

REDES INTERNACIONAIS DE CIDADES: MECANISMO DE INSERÇÃO INTERNACIONAL DAS CIDADES NA BUSCA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL.

Dessotti Fabiana, Dessotti Fabiana y Ivan
Prado Ivan Prado Silva.

Cita:

Dessotti Fabiana, Dessotti Fabiana y Ivan Prado Ivan Prado Silva (2010).
*REDES INTERNACIONAIS DE CIDADES: MECANISMO DE INSERÇÃO
INTERNACIONAL DAS CIDADES NA BUSCA DO DESENVOLVIMENTO
LOCAL. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación
Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/545>

REDES INTERNACIONAIS DE CIDADES: MECANISMO DE INSERÇÃO INTERNACIONAL DAS CIDADES NA BUSCA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

Fabiana Rita Dessotti: Doutoranda do Programa de Ciências Sociais da PUC/SP e professora do Centro Universitário Fundação Santo André e da Universidade Municipal de São Caetano do Sul. (fabiana@fsa.br)

Ivan Prado: Doutorando do Programa de energia da Universidade Federal do ABC e professor do Centro Universitário Fundação Santo André e da Universidade Municipal de São Caetano do Sul. (ivanpradobr@yahoo.com.br)

Área Temática: Relações Internacionais em unidades subnacionais.

Trabalho preparado para sua apresentação no V Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 e 30 de julho de 2010.

Resumo

O artigo apresenta as redes internacionais de cidades como mecanismo de inserção internacional das cidades, em busca do desenvolvimento local. O seu objetivo é contribuir para a discussão sobre as relações internacionais e as unidades subnacionais.

São apresentadas algumas características do processo de globalização, que contextualizam a ação internacional dos governos subnacionais. Na seqüência, faz-se um levantamento dos desafios das iniciativas de inserção internacional das cidades, a caracterização das redes internacionais de cidades e da cooperação descentralizada.

Apresentam-se algumas considerações sobre as potencialidades e limitações das redes internacionais de cidades e de como elas podem representar um novo mecanismo na busca do desenvolvimento local.

As cidades e o desenvolvimento local no contexto da globalização

O processo de globalização constitui uma das variáveis mais importantes para explicar a inserção internacional das cidades e a busca do desenvolvimento local.

Sousa Santos (2005) compreende globalização como conjuntos de relações sociais expressas no aprofundamento das interações transnacionais. O autor segmenta estas interações a partir de três práticas: as práticas interestatais, que são as ações desenvolvidas pelo Estado no sistema mundial e são representadas, além dos Estados-nação, pelas Organizações Internacionais, Instituições Financeiras Multilaterais, Blocos Regionais e pela Organização Mundial do Comércio; as práticas capitalistas globais, que dizem respeito às práticas desenvolvidas pela empresas transnacionais no processo de produção global; e as práticas sociais e culturais transnacionais, que representam a

movimentação de pessoas, as trocas culturais e de informações, elas se dão a partir das Organizações Não-governamentais, dos Movimentos Sociais e das Redes.

[...] A desigualdade de poder no interior dessas relações (as trocas desiguais) afirma-se pelo modo como as entidades ou fenômenos dominantes se desvinculam dos seus âmbitos ou espaços e ritmos locais de origem, e correspondentemente, pelo modo como as entidades ou fenômenos dominados, depois de desintegrados e desestruturados, são revinculados aos seus âmbitos, espaços e ritmos locais de origem (SOUSA SANTOS, 2005, p. 85).

O processo de globalização pode ser compreendido a partir de diversos aspectos, mas para o propósito desta discussão os aspectos considerados mais relevantes são os econômicos e políticos.

Um fator central, em meio às características econômicas da globalização, é a internacionalização do capital. A movimentação internacional do capital se amplia, mas também muda a sua forma de reprodução. Nos seus aspectos econômicos ela apresenta as seguintes características principais: forte intervenção do sistema financeiro na economia, as decisões de investimento se dão em escala global, “processos de produção flexíveis e multilocais”, redução dos custos de transportes, revolução tecnológica de informação e comunicação, desregulamentação das economias nacionais, domínio das agências financeiras multilaterais, “emergência de três grandes capitalismos transnacionais”: o americano (EUA e suas relações), o japonês (Japão e suas relações) e o europeu (União Européia e suas relações) (SOUSA SANTOS, 2005, p. 29).

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

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

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

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

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

Entre estes aspectos econômicos e políticos do processo de globalização, “[...] destacam-se a redução da presença do Estado na atividade econômica, a privatização das atividades produtivas de caráter público e a diminuição do papel das políticas redistributivas industriais e regionais” (BARQUERO, 2002, p. 25).

Esta nova configuração articula-se ao processo que Benko (2001) chamou de “deslizamento de escala”.

Trata-se de uma recomposição dos espaços: os espaços clássicos – nos quais os sistemas econômico, social e político evoluíram praticamente ao longo de todo o século – estão se deslocando ao mesmo tempo para cima e para baixo. Na escala superior, constata-se a criação ou o reforço dos blocos econômicos, inicial e, freqüentemente, sob forma de mercados comuns, evoluindo, em seguida, rumo a espaços política e economicamente unidos como é o caso da Europa; o deslocamento rumo ao patamar inferior da escala caracteriza-se pelo reforço das unidades territoriais em nível regional. O nosso planeta tem assim quatro níveis espaciais pertinentes de análise: o mundial, o supra-nacional (blocos econômicos), o nacional (Estados-nação) e o regional (local ou infranacional) (BENKO, 2001, p. 7)

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

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

O conceito de globalização representa mais que a intensificação das relações sociais entre países, ela caracteriza uma situação em que os Estados e a sociedade se envolvem cada vez mais no sistema mundial. Sendo assim, problemas que acontecem em lugares distantes tem efeitos internos e questões internas podem ser levadas para o âmbito internacional. “Em outras palavras, a globalização representa uma mudança

significativa no alcance espacial da ação e da organização sociais, que passa para uma escala inter-regional ou intercontinental” (HELD e MCGREW, 2001, p. 12).

[...] As cidades e regiões [...] tiveram que encarar a necessidade de reestruturar seus sistemas produtivos, de modo a enfrentar o aumento da concorrência e a transformação das condições de mercado, mediante a introdução de mudanças organizacionais, tecnológicas, produtivas e comerciais, capazes de torná-las mais competitivas. Frente à passividade das administrações centrais, os atores locais, de forma espontânea, buscaram incentivar e controlar os processos de ajuste, o que deu lugar à política de desenvolvimento econômico local (BARQUERO, 2002: 25).

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

Existem grupos de cidades que representam locais importantes para as estratégias das empresas transnacionais. Ao mesmo tempo, existem outras que não são tão importantes ou até nada relevantes e que arcam com os custos do processo de globalização. “Globalização não significa, portanto, homogeneização do espaço mundial, mas ao contrário, diferenciação e especialização” (BENKO, 2001, p.2).

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

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

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

As transformações das cidades em lugares de transações transnacionais levam ao desenvolvimento de novas estruturas físicas e políticas, o que resulta em um novo ordenamento político, econômico e espacial destas cidades (SASSEN, 2003). Um dos

resultados do processo de globalização é que as cidades competem entre si para se tornarem atrativas às empresas transnacionais.

Este processo tem uma face forte de exclusão, na medida em que uma parte significativa das cidades não exerce nenhuma destas funções.

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

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

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

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

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

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

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

As iniciativas de desenvolvimento local pressupõem uma capacidade de identificação das potencialidades da cidade, em termos de recursos disponíveis, o que determinaria a sua capacidade de atração e retenção de investimentos, e um comportamento colaborativo, envolvendo os governos municipais, as empresas e a comunidade local.

As medidas tradicionais de desenvolvimento regional trabalhavam com a perspectiva de que o governo central dirigisse recursos produtivos e infraestrutura para as localidades, a nova configuração das políticas de desenvolvimento local apresenta uma tendência de aproveitar as potencialidades das cidades (BARQUERO, 2002).

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

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

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

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

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

Paradiplomacia: a ação internacional dos governos subnacionais

A maior projeção dos governos subnacionais nas questões internacionais apresenta já de início uma implicação de teorização não configurada pelas visões tradicionais das relações internacionais, que restringem as relações internacionais aos Estados-nação. Esta nova configuração exige, então, uma nova forma de teorizar as relações internacionais. Neste contexto, a ação internacional das cidades passa a ser designada paradiplomacia.

A paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional (HOCKING apud PRIETO, 2004:251-252).

Existe outro conceito utilizado em paralelo com o da paradiplomacia que é a protodiplomacia, este conceito é mais utilizado pelos autores quando a atuação do governo não central no cenário internacional está inserida em um objetivo maior deste ente que é de buscar a independência em relação ao governo central, por isso esta inserção nem sempre se dará de forma harmoniosa com a política externa central (VANESSA MARX, 2008). Já a paradiplomacia é utilizada, comumente, para retratar ações externas dos governos não centrais que não afrontam o governo central (GAYARD, 2007).

Outro termo utilizado para explicar a inserção internacional dos governos subnacionais é a diplomacia federativa. Este termo é utilizado somente em estruturas federativas. Enquanto a paradiplomacia é um conceito que pode ser utilizado onde a atividade paradiplomática pode se dar de forma paralela, coordenada ou complementar ao Estado (VANESSA MARX, 2008), o termo diplomacia federativa representa uma atuação que se complementa a proposta política do governo central de “incentivar, coordenar e apoiar ações externas dos entes federativos” (BOGÉA FILHO apud GAYARD, 2007:197).

Soldatos (1990) apresenta a inserção internacional dos governos subnacionais desenvolvida com a concordância do governo central como paradiplomacia cooperativa. Permite-se que as unidades subnacionais busquem atender seus objetivos internacionalmente, desde que elas não estejam em desacordo com a política externa central, seriam, então, ações complementares.

Segundo Keating (2004:66-67), as estratégias de inserção internacional dos governos subnacionais serão diferentes de acordo com suas motivações e oportunidades. Diferente da diplomacia que tem um interesse nacional, a paradiplomacia é mais “específica e delimitada”, tem um caráter mais “oportunista e experimental”. “A paradiplomacia também se caracteriza por um alto grau de participação por parte da sociedade civil e do setor privado, com variações que dependem de fatores políticos e institucionais.”

Diferente da diplomacia do governo central, que tem responsabilidades próprias de estados soberanos, a paradiplomacia é opcional e irá acontecer quando existir uma perspectiva de ganho para os governos subnacionais que a praticam (HOCKING, 2004).

A característica experimental da paradiplomacia demonstra que essas ações são testadas e continuam quando são observados que os benefícios para as cidades superam o custo da ação. Além disso, ela dependerá do interesse do governante, inclusive para delimitação dos seus objetivos. Na maioria das vezes, são ações cooperativas, relacionadas aos temas de desenvolvimento econômico, infra-estrutura, meio ambiente e cultura.

A paradiplomacia permite que os governos subnacionais compartilhem experiências, promovam cooperação técnica, captem recursos financeiros e abordem problemáticas comuns de maneira conjunta.

Os governos subnacionais têm dois caminhos para buscar atender seus interesses no cenário internacional: um deles é por meio da sua influência sobre o governo central e o outro é atuar diretamente no cenário internacional.

Disto se depreende que as regiões podem representar tanto o papel de atores internacionais 'principais', buscando seus próprios interesses e os de seus clientes por meio de uma atuação internacional direta, como o de atores 'mediadores', usando caminhos nacionais para atingir seus propósitos. A disponibilidade desses caminhos para a atividade internacional, os padrões dos relacionamentos entre as arenas não-centrais e as arenas políticas nacionais, assim como os interesses nacionais em suas várias formas, significam que as autoridades regionais são atores 'híbridos' que possuem algumas das qualidades associadas a Estados-nação, bem como a atores de fora do contexto estadual (HOCKING, 2004:89).

Vigevani (2006) apresenta alguns problemas para atividade internacional das unidades subnacionais, destacando-se: a possibilidade de conflito com a política exterior do Estado nacional; e os questionamentos sobre a legalidade da atuação internacional das unidades subnacionais, uma vez que elas não são sujeito do direito internacional, mas são atores, pois participam de cooperação internacional, acordos econômicos e culturais, entre outros.

[...] Um dos aspectos mais difundidos das relações internacionais tem sido seu foco no Estado como o ator principal na arena internacional. O pressuposto de que os estados interagem por meio de governos que expressam o 'interesse nacional', ou seja, que a política internacional está interessada na busca do poder, e que a questão principal na agenda internacional assume a forma de segurança militar, tende a fazer as atividades internacionais das regiões e de outras localidades parecerem, na melhor das hipóteses, uma irrelevância para o 'mundo real' da política internacional, ou na pior das hipóteses, uma perigosa aberração. Aqui, o pressuposto-chave é de que o principal requisito na condução da política externa é a coerência, e isso, por sua vez, exige forte controle central (HOCKING, 2004:81).

Neste sentido, a ação internacional dos governos subnacionais deveria ser mantida sobre estrito controle do governo central.

Novas abordagens das relações internacionais, que discutem os efeitos da interdependência econômica, os avanços tecnológicos e da comunicação, passam a enfatizar a capacidade menor de o Estado representar os diversos interesses no cenário internacional. Hocking (2004:82-83) destaca a abordagem de ‘interdependência complexa’ de Keohane e Nye (1972;1998). “Sustentando essas tendências, existem dois desenvolvimentos que refletem e ajudam a explicá-las: a agenda cada vez mais ampla da política exterior e as distinções cada vez menores entre a política interna e a política externa”.

[...] O crescente envolvimento internacional das localidades reflete o fato de que os governos nacionais acham cada vez mais inviável atender aos interesses da comunidade partindo de um único centro de poder. Com frequência, problemas complexos simplesmente não respondem a planos mestres idealizados no centro – é preciso dar atenção às necessidades específicas geradas por condições e interesses locais. Grandes estruturas burocráticas centralizadas muitas vezes não têm conhecimento e flexibilidade para tanto (HOCKING, 2004:95).

Vigevani (2006:103) destaca que a atuação internacional dos governos subnacionais tem com objetivo buscar a solução para problemas práticos e com isso ela não “provoca necessariamente um movimento crítico do monopólio da política exterior pelo Estado nacional [...]”. Como as ações paradiplomáticas concentram-se, na maioria das vezes, nas ações ligadas à *low politics* (baixa política), assuntos de interesse regional, que representam preocupação para as comunidades locais, e não aos temas da *high politics* (alta política), como guerra e paz, estratégicos e de segurança, e econômicos mais gerais, as ações dos governos subnacionais dificilmente estarão em conflito com a política externa central.

O entendimento de que as relações entre Estados é uma prerrogativa da soberania e de que os governos subnacionais, em um estado federado, são somente autônomos, subsidiária a idéia de que os governos subnacionais não podem firmar compromissos internacionalmente, pelo menos não em termos legais. No entanto, o que se observa é que muitos Estados federados permitem a atuação internacional dos governos subnacionais, desde que essas ações sejam intermediadas por um órgão federal (PRAZERES, 2004).

O que não ocorre no caso das ações informais, onde o governo não central não assume nenhum compromisso com governos não centrais de outros países, entidades internacionais, organismos internacionais ou mesmo outros Estados nacionais.

Prazeres (2004) destaca a relevância do estudo das ações internacionais dos governos subnacionais, isto em função do crescimento dessas iniciativas, inclusive em termos mundiais, e dos poucos estudos na área. Um fato importante é a divergência quanto aos poderes dos entes federados assumirem compromissos internacionais e outro é a responsabilidade do Estado nacional frente aos compromissos assumidos pelos seus entes.

Na atualidade, o Direito Internacional continua regulando as relações entre as Nações, entretanto, apesar de não atribuir vigência e eficácia à ação

internacional de governos subnacionais, não mais se abstêm de ao menos monitorá-las, pois hoje, além dos Estados, das Organizações Internacionais, da Santa Sé, as unidades subnacionais são consideradas não como sujeitos de Direito Internacional, mas como os ‘novos atores internacionais’, ainda que careçam da devida regularização jurídica internacional e muitas vezes, da regularização jurídica interna de seus próprios Estados (GAMBINI, 2008:20).

Em outra forma de tratativa do tema paradiplomacia, Messing e Llorente (2003) apresentam os principais obstáculos à inserção internacional das cidades. Estes obstáculos são classificados em três níveis: os obstáculos internos referentes às administrações municipais; os obstáculos referentes às administrações nacionais; e os obstáculos de nível internacional.

Os obstáculos ligados às administrações municipais correspondem: i) a inexistência, na maioria dos casos, de uma área que atue especificamente nas relações internacionais dentro da estrutura administrativa da prefeitura; ii) a carência de recursos financeiros para estas atividades; iii) a falta de pessoal qualificado na área de relações internacionais; e iv) o pouco conhecimento da comunidade local e dos governantes municipais sobre os benefícios que esta atuação pode trazer para as cidades.

Os obstáculos ligados às administrações nacionais são aqueles já relacionados anteriormente e dizem respeito ao fato de que as ações internacionais dos entes federados dependem de como o Estado nacional entende a autonomia dos entes federados para estas ações.

Em termos internacionais, as autoras destacam a pouca participação das cidades nos âmbitos de ação referentes às relações internacionais, como no caso de organizações internacionais de cidades. Um dos caminhos utilizados pelas cidades para atuarem internacionalmente é a participação em redes internacionais.

Enquanto a ação internacional dos governos subnacionais pode ser intitulada paradiplomacia, a relação cooperativa desenvolvida pelos governos subnacionais no âmbito das redes internacionais de cidades pode ser caracterizada como cooperação descentralizada.

A participação em redes internacionais de cidades representa um instrumento de inserção internacional dos governos locais e regionais na busca do desenvolvimento. Os governos locais e regionais identificam no âmbito externo um espaço para desenvolver estratégias de desenvolvimento por sua conta.

As redes internacionais de cidades

Para Castells (1999) a lógica de redes em um conjunto de relações é uma das características do que ele chama de “o paradigma da tecnologia da informação”. Os aspectos centrais deste paradigma são:

i) a informação é sua matéria-prima: são tecnologias para agir sobre a informação, não apenas informações para agir sobre a tecnologia [...]; ii) penetrabilidade dos efeitos das novas tecnologias: todos os processos de nossa existência individual e coletiva são diretamente moldados (embora, com certeza, não determinados) pelo novo meio tecnológico [...]; iii) a lógica de rede: a rede pode ser implementada materialmente em todos os tipos de processos e organizações graças às recentes tecnologias de informação [...]; iv) baseia-se na flexibilidade: não apenas os processos são reversíveis, mas organizações e instituições podem ser modificadas, e até mesmo fundamentalmente alteradas, pela reorganização de seus componentes; v) convergência de tecnologias específicas para um sistema altamente integrado: a microeletrônica, as telecomunicações, a optoeletrônica e os computadores são todos integrados nos sistemas de informação (CASTELLS, 1999:108-109).

O “paradigma da tecnologia da informação” seria resultante da revolução tecnológica integrada à reestruturação do sistema capitalista e formaria o que o autor chama de “sociedade informacional” (Idem).

Castells (1999:566) define rede como “um conjunto de nós interconectados. [...] O que um nó é depende do tipo de rede”. No caso deste texto os nós são as cidades. Para que estes nós formem uma rede é necessário que exista um objetivo comum que os una. As cidades estão unidas a partir de objetivos comuns, que, resumidamente, podem ser definidos como uma relação cooperativa para troca de experiências na busca de solução dos problemas urbanos comuns.

As abordagens sobre redes de cidades na economia urbana consideram que as cidades representam o lugar onde se gera o crescimento e o desenvolvimento econômico e que as cidades não são os únicos elementos, mas que as interações entre cidades, próximas geograficamente ou não, devem também ser objeto de estudo. A proposta é que as interações entre as cidades gerem externalidades que contribuem para o crescimento e desenvolvimento econômico. Esta externalidade é denominada “externalidade de rede”. Uma das lógicas da rede é que a ação cooperativa entre as cidades permite a troca de conhecimentos o que acelera a geração de inovações (DOMÈNECH, 2003).

As iniciativas de desenvolvimento local pressupõem uma capacidade de identificação das potencialidades da cidade, em termos de recursos disponíveis, o que determinaria a sua capacidade de atração e retenção de investimentos, e um comportamento colaborativo, envolvendo os governos municipais, as empresas e a comunidade local.

[...] A economia urbana e a geografia econômica utilizam o termo redes de cidades para referir-se a uma interpretação da economia no espaço no qual os nós são as cidades, conectadas por vínculos de natureza socioeconômica (*links*), por meio dos quais se intercambiam fluxos de distintas naturezas, sustentados sobre infra-estruturas de transportes e comunicações (DOMÈNECH, 2003:2).

Domènech (2003) apresenta algumas abordagens de redes de cidades, que levantam o questionamento sobre o tipo de relação que existe entre as unidades urbanas.

Camagni define as redes de cidades como um conjunto de relações, horizontais e não hierárquicas, entre centros complementares ou similares, relações que geram a formação de economias ou externalidades respectivamente de especialização/divisão de trabalho e de sinergia/cooperação/ inovação. [...] No ponto de vista de outros autores como Dematteis, Batten, Casti ou Westlund, tanto um sistema onde predominam as relações verticais (hierárquico) como um sistema onde predominam as relações horizontais são uma rede (apud DOMÈNECH, 2003:12).

Aceitando estas considerações, o autor acrescenta que “as principais características das redes de cidades são a possibilidade de coexistência de estruturas hierárquicas e não-hierárquicas, a cooperação entre cidades e a geração de vantagens associadas à organização da estrutura urbana e da interação entre seus nós” (Idem, 17).

As redes de cidades podem ser caracterizadas a partir de alguns elementos como: a natureza da externalidade de rede, o âmbito da rede, o princípio de formação e intercâmbio, entre outros.

Observando-se a natureza da externalidade de rede, as redes de cidades podem ser divididas em: redes de complementaridade, redes de sinergia e redes de inovação. As redes de complementaridade “se dão entre centros especializados que se complementam”, a relação permite que se “alcancem economias de aglomeração”, assegura-se “uma área de mercado suficientemente grande para cada centro”. As redes de sinergia são aquelas em que “o elemento chave é que a sinergia” é obtida a partir da “cooperação” entre centros com “orientação produtiva similar”. As redes de inovação representam um tipo específico de rede de sinergia, onde a cooperação é programada “com o objetivo de alcançar a massa suficiente para abordar um projeto ou para obter uma externalidade que seja mais rentável” (CAMAGNI y SALONE apud DOMÈNECH, 2003: 21-22).

Quanto ao âmbito, elas podem ser redes de âmbito local, regional (nacional) ou internacional. As redes de âmbito local se dão entre cidades vizinhas, em um espaço reduzido. As redes de âmbito nacional ou regional possuem um campo de interação maior e nas redes mundiais a interação é mundial. As redes mundiais “costumam ser formadas por cidades grandes em tamanho, em meio a várias especializações relevantes [...] Um exemplo pode ser as principais praças financeiras internacionais” (DOMÈNECH, 2003:23).

A divisão efetuada a partir do princípio de formação e intercâmbio vai separar as redes de cooperação explícita das de intercâmbio de fluxos. As redes de cooperação explícita são aquelas “destinadas à planificação, realização e intercâmbio de experiências ao redor de objetivos em matéria de políticas urbanas. Neste caso os nós são indivíduos, grupos ou instituições que interagem ao redor de projetos determinados. Os diferentes membros da rede controlam recursos e influências, de maneira que a rede de cidades pode se constituir também em um *lobby* político”. Já as redes de intercâmbio de fluxos baseiam-se no “intercâmbio de fluxos de bens, pessoas, informação ou capitais, e se caracterizam porque a interação costuma dar-se sobre a base de infra-estruturas físicas, como redes de transporte ou de telecomunicações” (Idem).

Vanessa Marx (2008) destaca que as cidades podem participar e formar dois tipos de redes. Uma rede interna que representa a relação da cidade com um conjunto de atores de seu território e uma rede externa que representa a relação com outras cidades

do território nacional, regional ou mundial. As redes externas, mais especificamente as relações entre cidades de fora do território nacional, são o objeto de estudo deste texto e por isto merecem maior detalhamento.

As redes rompem o modelo rígido de ajudas regionais e estatais para entrar em uma área de reconhecimento de interesses particulares em distintos âmbitos regionais e em uma identificação das cidades e regiões como atores ativos na construção de um espaço internacionalizado, aceitando a lógica em rede no lugar de pirâmide. Em nível territorial as redes abrem uma nova forma de organização territorial que representa a fragmentação de uma hierarquia baseada essencialmente nas funções urbanas (de direção, comerciais, políticas etc.), estabelecendo novos critérios de organização. Desta forma, se estruturam espaços de relação e espaços regionais definidos pelos núcleos urbanos que os formam e não pelas delimitações administrativas. A superposição de redes, e portanto de espaços de relação, inclui um elemento a mais de complexidade a estas novas tendências organizativas. A nova organização territorial emergente se baseia em fluxos e está definida por atores, neste caso, as cidades (BORJA e CASTELLS, 1997:323).

Batista (apud Cardarello e Rodriguez, s/d:44) define redes como “uma forma de organização de entidades, instituições, grupos sociais ou indivíduos que se relacionam entre si, segundo uma articulação baseada no princípio da horizontalidade – sem um comando central – buscando alcançar, de forma conjunta, objetivos comuns determinados por eles.” As cidades envolvidas em uma rede mantêm relações baseadas na confiança construída em torno de um interesse comum.

Vanessa Marx (2008:182) acrescenta que as cidades se unem em rede “por questões de identidade, de objetivos comuns, de vizinhança, de luta conjunta, de estratégias de ocupação de espaço ou de identidade cultural e lingüística e por defender interesses compartilhados”.

Borja e Castells (1997) observam que a participação em redes representa para as cidades uma estratégia de inserção no mercado internacional e uma estratégia de melhoria da sua competitividade, em um contexto de globalização e de avanço nas tecnologias de informação.

Capello (2000) acrescenta que o conceito de rede envolve três elementos: i) o elemento rede: surgem novos tipos de relações de longa distância entre cidades similares e parceiras, com especialização similar ou diferenciada; ii) o elemento externalidade rede: a participação nas redes permite o aproveitamento de ganhos de escala em relações complementares e dos efeitos sinérgicos nas atividades cooperativas; iii) o elemento cooperação: a base das redes de cidades é o relacionamento cooperativo.

As redes internacionais de cidades se tornaram um caminho para inserção internacional das cidades, para o crescimento da cooperação entre as cidades e para discussão e difusão dos problemas locais e globais de interesse das localidades.

A cooperação desenvolvida no âmbito das redes internacionais de cidades é intitulada cooperação descentralizada.

A cooperação descentralizada é definida como um novo enfoque das relações de cooperação que busca estabelecer relações diretas com os órgãos de representação local e estimular suas próprias capacidades de projetar e levar a cabo iniciativas de desenvolvimento com a participação direta dos grupos de população interessados, levando em consideração seus interesses e seus pontos de vista sobre o desenvolvimento (COMISSÃO EUROPEIA apud ROMERO, 2004:40).

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

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

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

É um fenômeno que surge a partir da necessidade de intercâmbio e comparação de experiências entre governos locais, em temas de sua competência como infraestrutura local, serviços públicos, desenvolvimento local, gestão do território etc., e da vontade política de projeção internacional dos governos locais e regionais (MALÉ, 2006).

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

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

Segundo Borja e Castells (1997:321) os principais objetivos das redes de cidades são:

i) estruturação de um sistema de lobby frente a terceiros; ii) consolidação de espaços territoriais, econômicos, políticos, demográficos etc., mínimos que permitam a geração e utilização de economias de escala e de aglomeração, assim como o desenvolvimento de infraestrutura e atividades de ponta; iii) a inserção em um sistema internacional que permita o acesso e utilização de um volume crescente de informação e o intercâmbio de experiências e tecnologias; iv) a obtenção de funções de liderança; v) a inserção de cidades, através das redes, em espaços de atuação superiores; vi) [...] inserção nos sistemas de financiamento internacional.

Podem ser considerados outros objetivos como: i) conquistar uma melhoria na qualidade de vida da população das cidades; ii) viabilizar a troca de experiências de melhores práticas entre os funcionários dos governos locais; iii) buscar a integração em um país ou região; iv) favorecer o desenvolvimento econômico; v) viabilizar a projeção política das cidades; vi) facilitar a implementação de projetos transnacionais; vii) melhorar a comunicação entre povos diferentes (CARDARELLO e RODRIGUEZ, s/d).

Além disso, as redes podem representar um sistema complementar de solidariedade internacional e de aplicação de políticas redistributivas, uma vez que as cidades mais avançadas podem colaborar com a solução de problemas de cidades menos desenvolvidas, mesmo que essas ações sejam bastante limitadas na prática (BORJA e CASTELLS, 1997).

As características centrais das redes de cidades são: i) ausência de um comando central - a relação entre as cidades assume um caráter horizontal, não existindo uma hierarquia; ii) alcance geográfico global ou regional; iii) agilidade – tanto pelo seu caráter horizontal, quanto pela utilização dos meios de comunicação; iv) riqueza de atores – a atuação não se limita aos governantes, mas a um conjunto de atores que são inseridos no cenário internacional; v) democratização do conhecimento – as redes viabilizam um compartilhamento de informações, além disso, por meio das redes, cidades menores podem participar da cooperação internacional; vi) aproximação entre os membros (CARDARELLO e RODRIGUEZ, s/d).

As redes de cidades, ainda que sejam formadas por atores coletivos, normalmente têm como referência pessoas físicas, que alimentam a rede com informação, que estabelecem relações como os outros membros e que participam em encontros virtuais ou presenciais. Frente a isto não podemos deixar de pensar que existem elementos subjetivos e intrínsecos que podem influir na rede. Devem-se dar relações de complementaridade, de cooperação ou de busca de bem comum a todos ou, por outro lado, no sentido hobbesiano, pode ser que se estabeleça um sistema competitivo, normalmente expresso pelo mercado, com pouca transparência e com subgrupos dentro da rede que podem desvirtuar os seus objetivos (VANESSA MARX, 2008:185).

Os diferentes objetivos e as diferentes características das cidades envolvidas permitem uma tipologia das redes de cidades. Vanessa Marx (2008) apresenta uma caracterização das redes de cidades a partir de três elementos: espaço geográfico, composição e objetivos e motivações. A forma de organização e os objetivos das redes são estabelecidos a partir de seus estatutos.

Quanto ao espaço geográfico as redes podem ser nacionais, regionais ou mundiais. Já no que diz respeito a sua composição, as redes podem ser constituídas somente pelos governos locais ou podem ser mistas, onde são aceitos outros atores (universidades, representantes da sociedade civil etc.).

A autora destaca como objetivos e motivações o fato das cidades: i) apresentarem a mesma dimensão e, conseqüentemente, os mesmos problemas; ii) buscarem o reconhecimento em uma estrutura de integração regional; iii) procurarem um ambiente de discussão de temáticas comuns, como: meio ambiente, tecnologia de informação, questões econômicas, cultura, entre outros.

Borja e Castells (1997:321) apresentam como principais critérios para a classificação das redes: i) o âmbito espacial de atuação; ii) as funções - se são redes que buscam a formação de *lobby*, a cooperação técnica, econômica e a troca de experiências -; e a origem - “construídas a partir de relações já existentes, redes construídas sobre interesses complementares, por agentes externos ou por iniciativa dos próprios membros; e iii) as características de seus membros etc.”

As redes globais têm como principal objetivo capacitar seus membros, por um lado incrementando o fluxo de comunicação entre governos locais e por outro fortalecendo seu peso como interlocutores frente aos governos nacionais ou organismos internacionais. Além disso, buscam facilitar o acesso a fontes nacionais e internacionais de financiamento e [...] transformar-se em um eficaz difusor de suas próprias atividades. No que diz respeito ao intercâmbio, [...] pretendem contribuir para [...] o desenvolvimento sócio-econômico local e regional e por último distinguir os fatores que contribuem para a implementação de experiências exitosas (CARDARELLO e RODRIGUEZ, s/d:46).

Uma referência em redes globais é a CGLU (Cidades e Governos Locais Unidos).¹ A CGLU é a maior rede de cidades, segundo dados da própria entidade, tem membros em mais de 127 países dos 191 países membros da ONU e mais de 1000 cidades membros diretos.

A CGLU foi criada em maio de 2004, a partir da fusão da IULA (União Internacional de Autoridades Locais) e FMCU (Federação Mundial das Cidades Unidas). Conforme seu estatuto, sua missão é “ser a voz unida e representação mundial dos governos locais autônomos e democráticos, promovendo seus valores, objetivos e interesses, através da cooperação entre os governos locais, e ante a vasta comunidade internacional”.

Conforme Fronzaglia (2005:137), a CGLU articula-se em vários níveis:

- i) nível local - prefeitos e demais autoridades locais que, sendo democraticamente eleitos, representam os cidadãos em nível mundial;
- ii) nível nacional - os prefeitos e membros do conselho se reúnem em nível nacional nas Associações de Governos Locais, que representam os municípios

¹ Existe um questionamento sobre o fato da CGLU poder ser considerada uma rede de cidades, uma vez que apresenta um caráter hierárquico e que representaria uma organização internacional de cidades.

nacionalmente. Membros do conselho de prefeitos são eleitos entre si para representá-los internacionalmente; iii) nível regional – membros do conselho e prefeitos são eleitos para representar uma das sete regiões da organização mundial – África, Ásia-Pacífico, Euro-Ásia, Europa, Oriente Médio e Oeste da Ásia, América Latina e América do Norte; iv) secção metropolitana – atende os interesses específicos das cidades com mais de um milhão de habitantes. Essas cidades elegem prefeitos e membros do conselho para representar as metrópoles na organização mundial; v) nível mundial – membros da CGLU se reúnem em uma Assembléia Geral e, com base nas eleições de nível local e metropolitano, elegem o Conselho Municipal, composto por 318 prefeitos e membros de conselho de todo o mundo.

Existe outro agrupamento de redes classificadas como redes territoriais ou geográficas, que são aquelas que representam um grupo de cidades de uma mesma área geográfica. Essas redes trabalham temas de interesse comum das cidades de um mesmo território. São exemplos de redes territoriais: a FLACMA – Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações, a FEMICA - Federação de Municípios do Istmo Centro-Americano, a Mercocidades – Rede de cidades do Mercosul, a Eurocidades – Rede de cidades da União Européia, entre outras.

A FLACMA foi fundada em novembro de 1981, como braço latino-americano da antiga IULA. Com a unificação e criação da CGLU, segundo informações da própria entidade, a FLACMA passa a representar a América Latina e o Caribe nessa organização mundial e “tem como objetivo principal fortalecer e unificar todas as correntes municipalistas expressadas em distintas organizações”.

A FEMICA é uma organização regional, criada em setembro de 1991, integrada por municipalidades, associações, uniões, ligas e federações centro-americanas, sejam nacionais, regionais, departamentais ou provinciais. Conforme informações da própria entidade, a FEMICA busca “o desenvolvimento do município moderno e competitivo centro-americano, autônomo, dotado de competências e recursos, com capacidade gerencial participativa e transparente capaz de prover os serviços básicos à população, com eficiência e eficácia, e de impulsionar e dirigir um processo de desenvolvimento local que se traduza em melhores condições de vida para todos”.

A Eurocidades é uma rede das maiores cidades européias. Ela foi fundada em 1986 e compreende mais de 130 cidades, em torno de 30 países europeus. A Eurocidades representa uma plataforma onde as cidades membros compartilham conhecimento e idéias, trocam experiências, analisam problemas comuns e desenvolvem soluções inovativas, por meio de Fóruns, Grupos de Trabalho, Projetos, atividades e eventos. O objetivo da Eurocidades é a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos das cidades membros e para atingir esse objetivo ela atua em três dimensões: a dimensão social, a dimensão econômica e a dimensão ambiental.

A Mercocidades é uma rede entre 199 cidades dos países do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela) e países associados ao bloco (Bolívia, Chile e Peru). O objetivo da rede é criar um espaço para discussão sobre os rumos do Mercosul, além de viabilizar a cooperação internacional entre as cidades da região, compreendida como a troca de experiências, intercâmbios de conhecimento e fóruns de articulação política e defesa dos interesses dos governos municipais.

O objetivo de busca de reconhecimento e participação da rede no Mercosul, até 2004, se dava pela REMI – Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul, criada em 2000, a partir de 2004, a REMI foi substituída pelo Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos.

O Foro é formado por um Comitê de Municípios e um Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos. A Rede Mercocidades, em conjunto com outras organizações de municípios, compõe o Comitê de Municípios.

Já o objetivo de relacionamento e cooperação é cumprido pelas suas 14 Unidades Temáticas. São elas: Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Autonomia, Gestão e Financiamento Municipal; Ciência e Tecnologia; Cooperação Internacional; Cultura; Desenvolvimento Econômico Local; Desenvolvimento Social; Desenvolvimento Urbano; Educação; Gênero e Município; Juventude; Planejamento Estratégico; Segurança Cidadã; Turismo.

A Mercocidades e Eurocidades são redes que tem como característica comum o objetivo de buscar reconhecimento na estrutura institucional de processos de integração regional. Vanessa Marx (2008:189) faz um paralelo entre estas duas redes e apresenta as seguintes observações: i) as duas estão inseridas em um contexto de integração; ii) as duas buscam recursos frente às instituições para financiar programas das cidades; iii) a Eurocidades possui “um contato mais próximo com algumas instituições da União Européia, como a Comissão, o Parlamento e o Comitê de Regiões, [...] já a Mercocidades tem buscado o reconhecimento no Mercosul, que iniciou com a Remi, em 2000, e avança com a criação do Foro Consultivo de Municípios, em 2004”; iv) as duas buscam “capacitar, intercambiar experiências e políticas do mundo local a partir da formação de grupos de trabalho ou unidades técnicas”.

As Unidades Temáticas da Mercocidades e os Grupos de Trabalhos da Eurocidades as identificam com outro tipo de rede, as redes temáticas.

As redes temáticas são aquelas que têm como objetivo tratar uma área específica, mediante diversas modalidades de cooperação. A finalidade é o trabalho comum, o intercâmbio e a cooperação em torno de temas bem definidos. Sua composição envolve cidades de diversas áreas geográficas que discutem temas de interesse comum das localidades, tais como: as comunicações, a energia, o meio ambiente, os transportes, o turismo, o urbanismo etc. Essas redes se estruturam, normalmente, na forma de grupos de trabalho especializados e desenvolvem suas atividades por meio de encontros, seminários, conferências, debates etc. (CARDARELLO e RODRIGUEZ, s/d).

Outro exemplo de redes temáticas, além das Unidades Temáticas da Mercocidades e dos Grupos de Trabalho da Eurocidades, são as redes integrantes do Programa URB-AL.

O Programa URB-AL foi criado em 1995, pela Comissão Européia, sendo um programa destinado às cidades da América Latina e da União Européia. O programa envolve governos subnacionais (cidades, municípios, intendências, estados etc.) e outros atores como associações, fundações, universidades, empresas, sindicatos, organizações não-governamentais etc.

O programa já está em sua terceira fase. Na primeira fase, lançada em 1996, foram desenvolvidos trabalhos em oito redes temáticas: Droga e Cidade; Conservação dos Contextos Históricos Urbanos; Democracia na Cidade; A Cidade como Promotora do Desenvolvimento; Políticas Sociais Urbanas; Meio Ambiente Urbano; Gestão e Controle da Urbanização.

Em 29 de dezembro de 2000, foi lançada a II Fase do programa, ampliando-se o número de redes para quatorze. As novas redes foram: Financiamento e Orçamento Participativo; Luta Contra a Pobreza Urbana; Promoção das Mulheres nas Instâncias das Decisões Locais; Cidades e Sociedade da Informação; Segurança Cidadã na Cidade. A rede Habitação na Cidade não desenvolveu atividades por falta de uma cidade candidata à coordenação.

Os objetivos nas duas primeiras fases do programa foram efetivados a partir da troca de experiências e da execução de projetos nas respectivas redes. A Comissão Européia é responsável pela coordenação do programa e os participantes implementam e desenvolvem os projetos, por meio de uma cidade coordenadora. A União Européia destina recursos para os projetos, ficando uma parte do financiamento sob a responsabilidade da cidade coordenadora.

Em março de 2008, foi apresentada a chamada de propostas para a III Fase. Os objetivos dessa nova fase envolvem aumentar o grau de coesão social e territorial.

Existem ainda redes de cidades com perfis específicos comuns. Algumas cidades se agrupam por apresentar características comuns, seja pela realidade que as identifica ou por sua magnitude.

Metrópolis, por exemplo, articula as grandes cidades e capitais, promovendo intercâmbio de experiências em áreas como planificação urbana, desenvolvimento econômico, meio ambiente e transporte, para desenvolver soluções aos desafios comuns das grandes cidades. Há redes cujo denominador comum é o eixo de ser cidades capitais. Este é o caso da União das Cidades Capitais Ibero-Americanas (UCCI), ou a União das Cidades Capitais Luso-Afro-Américo-Asiáticas (UCCLA), cujo objetivo principal é fomentar a cooperação entre as autoridades locais das capitais dos países de língua portuguesa, tanto através do intercâmbio cultural, científico e tecnológico como da criação de possibilidades de encontros, com o fim de promover o progresso e o bem-estar de seus habitantes (CARDARELLO e RODRIGUEZ, s/d:47).

Dada a diversidade de objetivos e características das redes, as cidades podem participar de várias redes, a partir, também, de diferentes motivações.

Considerações finais

Apesar das dificuldades da área de relações internacionais e do direito internacional aceitarem as relações internacionais entre governos subnacionais, estas relações já são um fato. Resultado do contexto de globalização e da necessidade dos

governos locais assumirem um maior protagonismo diante da redução da atuação dos governos centrais, as cidades passam a se inserir internacionalmente na busca de solução dos problemas locais, podendo esta ação ser considerada como novo instrumento nas políticas municipais de desenvolvimento local.

Optou-se, neste texto, por se referir às ações internacionais dos governos subnacionais como ações paradiplomáticas. Entende-se paradiplomacia como as relações internacionais dos governos subnacionais. Estas ações têm algumas especificidades, em função do caráter do agente responsável por elas, os governos subnacionais.

As ações internacionais das cidades dependem do perfil do gestor municipal e de como a comunidade que ele representa avaliam os seus custos e benefícios. Além disso, elas dependem: da destinação de recursos, de área específica na estrutura organizacional da prefeitura municipal e de profissionais qualificados. O que pode implicar, principalmente no caso da falta desta institucionalidade, em descontinuidade das ações por mudanças na gestão municipal.

A inserção internacional das cidades pode ser efetuada de diversas formas, mas na maioria dos casos são ações cooperativas. Assim como a cooperação entre Estados-nação é chamada de cooperação internacional, a cooperação entre governos subnacionais é chamada de cooperação descentralizada.

Um dos caminhos para ação internacional dos governos subnacionais, bastante utilizado, em que se encaminha a cooperação descentralizada, é a inserção em redes internacionais de cidades. É um mecanismo utilizado tanto pelas grandes cidades como pelas médias e pequenas, as motivações é que podem ser diferentes.

A cooperação descentralizada tem como objetivo o desenvolvimento nas dimensões democrática, econômica, social, ambiental, cultural etc. Envolve a consideração das especificidades das localidades e a participação dos principais interessados na solução de seus problemas, características do desenvolvimento econômico local. Participam os seguintes atores: governos locais, organizações não governamentais, associações profissionais e grupos de iniciativas locais, cooperativas, sindicatos, organizações de mulheres e jovens, instituições de ensino e de pesquisa, igrejas, entre outros agentes que contribuam para o desenvolvimento. E dependem, em alguns casos, da co-participação dos agentes interessados, podendo ser estimuladas pelos próprios governos nacionais ou por organismos internacionais.

Assim como a paradiplomacia, a cooperação descentralizada apresenta limitações. Elas são muito parecidas, também no caso da cooperação descentralizada é necessário que existam profissionais especializados, uma estrutura organizacional na prefeitura municipal para desenvolver esta atividade e recursos financeiros para a co-participação. Estas necessidades limitam a possibilidade das cidades menores se envolverem nestas atividades, daí o caminho da criação de redes como mais viável.

A inserção das cidades em redes internacionais de cidades representa uma forma de elas cooperarem para competir em um mercado cada vez mais interdependente. Podem minimizar algumas das dificuldades apresentadas anteriormente, mas também apresentam limitações. Por isto, a importância de estudos destas redes, na expectativa de identificar estas limitações e, na medida do possível, aperfeiçoá-las como instrumentos da política externa das cidades na busca do desenvolvimento local.

As redes internacionais de cidades representam cidades interconectadas, independente da proximidade geográfica, por meio de encontros e dos sistemas de telecomunicações, que buscam atingir um objetivo comum. São ações cooperativas que buscam, na maioria das vezes, a solução para problemas comuns às cidades e a maior representatividade das cidades na definição das políticas internas e externas dos governos nacionais.

As redes internacionais de cidades, assim como outras redes, têm um caráter associativo e, conseqüentemente, não deveriam apresentar um centro hierárquico e uma organização vertical. Sendo assim, as cidades que compõem a rede teriam a mesma representatividade nas decisões tomadas. Já nos casos em que as redes apresentam certa hierarquia, o que, para alguns autores, contraria o conceito de rede, algumas cidades podem ter maior poder de decisão e estas decisões são condicionadas aos valores, objetivos e interesses dos indivíduos que as representam na rede.

Uma vez que o poder é fragmentado e o conflito é inexorável, observa-se a necessidade de que a rede tenha uma coordenação. E como deveria ser esta coordenação? Conforme a abordagem das redes de organizações, a coordenação da rede precisa estar focalizada em dois elementos: um ligado ao estímulo à cooperação e outro ligado à efetivação dos objetivos propostos.

Os objetivos propostos podem ser diferentes de acordo com os tipos de redes, mas, no geral, eles podem ser unificados em um tema comum que é o desenvolvimento das localidades. Sejam redes que se proponham a formar um *lobby* político para inserir os temas de interesse das localidades na integração regional ou redes que busquem o intercâmbio de experiências e técnicas de políticas urbanas, elas têm, no final, um objetivo maior que é o desenvolvimento.

As cidades utilizam as redes como estratégia de inserção no mercado internacional e melhoria da sua competitividade. As redes internacionais de cidades representam um instrumento de inserção internacional das cidades, um mecanismo de cooperação entre as cidades e um caminho de difusão e discussão de temas que interessam as cidades. Dado seu caráter inovador, torna-se relevante o desenvolvimento de novos estudos que analisem o grau de contribuição das redes ao desenvolvimento local.

Referencial bibliográfico

BARQUERO, Antonio Vazquez. **Desenvolvimento Endógeno em Tempos de Globalização**. Porto Alegre: UFRGS, 2002.

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

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

CAPELLO, Roberta. **The city network paradigm: measuring urban network externalities**. Urban Studies, v. 37, n 11, p. 1925-1945, 2000.

CARDARELLO, Antonio e RODRIGUES, Jorge. **Las redes de ciudades como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada**. In:

Análisis de la Cooperación Descentralizada Local. Observatório de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.

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

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

DESSOTTI, Fabiana R. **Cooperação Descentralizada: Uma Inovação nas Políticas Públicas de Desenvolvimento Local**. In: 5º Congrès de l'Institut Franco-Brésilien d'Administration des Entreprises - IFBAE, 18 e 19 de maio 2009 – IAE de Grenoble – France.

DESSOTTI, Fabiana R. **Rede Mercocidades**. In: VI Encontro Internacional do FoMercó: Os Novos Rumos do Mercosul, 12 e 14 de setembro 2007 – Universidade Federal de Sergipe – Brasil.

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

DOMÈNECH, Rafael B. **Redes de ciudades y externalidades**. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Economia aplicada da Universidade Autônoma de Barcelona, 2003.

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

GAYARD, Nicole A. **Paradiplomacia na cidade de São Paulo: uma análise empírica da inserção internacional do município**. In: Relatório Científico Projeto: Gestão Pública e Inserção Internacional das Cidades. São Paulo: CEDEC, PUC e UNESP, 2007.

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

HOCKING, Brian. **Regionalismo: uma perspectiva da relações internacionais**. In: A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSP, 2004. p. 77-108.

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

KEATING, Michael. **Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estratégias**. In: A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSP, 2004. p. 49-76.

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

MARX, Vanessa. **Las ciudades como actores políticos em las relaciones internacionales.** Tese de Doutorado em Ciências Políticas e Direito Público – Universidade Autônoma de Barcelona, 2008.

MESSING, Gabriela e LLORENTE, Maria Del Huerto. **La nueva diplomacia de las ciudades. Oportunidades y amenazas.** República Argentina: Municipalidade de Pergamino, 2003.

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

PRAZERES, Tatiana Lacerda. **Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os procesos de integração regional.** In: A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSP, 2004. p. 283-312.

PRIETO, Noé Cornago. **O outro lado do regionalismo Pós-Soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental.** In: A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSP, 2004. p. 251-282.

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

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

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

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

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

SOLDATOS, Panayotis. **An exploratory framework for the study of federated states as foreign-policy actors.** In: MICHELMANN, Hans J. and SOLDATOS, Panayotis. Federalism and international relations: the role of subnational units. New York: Oxford University Press, 1990.

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

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

VIGEVANI, Tullo. **Problemas a atuação internacional das unidades subnacionais: São Paulo e o contexto brasileiro.** In: Relatório Científico Projeto: Gestão Pública e Inserção Internacional das Cidades. São Paulo: CEDEC, PUC e UNESP, 2006.

VIGEVANI, Tullo. **Problems For International Activity of Sub-national Units: The Brazilian Case.** World International Studies Committee (WISC). First Global International Studies Conference. Bilgi University, INSTANBUL, 24-27 August 2005.

WANDERLEY, Luiz E. W. e VIGEVANI, Tullo (orgs.). **Governos subnacionais e sociedade civil: Integração Regional e Mercosul.** São Paulo: EDUC; fundação Editora da Unesp; Fapesp, 2005.