations de partenariat difficile", OCDE, DCD/ DAC(2002)11/REV1, 16 de mayo de 2002.

Contreras, Carlos, "La pobreza y la cooperación internacional en América Latina", Síntesis Nro. 23, Revista "El Desarrollo Social en América Latina", AIETI, 1995.

- Coppedege, Michael**, "El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos", en **PNUD-CORDES** (compiladores), "Ecuador: Un Problema de Gobernabilidad", Quito, CORDES-PNUD, 1996.
- Dasque, Jean-Michel**, "La coopération décentralisée avec l'Amérique Latine", 2002.
En : www.diplomatie.gouv.fr/cncdtest/ressource/FD000934.PDF
- De Groote, Bruno; Caballeros, Rómulo**, "Informe de Evaluación", Misión de Evaluación Final de la Fase I del programa URB-AL-Proyecto Nr. AML/B7-3010/94-168-, Bruselas, febrero de 2004
- Ferres, Christian; Ortiz, Laura**, "La Cooperación internacional y el desarrollo social Latinoamericano", Síntesis Nro. 23 – AIETI, Madrid, 1995
- Fondo Andaluz de Municipios Para la Solidaridad**, "Inventario-Evaluación de la Cooperación Internacional al Desarrollo de Entidades Locales Andaluzas. Primera parte 1999-2001", Córdoba, marzo 2003.
- Gonzalez Parada, José Ramón** (coord), "Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Su?", Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación- Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1998.
- Helleiner, Ferry**, "Towards Balance in Aid Relationships: External Conditionality, Local ownership and Development", mimeo, 2000.
- Hernández Ferreiro, Carlos**, "Regions and Decentralized Aid: Towards a New Paradigm of Development?", Conference Towards a New Political Economy of Development: Globalisation and Governance, Sheffield, Reino Unido, 4-6 de Julio de 2003.
- Intermón Oxfam**, "La Realidad de la Ayuda 2003-2004", Barcelona 2003.
- Instituto de Promoción de Economía Social**, "Informe de gestión PGU – ALC", Lima, 2003
- Koiman, J.**, "Governing as Governance", Conferencia Internacional "Democracia, Gobernanza y Bienestar en las Sociedades Globales", Barcelona, 27-29 de noviembre de 2003.
- Laczynski, P., "O Programa Integrado de Inclusão Social", 2000. En: www.polis.org.br/publicacoes/dicas/231258.html
- López Guzman; María Alejandra**, "La relación entre desarrollo y cooperación internacional a través del capital social. Una herramienta para la dignidad humana", Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, 2003
- Mayntz, R.**, "Nuevos Desafíos de la Teoría de Governance", en Instituciones y Desarrollo, número 7, noviembre 2000.
- Milella, Stefania**, "Decentralized cooperation and local development in the Mediterranean Area: Cues of reflection", mimeo.
- Osservatorio Interregionale de la Cooperazione allo Sviluppo**, Banco de Datos sobre cooperación descentralizada. En: www.oics.it
- PGU –ALC**, "Iniciativas sobre gestión participativa", Programa de gestión urbana para América Latina y Caribe PGU-ALC/CNUAH/HABITAT 1997/2003
- Raffoul, Michel** "La coopération décentralisée, nouveau champ de la solidarité internationale", Le Monde Diplomatique, julio de 2000.
- RECAL**, "Desarrollo local y ciudadanía en América Latina. Retos para la Cooperación", Documento de Trabajo de la Red de Cooperación Europeo-Latinoamericana, Madrid, agosto de 2003.
- Recio, Miguel Angel**, "Nuevas perspectivas en la política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea", AECI, Madrid 1996.
- Romero, María del Huerto**, "Las ciudades en el sistema de cooperación internacional. La cooperación descentralizada y el Programa URB-AL de la Comisión Europea", en "Territorios"/Revista de Estudios Regional y Urbanos, Nro.10-11, Bogotá, Colombia, febrero 2003-febrero 2004.
- Sánchez Jacob, Eduardo**, "Análisis de la Cooperación Oficial Descentralizada en el Estado Español en el período 1999-2002", Coordinadoras de ONGs para España, febrero 2003.
En: www.07reclamalo.org/docs/informe_aod_descentralizada.pdf.
- Stocchiero, Andrea; Petra Mezzetti, Petra**, "Programmi internazionali e pratiche di cooperazione decentrata con l'Africa Sub-Sahariana. Linee Strategiche, strumenti e modalita per Milano con l'Africa", Centro Studi di Politica Internazionale, Programma CESPI/ASCOD, Número 10-11, abril de 2003.
- Suarez Pandiello, Javier**, "Experiencias Internacionales de financiación Local", INAP, Granada, 1988.

IX. “BALANCE E PERSPECTIVAS DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA ENTRE ENTIDADES LOCAIS DA UNIÃO EUROPÉIA E DE AMÉRICA LATINA NO TERRENO DAS POLÍTICAS URBANAS”

“ DECLARAÇÃO DE VALPARAÍSO “

No contexto das atividades programadas no âmbito sobre o partenariado local União Européia - América Latina coordenado pelo Consórcio conformado pela Municipalidade de Valparaíso e a Delegação de Barcelona, e co-financiado pela Comissão Européia, os dias 22, 23 e 24 de março de 2004 sucedeu na cidade de Valparaíso, Chile, a Conferência sobre “Balance e Perspectivas da Cooperação Descentralizada entre coletividades locais da União Européia e de América Latina no terreno das políticas urbanas”.

Considerando os tópicos claves esboçados na Conferência, como também o trabalho de análise de um grupo de peritos, o **Consórcio Municipalidade de Valparaíso-Delegação de Barcelona** apresenta ante III Cumbre ALC-UE as seguintes declarações e recomendações:

1- A pobreza, a desigualdade e a exclusão social constituem os problemas mais urgentes que têm que enfrentar América Latina. De acordo com estudos da CEPAL, o número das pessoas que vivem em situação de pobreza na região representou o 44% da sua população no ano 2003. Esta realidade aumenta ainda mais se se considera que América Latina é a região do mundo com mais níveis de desigualdade, e que apresenta componentes fortes de exclusão social.

Além de representar por si mesma uma grave violação aos direitos humanos, esta situação tem um alto custo para a América Latina: ameaça a estabilidade política e social, põe em risco a governabilidade democrática; e obstaculiza o crescimento e desenvolvimento da região.

Enfrentar estes problemas com políticas de incremento da coesão social pela redução da pobreza, a desigualdade, a exclusão, constitui uma prioridade para América Latina. Ao ser as coletividades locais os níveis governamentais mais próximos às necessidades e realidades dos cidadãos, esta prioridade constitui um ambiente de trabalho privilegiado para o desenvolvimento de políticas públicas locais.

É por isto que reconhecemos o papel decisivo que têm os governos locais e regionais da América Latina na luta contra a pobreza, a desigualdade e a exclusão; e na promoção da coesão social e o desenvolvimento econômico.

2 - Nos últimos anos as coletividades locais não desempenharam um papel significativo na cooperação internacional. A cooperação descentralizada é manifestada de um modo direto no reforçamento dos processos de mudança estrutural e de democratização, favorecendo a amplificação dos espaços de intervenção e compromisso dos diferentes atores da sociedade civil. A cooperação descentralizada provou ser, também, um mecanismo efetivo para a aprendizagem mútua de órgãos de representação local e uma valiosa ferramenta para o fortalecimento de suas capacidades institucionais.

Neste contexto, **reconhecemos particularmente a contribuição que a cooperação descentralizada entre entidades locais européias e latinoamericanas não fez para fortalecer as capacidades institucionais dos governos locais latinoamericanos e para reforçar sua ação no ambiente da coesão social.**

3 - O desenvolvimento econômico, a coesão social e o governabilidade democrática de América Latina requerem de uma profundização dos processos de integração regional.

Para avançar neste objetivo, as entidades territoriais são apresentadas como atores chaves: tanto para o desenvolvimento dos intercâmbios econômicos, sociais e culturais necesarios para criar um ambiente multiplicador das relações entre sociedades civis dos países integrados; como para a geração de um contrapeso para o déficit democrático característico da maioria dos esquemas de integração. **É para isto que enfatizamos a importância que a cooperação descentralizada entre coletividades locais da União Européia e de América Latina contenha ações no contexto da integração regional**, desde duas perspectivas:

- a) o fortalecimento das municipalidades nos processos de integração;
- b) a troca de experiências e a complementação de políticas locais de combate à pobreza e promoção da coesão social.

Para ambos casos se poderia ganhar vantagem das redes de cidades existente na região, - como Mercocidades -, estabelecendo sinérgias para o desenvolvimento de iniciativas descentralizadas.

4 - Nos últimos anos foram desenvolvidos diversos programas, projetos e ações de cooperação descentralizada entre entidades locais da União Européia e de América Latina no terreno das políticas urbanas, promovidas tanto por instituições de caráter local e regional, como pela própria Comissão Européia e outros organismos multilaterais. Estimamos suas contribuições para o desenvolvimento urbano de ambas regiões e reafirmamos a importância de continuar e profundizar este tipo de iniciativas. Neste caminho, e dadas as prioridades de América Latina, **recomendamos que a cooperação descentralizada seja principalmente orientada ao reforçamento da ação dos governos locais no ambiente da coesão social. Propomos que esta prioridade de trabalho, próximo à integração regional, constitui os eixos transversais que articulem e dêem sentido às intervenções de apoio para as políticas locais** (de combate à pobreza, a desigualdade e a exclusão; relativo aos migrantes, as mocidades, a cultura, a educação; etc.).

De um mesmo modo, enfatizamos a relevância de considerar nas iniciativas descentralizadas a demanda de apoio institucional predominante entre os governos locais; e o reconhecimento em nome destes da importância dos mecanismos de intercâmbio de experiências em matéria de políticas urbanas.

5- Em particular, **destacamos nosso interesse na continuação do Programa URBAL** da Comissão Européia cujo resultado até o presente dá conta de um balance positivo em termos de consolidação dos laços diretos e duráveis entre entidades locais européias e latinoamericanas; de sua contribuição ao fortalecimento institucional das municipalidades; e de difusão e aplicação de boas práticas no terreno das políticas urbanas.

E frente ao dinamismo adquirido por URBAL nos últimos anos e a, participação crescente de cidades e regiões no mesmo, reconhecemos a necessidade do **reforçamento das capacidades de administração do Programa**.

6- A necessidade e urgência de gerar um mecanismo de difusão e memorização institucional das experiências de cooperação descentralizada, seus resultados e impactos, é uma demanda difundida dos coletivos locais da União Européia e de América Latina. Com isto se pretende não só salvaguardar o patrimônio da cooperação descentralizada, mas também multiplicar os seus resultados e benefícios. É para isto que **recomendamos a criação de um Observatório ou Centro de Recursos** dedicado ao recopilación e sistematização e difusão de resultados e impactos da cooperação descentralizada entre entidades locais européias e latinoamericanas.

O Observatório será capaz , também, de dar resposta a outro dois déficit da cooperação descentralizada: déficit de

produção de conhecimento e de reflexão sistemática sobre os programas e seus resultados; e ausência de dados comparáveis e indicadores que registram o impacto das intervenções.

7- A experiência dos últimos anos permite identificar ao trabalho em rede como uma contribuição inovadora da cooperação descentralizada ao sistema global da cooperação internacional. Embora este tipo de trabalho demonstrou sua relevância e utilidade - principalmente quando os projetos envolvem a ação coletiva de vários atores locais -, a assimetria derivada de realidades socioeconômicas e necessidades diferenciadas entre as entidades territoriais de América Latina reivindicam um esforço de adaptação. **É para isto que recomendamos procurar fórmulas para o trabalho em rede da cooperação descentralizada que contemplem esta diversidade;** por exemplo, proveitando as redes de cidades de diversa natureza já existentes, ou pela geração de mecanismos que permitam às entidades territoriais intermédias colaborar com as mais pequenas no desenvolvimento das ações.

8- Damos conta da importância do princípio do cofinanciamento- elemento chave para alguns tipos de cooperação descentralizada – para assegurar o compromisso e o interesse efetivo dos beneficiários (“apropriação”). Porém, reconhecemos seus efeitos potencialmente distorsionadores, ao não favorecer às coletividades locais de menos recursos que são as que mais requer apoio. **Recomendamos estudar formas alternativas de cofinanciamento procurando fórmulas mais simples** que facilitam o acesso de novos atores à cooperação descentralizada.

9- Destacamos a necessidade para estabelecer uma maior **coordenação** das ações de cooperação descentralizada entre si e com a cooperação bilateral e multilateral tradicional. É requerido, de um mesmo modo, melhorar a **complementariedade** das suas ações e a **coerência** com as metas das políticas locais e nacionais.

10- A experiência de cooperação descentralizada dos últimos anos reflete uma tendência em relação a seus atores: um ativo protagonismo de técnicos, um menor involucramiento do nível político local, e uma participação escassa da sociedade civil.

Para aumentar a apropriação institucional das iniciativas de cooperação descentralizada e a “sustentabilidade” das ações, **se recomenda desenhar fórmulas que permitam um maior involucramiento dos atores políticos; e implementar mecanismos mais amplos de participação para os atores locais da sociedade civil.**

11- Desde a perspectiva das coletividades locais européias e latinoamericanas, reafirmamos nossos laços históricos e culturais, como também os princípios e valores comuns ratificados em Madrid em maio dos 2002. Sobre esta base, consideramos indispensável criar um espaço de **diálogo político** entre autoridades locais da União européia, e de América Latina que permita reforçar as ações que são desenvolvidas no campo da cooperação descentralizada a nível técnico; e ao mesmo tempo, potenciar o acordo político no contexto da associação birregional estratégico concordado em Rio de Janeiro em 1999.

A presente Declaração é promovida pelo Consórcio conformado pela Municipalidade de Valparaíso e a Delegação de Barcelona e de nenhuma forma deve ser considerado como um reflexo da posição da União Européia.



Diputació
Barcelona
xarxa de municipis

ÍNDICE

RESUMEM EXECUTIVO

<i>I. INTRODUÇÃO.</i>	<i>PÁG.7</i>
<i>II. ANTECEDENTES E CONTEXTO.</i>	<i>PÁG.7</i>
<i>III. ESPECIFICIDADE E RELEVÂNCIA DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA.</i>	<i>PÁG.9</i>
<i>IV. A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES EUROPEU-LATINOAMERICANAS.</i>	<i>PÁG.11</i>
<i>IV.1 A COOPERAÇÃO BIRREGIONAL.</i>	<i>PÁG.11</i>
<i>IV.2 O PROGRAMA URB-AL DA COMISSÃO EUROPÉIA</i>	<i>PÁG.12</i>
<i>IV.3 A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA NAS COLETIVIDADES LOCAIS EUROPÉIAS.</i>	<i>PÁG.13</i>
<i>V. EIXOS ESTRATÉGICOS DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA ENTRE A UNIÃO EUROPÉIA E AMÉRICA LATINA: ELEMENTOS PARA UM BALANCE.</i>	<i>PÁG.16</i>
<i>V.1. A PARTICIPAÇÃO CÍVICA E O GOVERNABILIDADE DEMOCRÁTICA.</i>	<i>PÁG.17</i>
<i>V.2. O COMBATE À POBREZA E A PROMOÇÃO DA COESÃO SOCIAL.</i>	<i>PÁG.20</i>
<i>V.3. O FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL.</i>	<i>PÁG.22</i>
<i>VI. MODOS DE FAZER DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA.</i>	<i>PÁG.25</i>
<i>VII. CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS.</i>	<i>PÁG.30</i>
<i>VIII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.</i>	<i>PÁG.33</i>
<i>IX. DECLARAÇÃO DE VALPARAÍSO</i>	<i>PÁG.35</i>



Diputació
Barcelona
xarxa de municipis
