



UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
Faculdade de Direito e Relações Internacionais - FADIR
Curso de Relações Internacionais

Jeiciane Cristina Torres Ferreira

**Política de Cooperação para o Desenvolvimento da União Europeia:
o caso URB-AL**

Dourados-MS
Janeiro/2014

Jeiciane Cristina Torres Ferreira

**Política de Cooperação para o Desenvolvimento da União Europeia:
o caso URB-AL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Universidade Federal da Grande Dourados, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Me. Henrique Sartori de Almeida Prado.

**Dourados-MS
Janeiro/2014**

Jeiciane Cristina Torres Ferreira

**Política de Cooperação para o Desenvolvimento da União Europeia:
o caso URB-AL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Banca Examinadora da
Universidade Federal da Grande
Dourados, como pré-requisito para
obtenção do título de Bacharel em
Relações Internacionais.

BANCA EXAMINADORA

Professor Me. Henrique Sartori de Almeida Prado – UFGD
Orientador da Banca

Professor Dr. Tomaz Espósito Neto – UFGD
Membro da Banca

Professor Me. Márcio Augusto Scherma – UFGD
Membro da Banca

AGRADECIMENTOS

Dedico este trabalho aos meus pais, José Wilson e Maria Abília, por seu amor e apoio incondicionais. Pelos mimos, cafés, revisões ortográficas e por perdoarem meu constante mau humor durante o processo final de redação. Vocês são meu exemplo e meu maior amor. Ao meu irmão, Jossimar Torres, por manter minha sanidade mental e demonstrar seu carinho com papos sobre cultura nerd nas madrugadas.

À minha família e amigos de infância que, mesmo distantes, fazem questão de participar da minha vida, me apoiar, animar, aconselhar, me usar como Google Tradutor e deixar claro que não entendem nada sobre o meu curso, mas apoiam minha louca escolha.

Aos que dividiram comigo essa jornada cansativa, mas compensadora que é a faculdade. À minha família douradense, Marianne, Dalvana, Vitória Ortiz, Dainah, Paulo, Fernanda, Karine, Thiago, Allan, Vinicius e Vitória Reis, por serem psicólogos, cozinheiros, médicos, motoristas, babás e, acima de tudo, meu porto seguro longe de casa. Aos companheiros de RI, por serem o grupo mais diverso, divertido e multicultural que eu já tive o prazer de conhecer.

Dedico ainda aos queridos, dedicados e parceiros professores que me acompanharam nesses anos: seus ensinamentos, puxões de orelha, conselhos, cobranças e piadas ruins me ajudaram a chegar até aqui com muito orgulho e alegria. Em especial, dedico ao meu orientador Henrique Sartori, por sua dedicação e paciência em orientar alguém tão ansioso, tornando possível a realização desta pesquisa e o meu crescimento acadêmico. Obrigada, Yoda.

POLÍTICA DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA UNIÃO EUROPEIA: O CASO URB-AL

RESUMO: O objetivo deste trabalho é apresentar a cooperação para o desenvolvimento, focando-se na Política de Desenvolvimento e Cooperação da União Europeia e, mais especificamente, seu programa para a América Latina, o URB-AL. Neste sentido, será empreendido um estudo sobre as definições de cooperação para o desenvolvimento e a historicidade das políticas da UE até o presente desenvolvimento do programa.

PALAVRAS-CHAVES: 1) Cooperação internacional para o desenvolvimento; 2) União Europeia; 3) Cooperação Descentralizada.

ABSTRACT: The purpose of this article is to present the development cooperation, focusing on the European Union Development Policy and Cooperation, and more specifically, it's program for Latin America, URB-AL. In this sense, a study of the definitions of development cooperation and the historicity of EU policies to the present progress of the program will be undertaken.

KEYWORDS: 1) International Cooperation and Development, 2) European Union, 3) Decentralized Cooperation.

INTRODUÇÃO

Durante o período da Guerra Fria, a política de ajuda internacional cresceu como importante dinâmica dentro das relações interestatais. Fortalecedora da relação Norte-Sul, a cooperação para o desenvolvimento serve, ainda hoje, como forte mecanismo para a política externa e diplomática entre países.

Nascida de objetivos meramente econômicos e seguindo uma rota Norte-Norte, a cooperação internacional para o desenvolvimento passou por inúmeras mudanças, tanto no que diz respeito ao seu foco, quanto aos atores responsáveis e direção deste fluxo de ajuda. Em termos mais atuais, o crescimento da participação dos governos subnacionais no cenário internacional causou mais uma mudança nos contornos deste mecanismo, a cooperação descentralizada para o desenvolvimento tem se fortalecido como via de resolução às falhas apresentadas pelos meios tradicionais. É baseada na funcionalidade da cooperação descentralizada que a Comissão Europeia cria o Programa URB-AL, visando o desenvolvimento territorial, econômico e político da América Latina através da atuação de seus governos locais e regionais.

Dessa forma, o presente trabalho procurará apresentar conceitos da cooperação internacional para o desenvolvimento e da cooperação descentralizada, bem como contar seu progresso dentro do território europeu e a criação, evolução e resultados do URB-AL, para isso, discorrer-se-á a respeito das três fases do programa, suas características, sócios, redes e projetos. Entre os projetos elaborados dentro do Programa URB-AL, o trabalho analisará, por sua importância, localização fronteiriça e proximidade geográfica com a região da Grande Dourados o Projeto Linha Internacional, programa de revitalização urbana levada a cabo pelas prefeituras das cidades gêmeas de Ponta Porã – BR e Pedro Juan Caballero – PY.

A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E SUAS DEFINIÇÕES CONCEITUAIS

A literatura tradicional, sobretudo a norte-americana, frequentemente utiliza o termo “Ajuda Externa” para definir o que, no presente texto, identificamos como “Cooperação para o Desenvolvimento”, por entender que o objetivo da Ajuda Externa nem sempre seja apenas o desenvolvimento em si, mas também a assistência militar.

Para Bruno Ayllón (2006), Cooperação Internacional ao Desenvolvimento (CID) pode ser definida como:

Conjunto de atuações de caráter internacional realizadas pelos atores públicos e privados, entre países de diferentes níveis de renda, para promover o progresso econômico e social (...). A finalidade primordial da Cooperação ao Desenvolvimento deve ser a erradicação da pobreza e da exclusão social e o incremento permanente dos níveis de desenvolvimento político, social, econômico e cultural nos países do Sul. (2006. P. 07)

A Cooperação para o desenvolvimento pode ser catalogada através “da sua origem, canais de execução ou instrumentos de implementação.” (AFONSO; FERNANDES, 2005, p. 15). O critério da origem da cooperação se divide em Pública ou Privada. Podendo a primeira ser realizada através da administração central, regional ou local; e a segunda através de ONGs, empresas e associações. Quanto aos canais de execução, a cooperação se apresenta por vias bilaterais, multilaterais ou descentralizadas.

A cooperação bilateral é aquela em que os doadores canalizam os fluxos da Ajuda Pública ao Desenvolvimento diretamente para os receptores governamentais ou não e a Cooperação Multilateral é definida quando os fundos são transferidos para organizações multilaterais, as quais os utilizam para financiar as suas atividades de promoção do desenvolvimento. [...] A cooperação descentralizada diz respeito à cooperação realizada por entidades sub-estatais, que não fazem parte da Administração central do Estado (municípios, regiões, instituições de ensino, etc.). Na realidade, constitui uma nova abordagem da cooperação, que se caracteriza pela descentralização das iniciativas e da relação com os países em desenvolvimento, pela inclusão de uma grande variedade de novos actores da sociedade civil e por uma verdadeira participação dos actores dos países beneficiários no seu próprio desenvolvimento. (AFONSO; FERNANDES, 2005, p 16)

Os instrumentos de implementação são os meios utilizados pelos atores para atingir seus objetivos de desenvolvimento. Condizente com a variedade de atores e objetivos delineadores do cenário internacional, os instrumentos de implementação

também são amplos e diversos, Ayllon (2006) identifica os seguintes instrumentos e seus respectivos destinos:

- Cooperação econômica: fortalecimento e desenvolvimento dos setores produtivos, de infraestrutura e serviços;
- Preferências comerciais: abertura parcial ou total às importações de produtos do Sul por parte dos países do Norte;
- Ajuda financeira: subvenções, abertura de linhas de crédito, acesso a investimentos e capitais, bem como anulação ou recompra da dívida externa;
- Assistência técnica: que segundo a OCDE (1992) trata-se do conjunto de atividades que visam o desenvolvimento dos recursos humanos através da qualificação da mão de obra e melhoria do *know-how* técnico e da capacidade produtiva dos atores, além do intercâmbio de experiências;
- Ação humanitária: socorro a grupos da sociedade em situação de risco, seja por motivos naturais, conflitos armados, guerras e violações de direitos humanos;
- Cooperação cultural e tecnológica: acordos de intercâmbio e transferência de tecnologias relacionadas à educação, saúde, cultura e saneamento.

Ramiro Ladeiro Monteiro resume dizendo que a Cooperação é "a transferência de recursos de um país para outro a fim de promover o desenvolvimento do país receptor." (2001. p. 63). Essa pode ser a motivação principal por parte do país receptor, mas as razões dos países doadores vão muito além.

O discurso oficial é de que os países desenvolvidos possuem a obrigação moral e humanitária de disponibilizar ferramentas para o crescimento dos países em desenvolvimento, mas, ainda que este seja verdadeiro, não é completo, a longo prazo a cooperação para o desenvolvimento tende a beneficiar tanto doador, quanto receptor (PUENTE, 2010). As razões que explicam esse benefício mútuo podem ser explicadas, principalmente, por motivos de ordem geopolítica e econômica: enquanto auxilia o Sul, o Norte expande sua área de influência, capta novos mercados para seus produtos industrializados e facilita a importação de matéria-prima.

EVOLUÇÃO HISTÓRICA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO NA EUROPA

Pós Segunda Guerra

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, a Europa estava enfraquecida no plano comercial, econômico e social, e sua força e influência nas relações internacionais seriam transferidas para outros polos de poder, como para os Estados Unidos e a União Soviética. Dessa forma, em 1945 deu-se início ao que podemos chamar de unificação dos Estados europeus: o continente canalizava todas as suas forças em sua reconstrução e na construção de uma estrutura que impedisse o crescimento de nacionalismos exacerbados que levassem a uma nova catástrofe. (CARVALHO, 2007)

É neste cenário que surge a chamada “Europa Econômica”, possibilitada pelo Programa de Recuperação Europeu, lançado pelo Governo Truman (EUA) e que tinha como maior expoente o Plano Marshall, reconhecido por autores como Martinussen e Engberg-Pedersen (2003) como a primeira iniciativa em âmbito internacional relacionada à Cooperação para o Desenvolvimento.

O plano, anunciado em 1947, pelo secretário de Estado norte-americano George Catlett Marshall, consistia na transferência de 17 bilhões de dólares para os cofres dos países europeus adeptos ao capitalismo. Essa quantia foi direcionada para a compra de alimentos, rações, combustíveis, máquinas, matérias-primas e fertilizantes, responsáveis, principalmente, pela reestruturação dos setores agrícola e industrial.

De 1950 ao Tratado da União Europeia

Maria Manuela Afonso (2006) identifica o Fundo Europeu para o Desenvolvimento (FED) para as ex-colônias e territórios ultramarinos de 1957 como o início da Cooperação Para o Desenvolvimento no âmbito europeu. A Convenção de Associação, derivada do Tratado de Roma, previa a associação de territórios não europeus com os quais os países membros possuísem relações diplomáticas e estratégicas e possibilitou convenções que favoreceriam, principalmente, os países ACP (África, Caraíbas e Pacífico).

Durante os anos de 1970 assistiu-se a uma expansão dos programas de cooperação europeus. Por iniciativa do Parlamento surge, por exemplo, o Programa ALA (Programa de cooperação para América Latina e Ásia) para ajuda e cooperação com América Latina e Ásia e, mais tarde, conversas com o Mediterrâneo (AFONSO, 2006). Segundo Miriam Gomes Saraiva (2004), as relações então estabelecidas entre a Comunidade Europeia e os países da América Latina foram voltadas ao plano econômico, enquanto os europeus buscavam novos mercados, os latinos procuravam diversificar suas parcerias externas. Entretanto, a instabilidade política latino-americana à época causava insegurança aos governos europeus. Durante a década de 1980, entretanto, as relações políticas entre as duas regiões foram fortalecidas. Em 1987, o Conselho Europeu aprovou o incentivo à integração, visando o apoio à democratização pós-regimes ditatoriais, o combate ao narcotráfico e a proteção ao meio ambiente (SARAIVA, 2004. P. 91).

Porém, é somente em 1992, com a assinatura do Tratado de Maastricht, ou Tratado da União Europeia, que a Cooperação para o Desenvolvimento é legalmente estabelecida e tem suas linhas gerais definidas:

1. A política da Comunidade em matéria de cooperação para o desenvolvimento, que é complementar das políticas dos Estados-membros, deve fomentar:
 - o desenvolvimento económico e social sustentável dos países em vias de desenvolvimento, em especial dos mais desfavorecidos;
 - a inserção harmoniosa dos países em vias de desenvolvimento na economia mundial;
 - a luta contra a pobreza nos países em vias de desenvolvimento.
2. A política da Comunidade neste domínio deve contribuir para o objectivo geral de desenvolvimento e de consolidação da democracia e do Estado de direito, bem como para o respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais.
3. A Comunidade e os Estados-membros respeitarão os compromissos e terão em conta os objectivos aprovados no âmbito das Nações Unidas e das demais organizações internacionais competentes. (UNIÃO EUROPEIA, 1992)

O Tratado estabelecia mudanças importantes quanto ao aumento de recursos e alcance geográfico da CID na Europa. Para atendê-las a Comissão Europeia incentivou a criação de uma grande rede de programas de cooperação abrangendo países e regiões em desenvolvimento: os países ACP, Ásia, América Latina e Mediterrâneo. O programa desenhado para a América Latina trazia características inovadoras, apostando na cooperação entre atores subnacionais e abrangendo diversos setores de atuação, o que verificaremos a seguir.

O PROGRAMA URB-AL

Em 1994, o Conselho Europeu aprovava o documento que versava sobre as relações com a América Latina. Os objetivos estabelecidos diferenciavam-se de acordo com países e sub-regiões e suas especificidades. É neste contexto que em seguida, nasce o URB-AL, um programa de cooperação regional da Comissão Europeia, cuja finalidade é aumentar o nível de coesão social e territorial nas comunidades locais da América Latina, utilizando-se da cooperação descentralizada para a geração de debates que levassem a possíveis soluções para os governos subnacionais.

Cooperação descentralizada

A partir do final dos anos 1980, os Estados Nacionais passam a compartilhar sua agenda internacional com outros atores, vendo o crescimento da participação de instituições e governos subnacionais no cenário internacional, fato que favorecia a descentralização do poder de atuação internacional, bem como a desconcentração das vias de cooperação. Fatores como os processos de integração regional, por exemplo, fizeram com que os estados e municípios passassem a ganhar maior significado internacionalmente (ROTHFUSS 2006).

O desenvolvimento de regiões específicas delineava um crescimento da importância de governanças locais, proporcionando o surgimento da cooperação descentralizada, que se refere à participação de atores subnacionais (municípios, províncias, estados ou departamentos) em ações de cooperação internacional.

Neste ponto é necessário que se entenda a existência de dois conceitos: o da atuação internacional de governos locais e o de cooperação internacional descentralizada.

O primeiro abriga qualquer tipo de ação manifestada pelo Poder Público local, por meio de uma estrutura mínima de sua burocracia, envolvendo atores internacionais com vistas à formulação, execução ou avaliação de políticas públicas locais. Depreendem-se desse conceito algumas ideias centrais. A primeira é que a atuação internacional está ligada a ações concretas emanadas exclusivamente do Poder Público constituído, ou seja, outros atores locais como a sociedade civil organizada ou empresas locais não são parte ativa dessa atuação [...]. A segunda é que a atuação internacional dos governos locais está ligada às políticas públicas de um determinado local.

Contatos esporádicos e não contínuos. (Confederação Nacional de Municípios, 2009. P. 37).

O segundo trata-se de um mecanismo de atuação internacional dos governos locais conjuntamente a outros governos locais internacionais, cujo objetivo principal é o desenvolvimento e um intercâmbio horizontal de experiências, onde todos os atores da sociedade usufruem dos resultados. A Comissão Europeia define a cooperação descentralizada como:

Un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer vínculos directos con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo. (COMISSÃO EUROPEIA, 1992)

Para Alfonso Dubois a cooperação descentralizada consiste:

En la cooperación realizada por las administraciones subestatales (gobiernos autónomos, diputaciones, ayuntamientos). En un sentido amplio, se trata de un nuevo enfoque de la cooperación caracterizado por la descentralización de iniciativas y de la relación con el Sur, por la incorporación de una amplia gama de nuevos actores de la sociedad civil, y por una mayor participación de los actores de los países del Tercer Mundo en su propio desarrollo (...) Aunque la cooperación descentralizada tiene otras especificidades, el rasgo diferencial más relevante y su mayor ventaja comparativa con respecto a la cooperación central es su mayor cercanía a la ciudadanía. (DUBOIS, 2000, p.01)

A cooperação descentralizada possui, quando comparada às formas tradicionais de cooperação, quatro características que se sobressaem: a) aproximação com os problemas e realidades regionais, b) *know-how* do intercâmbio entre instituições locais, c) possibilidade de participação para atores sociais diversos, d) possibilidade de criação de laços que ultrapassam os projetos entre os atores (ROMERO, 2007, p. 101).

Prado acredita que, ao definir as delineações do Programa URB-AL, a Comissão Europeia baseou-se na ideia de que :

Este modelo de cooperação valoriza o intercâmbio de experiência e a formação de atores que estão preocupados com o desenvolvimento local e o enfrentamento das dificuldades pelas quais os atores subnacionais passam [...] ele contribui para o desenvolvimento de intercâmbios e fomenta a transferência de experiências bem sucedidas e de tecnologia para as gestões locais (PRADO, 2009, p.129).

Autores como Kleiman (2004), entretanto, defendem a ideia de que objetivos puramente políticos foram os responsáveis pela escolha deste modelo de cooperação, pois ao optar por utilizar as políticas de cooperação descentralizada, a

União Europeia fortaleceria sua presença nos países da América Latina de uma forma e em uma intensidade impossíveis de se alcançar através da cooperação tradicional entre Estados.

URB-AL I

Inaugurada em junho de 1996, a primeira fase do URB-AL, objetivava difundir melhores práticas de políticas urbanas, fortalecer a capacidade institucional das autoridades locais e dota-las de influência nacional e internacional, bem como criar uma cultura de colaboração e cooperação na solução de problemas urbanos (ROMERO, 2001. p. 08). Nesta fase, objetivando o desenvolvimento urbano, foram definidas áreas de atuação e criadas oito redes governamentais locais e regionais, com coordenadorias escolhidas pela Comissão Europeia (ROTHFUSS, 2005. P. 255):

1. Drogas nas cidades (Santiago, Chile);
2. Conservação dos contextos históricos urbanos (Vicenza, Itália);
3. A democracia nas cidades (Ville d'Issy-les-Moulineaux, França);
4. A cidade como promotora de desenvolvimento econômico (Madrid, Espanha);
5. Políticas sociais urbanas (Montevideú, Uruguai);
6. Meio Ambiente urbano (Málaga, Espanha);
7. Gestão e controle de urbanização (Rosário, Argentina);
8. Controle de mobilidade urbana (Stuttgart, Alemanha);

Estas redes funcionavam através de sócios, os quais identificando-se com as temáticas, uniam-se para elaborar projetos que visassem a resolução de problemas comuns. Entre os anos de 1996 e 2000, as oito redes foram responsáveis pelo desenvolvimento de setenta e três projetos, que envolveram a participação de cerca de 1100 cidades. Pensados para a cidade e a gestão pública, os projetos desenvolvidos nestes quatro anos foram capazes de redesenhar muitas partes falhas dos perfis urbanos e da estrutura de seus municípios e regiões, mas pouco envolviam e beneficiavam a sociedade civil e a população local.

O Relatório Avaliativo URB-AL (1995-2000) identificou como contribuição qualitativa principal, a transferência horizontal de ideias, através da qual as cidades

européias não só trouxeram suas experiências bem sucedidas, mas acabaram por aprender com as parceiras na América Latina. Bom exemplo deste intercâmbio foi o Plano de Classificação Territorial de Montevideu (POTM), quando técnicos uruguaios, anteriormente treinados e auxiliados pelo Conselho de Trabalhos Públicos e Transporte da Assembleia de Andaluzia, foram convidados a executar o plano de classificação territorial da Assembleia Municipal de Sevilla.

Nesta fase, o programa encontrou dificuldades em conseguir incentivar a participação de países e governanças tradicionalmente alheios a ações de cooperação para o desenvolvimento, focando-se naqueles que já possuíam mecanismo de atuação (Brasil, Argentina e Colômbia); e falhou no propósito de descentralizar a cooperação e em desenvolver mecanismos eficientes de acesso à informação e capacitação de membros.

URB-AL II

Iniciada no ano de 2001, a segunda fase do URB-AL procurou ampliar e diversificar sua atuação, bem como aumentar os recursos financeiros dirigidos ao programa. Outras seis redes foram adicionadas às oito anteriores (ROTHFUSS, 2005. P. 255):

- 9.** Financiamento local e orçamento participativo (Porto Alegre, Brasil);
- 10.** Luta contra a pobreza urbana (São Paulo, Brasil);
- 11.** Moradia na cidade (que acabou por não concretizar-se, uma vez que não recebeu candidaturas);
- 12.** Promoção das mulheres nas instâncias de decisão locais (Barcelona, Espanha);
- 13.** Cidade e sociedade de informação (Bremen, Alemanha);
- 14.** Segurança do cidadão na cidade (Valparaíso, Chile).

Nesta etapa, os projetos desenvolvidos em cada rede passaram a ser classificados em duas tipologias, A) Os projetos específicos relacionados aos temas de cada rede, correspondentes, basicamente, a ações da primeira fase e B) projetos que buscassem concretizar os intercâmbios anteriores, tendo assim, a obrigação de estarem vinculados (COMISSÃO EUROPEIA, 2008) aos resultados de um projeto

finalizado durante a o URB-AL I; aos resultados de um projeto tipo A; e à experiência comprovadamente acumulada pela coordenação de uma rede da primeira fase ou da segunda, contanto que tendo as atividades iniciadas há mais de dois anos.

Essa mudança na configuração restringiu a submissão de propostas aos participantes de projetos anteriores e a coordenadores de redes, fato que ajudou a consolidar as relações até ali construídas, bem como dar continuidade a aprendizagem em gestão de projetos, mas impossibilitou a entrada de novas cidades ao Programa, indo contra as recomendações apresentadas no Relatório Final da primeira fase.

Ao longo dos cinco anos do URB-AL II, foram finalizados 6 projetos de modelo A e desenvolvidos 31 novos projetos de modelo B com 245 participantes: 215 sócios de pleno direito (sócios e coordenadores) e 30 sócios externos (entidades, ONGs e sociedade civil). Estes traziam uma diferença importante daqueles desenvolvidos na primeira fase: os temas abriram-se dentro da discussão do espaço urbano, pensando também em serviços de impacto social, a participação social-comunitária foi, assim, incorporada a metodologia de trabalho do Programa.

O Relatório Avaliativo URB-AL II (2001-2006) mostrou que as redes instaladas na segunda fase cumpriram fielmente os objetivos aos quais se lançou, realizando todas as atividades previstas e promovendo encontros anuais entre sócios, Comissão Europeia, entidades parceiras e observadores. Além disso, os sócios destacaram o êxito em legitimar políticas públicas de pouco apelo até o momento, como coesão social e promoção das mulheres (COMISSÃO EUROPEIA, 2008), bem como a viabilização da participação de pequenas cidades em projetos de alcance internacional.

Os participantes do URB-AL entre os anos de 1995 e 2006 destacam que o Programa possibilitou efeitos duradouros de quatro realizações:

Constituyó una oportunidad de relacionamiento a nivel internacional, configurándose como la principal instancia de conexión entre los gobiernos locales de Europa y América Latina; b) estimuló el protagonismo del gobierno local como sujeto de políticas públicas; c) permitió la difusión y promoción de enfoques innovadores; d) reformó el modo de hacer cooperación a partir del concepto de partenariado horizontal Norte-Sur. (COMISSÃO EUROPEIA – EUROPAID, 2008).

Apesar disso, os propósitos estipulados para o programa não previam a manutenção das redes, uma vez que suas ações possuíam delimitações de tempo e

havam se constituído com base em participantes com contextos e particularidades muito diferentes, o que dificultava a concretização de associações duradouras. Tais fatores, unidos à falta de recursos financeiros suficientes a longo prazo resultaram na extinção do sistema de redes na fase seguinte, o URB-AL III, que passou a estruturar-se em projetos territoriais e, atendendo à demanda apresentada desde o Relatório URB-AL I, em um oficina de orientação responsável por garantir suporte técnico e acompanhamento das ações.

URB-AL III

Lançado em 2008, o Programa URB-AL III, orçado em 64,4 milhões de euros contava com um suporte financeiro maior que o apresentado nas fases I e II (14 e 50 milhões, respectivamente) e instaurava como base de atuação a consolidação e promoção de processos e políticas de coesão social¹ que criassem modelos de referência (COMISSÃO EUROPEIA - EUROPAID, 2013). Tal decisão tomou por base a Declaração de Lima de 2008, documento elaborado através do encontro de chefes de Estado e Governo ocorrido na capital peruana, quando a coesão social foi entendida como assunto prioritário do debate entre as duas regiões na busca pela desfragmentação das políticas de combate à pobreza, desigualdade social e exclusão, fatores de dificuldade, segundo os governantes, para a construção de uma sociedade cidadã em rede e para o avanço econômico e democrático da região latino-americana:

11. Confirmamos que la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión a fin de alcanzar o aumentar la cohesión social es una prioridad política clave de la asociación estratégica entre nuestras regiones. Ella continúa siendo un tema central para nuestro diálogo y cooperación a nivel nacional, subregional y regional. Reiteramos la responsabilidad primordial de nuestros gobiernos, en cooperación con todos los actores relevantes, entre ellos la sociedad civil, para implementar políticas que conduzcan a dicho objetivo". (Declaración de Lima, 2008)

Após o abandono da estruturação em redes, o programa passou a ser dividido em dois lotes: o Lote 1, formado por 20 projetos territoriais e o Lote 2, consistente na construção do projeto paralelo *Oficina de Coordinación y Orientación* (OCO). A oficina trata-se de um consórcio formado pela FIIAPP (*Fundación Internacional y*

¹ Coesão Social é definida pela OCO como sendo um conjunto de fatores: a) igualdade e inclusão, b) legitimidade social, c) senso de pertença, d) reconhecimento de si no outro e e) participação.

para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas), região de Toscana, Província de Santa Fé, Prefeitura de Bogotá, Municipalidade de San José, pelo Observatório Interregional de Cooperación para El Desarrollo (OICS) e liderado pela Diputación de Barcelona.

Responsável por proporcionar assistência técnica, a OCO funciona como orientadora estratégica para os projetos do Lote 1 e promove treinamento, reflexão e desenvolvimento das iniciativas tomadas em favor da coesão social, através de três modalidades de serviços (COMISSÃO EUROPEIA – EUROPAID, 2013):

1. Assessoria e assistência técnica aos projetos:

- Apoio à criação, planejamento e desenvolvimento, incluindo a gestão financeira.
- Desenvolvimento de guias metodológicos baseados nos procedimentos estipulados pela Comissão Europeia;
- Sistematização e catalogação dos avanços de cada projeto com a finalidade de manter uma visão ampla e adequada do Programa;
- Acompanhamento das discussões de questões de políticas públicas locais que influenciem nos pontos de flexão dos projetos.

2. Formação e intercâmbio de experiências:

- Oferecimento de cursos de formação para gestão de projetos e de ferramentas metodológicas de planejamento e execução;
- Criação da *Plataforma de Formación de Liderazgo Local* (PLL), um espaço de formação de excelência com foco na capacitação dos políticos das localidades latino-americanas e a criação de uma rede de criadores de políticas públicas de coesão social.

3. Comunicação e visibilidade:

- Centro de documentação com publicações relativas a todas as edições dos programas, bem como um centro de recurso e pesquisa online com estatísticas, marcos jurídicos, estudos e catálogos de referências.

Os 20 projetos² constituintes do Lote 1 do Programa URB-AL III e formados por 8 coordenações na América Latina e 12 com sedes na Europa, foram executados através de 70 sócios, abarcando um total de 500 municípios com população aproximada de 26 milhões de habitantes e estimando o impacto em 1.800.000 pessoas. Instituições de 15 países foram responsáveis pelo sucesso destes projetos: Brasil, México, Argentina, Uruguai, El Salvador, Honduras, Cuba, Nicarágua, Guatemala, Paraguai, Colômbia, Costa Rica, Equador, Bolívia, França, Itália, Portugal, Alemanha, Países Baixos e Espanha.

O projeto 15, denominado “Linha Internacional – União dos Povos”, chama à atenção por possuir características muito peculiares. Sendo o único projeto executado por duas cidades localizadas em uma fronteira de barreiras fisicamente inexistentes, possui a possibilidade de gerar políticas públicas para coesão social em um cenário internacionalmente local. Além disso, os impactos atingidos pelo projeto Linha Internacional abarcaram pontos importantes para o desenvolvimento social, como a luta pela igualdade de gêneros.

Linha Internacional

Ação conjunta entre as cidades de Pedro Juan Caballero (Paraguai) e Ponta Porã (Brasil), a *Diputación* de Málaga (Espanha) e a Organização Não Governamental (ONG) *Paz y Desarrollo*, o Projeto “Linha Internacional – União de povos” visa à reurbanização do espaço fronteiro comum, promovendo a criação de um marco estrutural na fronteira e a gestão compartilhada entre prefeituras.

Coordenado pela prefeitura de Ponta Porã, o projeto Linha Internacional é executado na linha de fronteira com Pedro Juan Caballero e responde a um anseio por parte dos governos locais, comerciantes e sociedade. Nos anos 1980, a faixa divisora entre as cidades era formada por mais de dois quilômetros de vias sem edificações ou asfaltamento. Buscava-se, sem sucesso, financiamento para um projeto de ocupação da área. Somente nos anos de 1990, o governo de Ponta Porã construiu um camelódromo (comércio popular), espaço marginalizado, onde

² Melgodepro (Alconón), Institutional Innovation (Santa Fé), RESSOC (Barcelona), La Basura Sirve (Arezzo), URB-AL Pampa (Borba), EU_LA_WIN (Emilia Romagna), Fronteras Turísticas (Frosinone), UNE (Irún), IDEAL (Michoacán), Habitar Goes (Montevideo), Políticas Locais para a Prevenção da Violência (Pernambuco), Linha Internacional (Ponta Porã), emiDel (L'Hospitalet de Llobregat), GIT (Puerto Cortés), Social cohesion in Central American Trifinio region (Río Lempa), PACEF (Sicilia), COCAP (Veneto), INTEGRATION (Stuttgart), Participatory Urban and Territorial Management (Toscana) e Gente diversa, gente equivalente (Santa Tecla).

vendedores autônomos instalaram-se sem nenhuma estrutura ou facilidade de acesso, ou seja, a ação acabou por criar um problema social grave para as cidades fronteiriças (HEIM et al; 2013. p. 06), que só encontraria sua solução em 2008, através da Chamada para Projetos URB-AL III.

Figura 1 – Antigas instalações de *casilleros*



Fonte: Europaid 2013 P. 58

O projeto “Linha Internacional – União de povos” propôs a reurbanização da linha de fronteira e a gestão conjunta entre as cidades gêmeas (são espaços localizados dentro da faixa de fronteira, onde as relações transfronteiriças são realizadas). Com base nas propostas do Programa URB-AL e da Comissão Europeia, a ação abarcaria a resolução de problemas ligados ao saneamento básico, coleta de lixo, espaços verdes e de lazer, quase inexistentes na área.

Entre as cidades da faixa de fronteira, as cidades-gêmeas de fronteira são mais especificamente de fronteira, mas entre as cidades-gêmeas de fronteira, algumas são ainda mais propriamente de fronteira, as cidades conturbadas com as cidades correspondentes do lado de lá da borda territorial brasileira. (BENTO, 2013, p. 15)

A concretização do veio através da revitalização da Praça Lício Borralho e a construção de um centro comercial com capacidade para trezentas e sessenta lojas, praça de alimentação, estacionamento, áreas para lazer e espaço para eventos culturais, com apresentações de artistas brasileiros e paraguaios.

Figura 2 – Planta do Centro Comercial Lício Borralho



Fonte: Europaid. Disponível em: http://capitanbado.com/detalle.php?id_noticias=12183

Figura 3 – Vista área das obras do Centro Comercial Lício Borralho



Fonte: Mazão Ramires (2012)

Estima-se que o Linha Internacional tenha impactado quase duzentas mil pessoas, entre comerciantes, líderes comunitários e a população geral das duas cidades. Números da Comissão Europeia afirmam que o projeto tenha tido mais de

2631 beneficiários diretos, 673 comerciantes informais registrados, 344 funcionários dos governos locais treinados, 181 funcionários dos governos e comerciantes treinados para repassar as experiências adquiridas, 490 membros líderes comunitários treinados para cuidar dos espaços públicos, participação pública e problemas de gênero na fronteira, 150 comerciantes treinados em gerenciamento de negócios, oito experiências de intercâmbio com outras autoridades sócias do Programa (EUROPAID, 2013).

O projeto Linha Internacional também é responsável pela modificação/criação de três itens da legislação no tocante à ocupação do território urbano tanto em Ponta Porã como em Pedro Juan Caballero: aprovação de uma portaria de mobiliário urbano para a implantação de novas lojas, para a alocação prioritária de comerciantes mulheres; incorporação da área fronteira na Lei de Uso e Ocupação do Território Urbano de Ponta Porã; e a aprovação de um Plano para Planejamento Urbano e Territorial pela Prefeitura de Pedro Juan Caballero.

Uma vez apresentadas as realizações concretas do Projeto, é preciso perguntar: como fica a coesão social, pilar do URB-AL III, em uma realidade tão ímpar como a da conurbação brasileiro-paraguaia? Em visita à região em julho de 2012 o espanhol Gerard Muñoz Arcos e a argentina Cecília Vanadia, avaliadores da OCO, entrevistaram representantes de diversos segmentos sociais e avaliaram o avanço do projeto, concluindo que o projeto Linha Internacional é um marco na relação entre cidades fronteiriças, por mostrar que a estruturação física da região possui potencial transformador para a sociedade e para os cenários políticos, que começam a repensar suas políticas públicas (JORNAL CONESUL NEWS, 2012).

As obras do projeto Linha Internacional foram terminadas e em 13 de janeiro de 2014, os últimos comerciantes foram retirados do antigo camelódromo e transferidos para o complexo Comercial da Praça Lício Borrvalho. É necessário agora aguardar pelos desdobramentos das políticas conjuntas anunciadas e pelo desenrolar da relação entre *casilleros*³ e governantes.

No Relatório Final URB-AL III – Principais Realizações e Impactos (2013), Andreu Pont, membro da *Paz y Desarrollo* e coordenador técnico do projeto, menciona:

URB-AL III has given strenght to the project and taken it much further than the local authorities, so local policies have acquired what were

³ Forma como são conhecidos os comerciantes da região.

new words until now, such as social cohesion. Exchanges with other local policies and learning about the experiences of other areas have been basic for adopting the concepts and the added strength of the project itself in the area.

O URB-AL não só deu força ao projeto, como possibilitou sua execução. As administrações locais dificilmente conseguiriam incentivos para a realização da obra sem o apoio dos parceiros de programa e encontrariam dificuldades estruturais na gestão compartilhada sem a troca de aprendizados possibilitada pelos cursos e encontros organizados através da oficina de coordenação.

Em linhas gerais, o projeto prova que é possível a utilização de reformas urbanas como instrumento de coesão social e união entre cidades fronteiriças, bem como a criação de um modelo de gestão pública a ser utilizado em outros territórios de fronteira ao redor do mundo. Espera-se que as duas cidades cresçam de forma sustentável e que a regularização do comércio permita a criação de um mercado de micro e pequenas empresas competitivas.

O URB-AL III deu às cidades de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero o financiamento necessário para a realização do Linha Internacional, entretanto, a União de Povos só será possível com um esforço conjunto entre sociedade, instituições e administrações que, atuando em parceria, conseguirão manter uma gestão responsável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes mesmo de sua fundação oficial, em 1992, a UE já realizava ação de cooperação para o desenvolvimento e de ajuda externa em regiões de interesse, como o sudeste asiático e África. A América Latina foi por algum tempo, não foi prioridade da região, em parte, por sua instabilidade política e o final do século XX trouxe, entretanto, mudanças importantes no cenário latino-americano e consigo o olhar de interesse europeu.

O Programa URB-AL é a consolidação da relação de cooperação entre os dois continentes. Trazendo a cooperação descentralizada como seu inovador aspecto principal e traçado a partir de elementos muito particulares das duas regiões, o programa está vigente há quase 20 anos e pode ser facilmente identificado como mecanismo transformador da realidade de centenas de municípios.

Não se sabe ainda se haverá uma próxima etapa do programa, mas a análise dos relatórios produzidos pelas etapas anteriores e o estudo das entrevistas realizadas pela Oficina de Coordenação e Orientação (OCO) com os participantes e observadores, indica a necessidade de uma participação mais diversificada dos países tanto latino-americanos quanto europeus e a integração de cidades menores aos projetos.

Entre 1995 e 2012, os coordenadores mais ativos do Programa URB-AL foram sempre os mesmos: Brasil, Argentina, Uruguai, Colômbia, Espanha, França, Itália e Alemanha. Dentro destes países, os governos subnacionais participantes eram sempre localizados em cidades maiores, já com relações bilaterais e até multilaterais já estabelecidas. É preciso que a participação e a discussão de problemas locais no cenário internacional cheguem a localidades ainda tímidas e desconhecidas para a sociedade internacional, compartilhando novas realidades e adicionando experiência ao propósito comum da coesão social.

Por fim, os projetos desenvolvidos nas duas décadas de URB-AL mostram como os governos envolvidos tomaram a direção para o planejamento de suas governanças territoriais, bem como desenvolveram alianças duradouras com outros governos e atores sociais locais e presentes nas redes formadas pelo programa. Em tempos de questionamento sobre os modelos tradicionais de cooperação internacional, o URB-AL (em especial a sua terceira fase) e a proposta de cooperação internacional promovida pela União Europeia vêm mostrando o fortalecimento e legalização jurídica da cooperação descentralizada e a necessidade de fortalecimento do diálogo estratégico e político entre a União Europeia e a América Latina como um todo.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Maria Manuela. 2006. **A política de Cooperação da União Europeia**. Lisboa. Consultado em www.janusonline.pt em 04/11/2013.

AFONSO, Maria Manuela; FERNANDES, Ana Paula. 2005. **ABCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento**, Instituto Marquês de Valle Flôr, Lisboa.

AYLLÓN, Bruno. 2006. **O Sistema internacional de Cooperação do Desenvolvimento e seus estudos nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas**. Revista de Economia E Relações Internacionais. Número 08, v. 5, p. 5-23.

BENTO, Fábio Régio. 2013. **Cidades de fronteira e integração sul-americana**. Jundiá, Paco Editorial.

COMISSÃO EUROPEIA; EUROPAID. 1996. **URB-AL - La ciudad en acció. Programa de cooperación entre ciudades, regiones y otras colectividades, locales, y territoriales, de la Comunidad Europea y de América Latina, para la creación de redes para la instauración de acciones de interés mútuo**. Bruxelas.

COMISSÃO EUROPEIA; EUROPAID. 2004. **Balance e perspectivas da cooperação descentralizada entre coletividades locais da União Europeia e de América Latina no terreno das políticas urbanas**. Valparaíso.

COMISSÃO EUROPEIA; EUROPAID. 2007. **Lecciones y experiencias del Programa Urb-AL - La contribución de las políticas locales y regionales a la cohesión social e territorial**. Rosário.

COMISSÃO EUROPEIA; EUROPAID. 2007. **Resultados e Impactos del Programa URB-AL: Experiencias urbanas de un aprendizaje local**. Rosário.

COMISSÃO EUROPEIA; EUROPAID. 2008. **Evaluación Final del Programa Urb-AL fase II - Informe Final**. Madrid.

COMISSÃO EUROPEIA; EUROPAID. 2013. **Evaluación final externa del proyecto Lote 2 - Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URBA-AL III (OCO)**. Madrid.

COMISSÃO EUROPEIA; EUROPAID. 2013. **Main achievements and impacts of the URB-AL III Programme projects**. Barcelona.

CONESUL NEWS; **União Européia quer projeto da Linha Internacional como modelo para o mundo**. 30 de Julho de 2012. Disponível em < <http://www.conesulnews.com.br/cidade/revitalizacao-da-linha-internacional-pode-servir-de-exemplo-para-novos-projetos>> . Acesso em 14 de janeiro de 2014.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. 2009. **Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil**. Brasília.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. 2011. **As Áreas Internacionais dos Municípios Brasileiros**. Brasília.

DUBOIS, Alfonso. 2000. Cooperación Descentralizada. In: **Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo**. Icaria Editorial.

IANNI, Da Vanna. 2004. **La società civile nella cooperazione internazionale allo sviluppo. Approcci teorici e forme d'azione**. Turim.

JORNAL REGIONAL; **Revitalização da Linha Internacional: um projeto de grande alcance social**. 09 de Janeiro de 2014. Disponível em < <http://www.pontaporainforma.com.br/noticias/ponta-pora/revitalizacao-da-linha-internacional-um-projeto-de-grande-alcance-social>> . Acesso em 14 de Janeiro de 2014.

KLEIMAN, Alberto. 2004. **As cidades e a cooperação descentralizada no contexto das relações União Européia-América Latina: o novo papel internacional dos governos locais**.

KRAYCHETE, Elsa Souza. 2012. **Desenvolvimento e cooperação internacional**. Caderno CRH. Número 65, v. 25, p. 183-186.

LAMBERTI, Eliana. 2006. **Dinâmica comercial no território de fronteira: reexportação e territorialidade na conurbação Ponta Porã e Pedro Juan Caballero**. Dissertação de Mestrado em Geografia, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

LEITE, A. S.; HEIM, J. G.; HEIM, S.T.F.T.G.; PEREIRA, W.C. 2013. **Aspectos relevantes do projeto linhas da fronteira entre as cidades de Ponta Porã-BR e Pedro Juan Caballero-PY**. Dourados.

MARTINUSSEN, John Degenbol; PEDERSEN, Poul Engberg. 2003. **Aid - Understanding International Development Cooperation**, Zed. Nova Iorque.

MINISTERIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. 2005. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília.

MONGENTHAU, Hans. 1962. **A political Theory of Foreign Aid**. The American Political Science Review, Vol. 56, nº 2. p. 301-309.

MONTEIRO, Ramiro Ladeiro. 2011. **A África na Política de Cooperação Europeia**. Lisboa.

PARADA, José Ramón González. 1998 **Cooperación descentralizada. Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?**. IUDC/UCM. Madri.

PRADO, Débora Figueiredo Barros. 2009. **A atuação internacional dos governos locais via rede: o caso da Mercocidades e do Programa URB-AL Rede 10**. Campinas.

ROMERO, Maria del Huerto. 2002. **Nuevos enfoques en la cooperación internacional.** Comissão Europeia.

ROMERO, Maria del Huerto; ZUÑIGA, Vitor Manuel Godínez. 2004. **Tejiendo lazos entre territorios - La cooperación descentralizada local Unión Europe/América Latina.** Municipalidad de Valparaíso e Diputació de Barcelona. Chile.

ROTHFUSS, Rainer. 2006. **Redes urbanas tradicionais como instrumento da cooperação intermunicipal no ambiente da sociedade global em rede.** Universidade de Tübingen. Alemanha.

SARAIVA, Miriam Gomes. 2004. **A União Europeia como ator internacional e os países do Mercosul.** Revista Brasileira de Política Internacional. Número 46, v.1, p. 84-111.

SANGREMAN, Carlos. 2009. **A teoria da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e o estado da arte da cooperação portuguesa.** Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa.