

Cooperação descentralizada como instrumento da governança global na gestão do meio ambiente

Andressa Holzmann¹

Resumo: O presente trabalho pretende abordar o tema da Cooperação Descentralizada como ferramenta da Governança Global. A fim de alcançar esse objetivo será analisada a Cooperação Descentralizada praticada por novos atores no âmbito das relações internacionais. Para tanto serão consideradas as ações de agentes subnacionais e de atores da sociedade civil, tais como o empresariado, as Organizações Não Governamentais, e as instituições de pesquisa na promoção do desenvolvimento sustentável no âmbito do Meio Ambiente. Também será avaliada a importância dos governos subnacionais no desenvolvimento da Governança Global Ambiental, destacando a participação das Redes de Cidades no processo de gestão do Meio Ambiente.

Palavras-chave: Cooperação Descentralizada. Meio Ambiente. Governança Global. Governança Multinível.

Abstract: This paper intends to address the Decentralized Cooperation subject as a tool of the Global Governance. In order to achieve that goal the Decentralized Cooperation practiced by new actors in the international relations. To this end, it will be considered the actions performed by the subnational and civil society actors, such as entrepreneurs, non-governmental organizations, and research institutions in promoting sustainable development in the Environment field. It will also be assessed the importance of subnational governments in the development of Global Environmental Governance, highlighting the participation of Networks of Cities in the management of the Environment.

¹ Graduanda em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Uninter e formada em Comunicação Social – Habilitação em Jornalismo pela Universidade Positivo, Curitiba, Brasil.

Keywords: Decentralized Cooperation. Environment. Global Governance. Multilevel governance

Introdução

O principal objetivo desse trabalho é avaliar as possibilidades e as consequências da Cooperação Descentralizada no processo de gestão do Meio Ambiente. As transformações e a subsequente expansão da atuação da sociedade civil e do setor privado, e, particularmente, dos governos subnacionais no cenário internacional levou à uma reconfiguração das interações nas relações internacionais contemporâneas, pois esses novos atores desempenham papéis cada vez mais importantes no cenário internacional.

Partindo dessa premissa, o artigo procura trabalhar os conceitos de Governança Global e de Governança Multinível no âmbito do Meio Ambiente. Também realiza-se uma revisão da literatura do conceito de Cooperação Descentralizada, com o objetivo de retratar a evolução histórica desse modelo de cooperação internacional.

A última parte do artigo dedica-se a realizar um breve resumo da atuação de algumas das principais Redes de Cidades no plano do Meio Ambiente, a fim de exemplificar a importância dessas redes para a mitigação dos problemas climáticos nas áreas urbanas.

Governança Global e Governança Multinível

A governança global dedica-se a estudar a possibilidade de governança na ausência de governo, um fenômeno “amplo, por envolver, paralelamente, as instituições governamentais e o comprometimento de atores privados e não governamentais” (CARRION, LORENZETTI, 2012, p.722). O conceito de Governança incluiria os Regimes Internacionais e compreenderia “um sistema de ordenação que depende de sentidos intersubjetivos, mas também de constituições e estatutos formalmente instituídos” ((BARROS-PLATIAU; VARELLA; SCHLEICHER, 2004, p.106). Desta forma, Governança pode ser entendida como a tentativa de diferentes atores de enfrentar interesses conflitantes através de uma ação coletiva que envolva atividades governamentais e também outros canais de comunicação (HIGGOTT, 2005).

Segundo Mari-Claude Smout, podem ser detectados três conceitos de Governança: Governança Corporativa, Governança Multinível e Governança sem Governo (BARROS-PLATIAU; VARELLA; SCHLEICHER, 2004). Para fins desse artigo, o conceito utilizado é o de Governança Multinível, que é definida como um processo de negociação desenvolvido por governos de diversos níveis territoriais, bem como de redes políticas que não estão circunscritas dentro dos limites da esfera pública. Sendo assim, Governança

Multinível não se limitaria à dimensão vertical, mas abrangeia também a dimensão horizontal, pois seria a consequência do aumento da interdependência entre os governos de diferentes níveis territoriais, bem como do aumento da interdependência entre atores governamentais e não-governamentais (YAHN FILHO, 2011).

Por ser uma forma de governança de base horizontal, permite que surjam oportunidades de compartilhamento de informações e boas práticas entre os governos locais (sejam cidades ou regiões) e os governos nacionais, assim como da participação de Organizações Não Governamentais (ONGs), centros de pesquisa e do empresariado nas tomadas de decisões sobre políticas públicas (CORFEE-MORLOT et al, 2009).

Cooperação Descentralizada

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento pode ser definida como “el conjunto de acciones diseñadas y ejecutadas por actores públicos y privados de distintos países, que buscan promover un progreso más justo y equilibrado en el mundo”² (SÁNCHEZ, 2002, p.23). Essa cooperação está fundamentada na somatória de esforços dos

² O conjunto de ações criadas e implementadas por atores públicos e privados de diferentes países, visando promover um progresso mais justo e equilibrado no mundo. Tradução da autora.

países para superar os grandes desafios propostos pelo desenvolvimento através do compartilhamento de experiências, conhecimentos e boas-práticas.

Entretanto, os padrões de cooperação adotados (programas de assistência humanitária, bolsas de estudos para estrangeiros, contribuições para organizações internacionais, e, especialmente, cooperação técnica) se provaram ineficazes como respostas às grandes questões do desenvolvimento, especialmente no que diz respeito às condições para alcançar um desenvolvimento sustentável (ULLRICH, CARRION, 2012).

É nessa lógica que surge a Cooperação Descentralizada, inicialmente como um “instrumento de ajuda dos países desenvolvidos aos países menos desenvolvidos” (DESSOTTI, p.9, 2009). Após a década de 1990, esse conceito passou por uma reavaliação “em função dos questionamentos sobre a efetividade dos instrumentos clássicos de cooperação na melhoria da qualidade de vida” (DESSOTTI, 2009, p.9).

A Cooperação Descentralizada tem como uma de suas principais características ser “el conjunto de iniciativas de cooperación pública al desarrollo que [...] procura estimular las capacidades de los actores de base territorial y fomentar un desarrollo más participativo”³

³ O conjunto de iniciativas que para desenvolvimento público que [...] procura incentivar as capacidades dos atores locais e promover um desenvolvimento mais participativo. Tradução da autora.

(ROMERO, 2006, p.16). Mas sem que se exclua a possibilidade da atuação em conjunto com outros agentes locais, ou que atores não-governamentais possam ser executores de certas ações, porém sempre abaixo da liderança dos governos locais/regionais. Passa a ser, portanto, a arena de atuação de uma série de novos atores da sociedade civil (empresariado, ONGs, instituições de pesquisa) que surgem da dinâmica de transformações das relações internacionais, alterando a lógica de inserção internacional dos atores locais, que se caracteriza pela incorporação da cooperação multilateral.

Devido a tais transformações nas relações internacionais contemporâneas, fica evidente a “diversificação de centros de poder, cuja atuação deixa de ser pensada em função do Estado para incorporar a sociedade civil organizada” (VILLA, 2001, p.46). A configuração das interações, alterada devido à globalização e a outros fatores, expande o papel e a importância de representantes da sociedade civil e do setor privado, além de governos subnacionais, no cenário internacional. A cooperação não é mais função exclusiva dos governos centrais e os atores locais se tornam sujeitos ativos desse processo, pois estes tem quebrado o monopólio do Estado “na administração e governo do sistema internacional” (VILLA, 2001, p.46). Esse processo é resultado direto da necessidade de intercâmbio de conhecimento, informações e de experiências que minimizem os custos e maximizem a eficiência,

buscando parcerias que fortaleçam as instituições através de trocas de know-how, apoio institucional e treinamento.

Pela facilidade do acesso às informações sobre as questões mais prementes para suas populações, as cidades podem identificar as deficiências e necessidades locais, facilitando a busca por ações específicas que promovam a solução desses problemas de maneira mais assertiva. Os governos locais, segundo Castells (citado por DESSOTTI, 2009, p.4)⁴, “podem expressar melhor a identidade cultural de um território, estabelecer mais facilmente mecanismos de participação e informação, e gerar mobilizações simbólicas comunitárias”. Essa possibilidade de realizar suas próprias necessidades é apoiada no Princípio da Subsidiariedade, pois haveria uma divisão das “competências entre diversos âmbitos aos atores que melhor demonstrassem conhecimento de causa e competências para sanar desafios de melhor maneira do que os demais” (MÈRCHER; SARAIVA, 2012, p. 12).

Os governos locais têm a vantagem frente aos governos nacionais, pois são próximos à cidadania e, ao mesmo tempo, têm uma escala menor que facilita a flexibilidade, a adaptabilidade, uma maior

⁴ CASTELLS, Manuel. Hacia El Estado Red? Globalização economia e instituciones politicas 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.

capacidade de manobra em um mundo mais dinâmico e de mudanças (MARZULO, MARX, 2010, p.10).

É nessa lógica que se desenvolvem, além dos programas tradicionais de irmanamento de cidades, “iniciativas mais abrangentes e estáveis com coalizões de coletividades territoriais do mundo inteiro, articuladas em redes temáticas multilaterais” (FREITAS, VARGAS, 2010, p.12), como as Redes de Cidades.

A criação de vínculos entre os governos locais facilita a criação de estruturas de cooperação que se estabelecem como instrumentos de empoderamento das comunidades. Desta forma, podem ser elaboradas políticas públicas adequadas e que atendam necessidades comuns, baseadas nas características específicas de cada localidade, utilizando de maneira produtiva, eficaz e responsável os recursos à disposição. A responsabilidade financeira também é transferida para os próprios atores locais, fazendo com que esses participem do processo como um todo (fonte).

Cooperação Descentralizada e o Meio Ambiente

Desde a realização da primeira conferência global sobre o meio ambiente, em 1972 em Estocolmo, grande parte dos estudos realizados sobre a governança do Meio Ambiente, particularmente após a United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), em

1992, e da assinatura do Protocolo de Kyoto, em 1997, tem sido voltado para o desenvolvimento do Regime Internacional de Mudança Climática, bem como a sua implementação por parte dos Estados (CUNHA, REI, WALTER, 2012). E apesar da questão urbana ser de grande importância, o papel das cidades nas discussões e implementações de políticas de cunho ambiental foi sempre relegado a um plano inferior.

Entretanto, como a maior parte da população está concentrada em aglomerados urbanos e, também ser aí onde são realizadas grande parte das atividades econômicas, as cidades vem se transformando em atores centrais, pois passa-se a discutir a gestão dessas regiões urbanizadas de forma as necessidades de suas populações sejam atendidas ao mesmo tempo em que se encontrem inovações que garantam a possibilidade de um desenvolvimento sustentável. Tais conceitos ainda são heranças da proposta da International Union of Concerned Scientists (IUCS) de uma “sistematização da relação entre crescimento econômico insustentável e recursos naturais em exaustão” (BARROS-PLATIAU; VARELLA; SCHLEICHER, 2004, p.104) e do relatório Nosso Futuro Comum, que politizou o termo “Desenvolvimento Sustentável”, transformando a abordagem sobre a questão ambiental, que passou a conciliar tanto “a garantia de bem-estar aos indivíduos, quanto à conservação e utilização racional dos recursos naturais” (BARROS-PLATIAU; VARELLA; SCHLEICHER, 2004,

p.104).

Segundo os autores Cunha, Rei e Walter (2012), para que ocorra a mobilização dos atores locais em relação ao tema da mudança climática é necessário que sejam identificados cinco fatores de relevância. O primeiro fator seria a presença de indivíduos posicionados dentro da estrutura administrativa e política dos governos subnacionais que estejam comprometidos com ações ligadas ao tema. Outro fator seria a disponibilidade e acesso a fundos para investimentos em iniciativas voltadas ao desenvolvimento e implementação de políticas públicas. O terceiro fator refere-se à autonomia dos governos subnacionais para legislar sobre questões referentes à gestão energética e de transportes, por exemplo. A existência dessa mobilização dependeria também da incursão de outros fatores que resultariam em benefícios como a possibilidade de reduzir a poluição, o desenvolvimento da economia local e a possibilidade de promover a redução de desigualdades sociais e econômicas. O último fator seria a vontade dos governos subnacionais em definir oportunidades e dificuldades para a ação sobre as questões ambientais (CUNHA, REI, WALTER, 2012).

Esse reconhecimento do papel dos atores não-estatais nos processos decisórios renovou a ideia de governança ambiental, especialmente devido a utilização da cooperação descentralizada como ferramenta para o “desenvolvimento de iniciativas inovadoras em

políticas de mitigação e adaptação nas áreas urbanas” (FREITAS, VARGAS, 2010, p.17) no âmbito do Meio Ambiente.

A cooperação descentralizada permite que a sociedade civil e o setor privado se apropriem da condução do desenvolvimento local, o que demonstra uma crise no modelo tradicional de governança, que passa a ser suplantado por um modelo mais aberto e inclusivo que demanda uma “comunicação aberta e reflexividade coletiva” (BARROS-PLATIAU; VARELLA; SCHLEICHER, 2004, p.144). Como reflexo dessa necessidade de se adaptar às transformações do cenário internacional é que as cidades passam a buscar inserção no sistema internacional. Também é assim que surgem as Redes de Cidades, visto que as mesmas passam a reconhecer que precisam sobreviver em um mundo cada vez mais interdependente (MARZULO; MARX, 2010).

Assim, as cidades se agruparam em redes por diversas razões: para fazer lobby conjunto, para gerar espaços territoriais mais modernos e globalizados, para se inserir no sistema internacional, para ter acesso à informação e às novas tecnologias, para construir liderança e para gerar um espaço de relação entre elas e outros atores, como por exemplo, os governos nacionais, os organismos internacionais ou a sociedade civil organizada. A participação na rede, não é uma tarefa reservada às grandes cidades, mas também às pequenas e às médias. De fato são estas últimas que tiram melhores vantagens da sua presença em rede,

já que é uma forma de defender-se no mundo globalizado (MARZULO; MARX, 2010, p.10)

No âmbito do Meio Ambiente, a primeira rede de cooperação entre cidades a se destacar foi o ICLEI, International Council for Local Sustainability ou Local Governments for Sustainability⁵, criada em 1990 como uma coalizão de governos subnacionais que visa a proteção do clima mundial via desenvolvimento sustentável, e que hoje conta com mais de 1000 cidades associadas no mundo. A ICLEI tem como proposta principal prover assistência para que seus membros diminuam suas emissões de gás carbônico através do compartilhamento de ferramentas, conhecimento técnico, treinamento de software, e assistência no desenvolvimento de políticas (CORFEE-MORLOT et al, 2009).

Outro modelo de destaque é a the *Large Cities Climate Leadership Group*, conhecido como Rede C40, que conta com a participação de 40 das maiores cidades do mundo e que trabalha em conjunto com a Iniciativa Clinton pelo Clima (Clinton Climate Initiative - CCI), fundada em 2006, para reduzir a emissão de GHG das cidades participantes. Os fóruns do C40 buscam diminuir as emissões de carbono ao mesmo tempo que buscam aumentar a eficiência energética das grandes cidades, através de parcerias com companhias

⁵ Originalmente chamada de International Council for Local Environmental Initiatives.

energéticas, bancos e com as maiores cidades do mundo, com o intuito de reduzir o consumo de energia nos prédios existentes, bem como desenvolver projetos em gestão de resíduos, transporte, iluminação exterior, entre outros (CORFEE-MORLOT *et al*, 2009).

Destaca-se também o Comitê do Desenvolvimento Sustentável no âmbito da Eurocities, rede de cidades fundada em 1986 e que “tem como meta melhorar a vida de cerca de 80% dos europeus que estão vivendo nas cidades, promovendo trocas de experiências e melhores práticas entre os funcionários dos governos locais” (MENEGHETTI NETO, 2005, p. 59). O Comitê foi desenvolvido com a finalidade de auxiliar o desenvolvimento sustentável das mais de 130 cidades membros em temas como investimento em energia renovável, controle do desperdício, uso sustentável do solo e aumento do espaço verde (CORFEE-MORLOT *et al*, 2009).

Uma das maiores Redes transnacionais de Cidades do mundo, a UCLG (United Cities and Local Governments – Cidades e Governos Locais Unidos) representa quase metade da população mundial, pois possui como membros mais de 1000 cidades provenientes de 95 países, além de estar presente em 140 dos 193 membros da ONU. A organização tem sido uma participante ativa nas ações referentes à mudança climática buscando a promoção de programas que envolvem a preservação da água, saneamento, resiliência e redução de risco de desastres naturais, e projetos de desenvolvimento sustentável.

Considerações Finais

Devido às falhas sistêmicas dos Estados e das Organizações Internacionais na gestão das questões e problemas que podem ser considerados globais, tal como o Meio Ambiente, surgiu uma busca por uma abordagem mais flexível, que abriria espaço para que novos atores se destacassem e pudessem agir na governança global do Meio Ambiente (BARROS-PLATIAU; VARELLA; SCHLEICHER, 2004). O reconhecimento do surgimento de atores não-estatais nos processos decisórios renovou a ideia de governança ambiental. Entretanto, também trouxe novos desafios “no estabelecimento das regras do jogo internacional, que sempre foram pouco claras para as questões ambientais” (BARROS-PLATIAU; VARELLA; SCHLEICHER, 2004, p.128).

Visto que o conceito de Cooperação Descentralizada implica em uma “necessidade de reforçar democracia, desenvolvimento e participação” (PROENÇA, p. 23, 2009), particularmente pelo fortalecimento da autonomia e da democratização dos governos locais, nota-se o encorajamento à participação em diversos aspectos da vida comunitária, o que inclui participação nas decisões referentes às políticas de desenvolvimento sustentável.

Também observa-se que os temas das agendas tornam-se cada

vez mais ampliados, descentralizados e menos hierarquizados (VILLA, 2001), especialmente no âmbito do Meio Ambiente, abrindo espaço para que haja um desenvolvimento cada vez mais expressivo de políticas que incluam os governos subnacionais e representantes da sociedade civil organizada. Os governos subnacionais, sejam eles cidades, estados, ou regiões têm conseguido se adequar à sustentabilidade e dar exemplo de boas práticas, reflexo de uma atuação cada vez mais proativa desses entes nas ações de mitigação da questão climática, bem como da atuação e desenvolvimento das Redes Transnacionais de Cidades.

Referências

- BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael T. **Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate.** Rev. bras. polít. int. [online]. 2004, vol.47, n.2, pp. 100-130.
- CORFEE-MORLOT, J. et al. **Cities, Climate Change and Multilevel Governance.** OECD Environmental Working Papers no. 14, OECD, Paris, 2009.
- CUNHA, K.; Rei, Fernando ; WALTER, Arnaldo. **Subnational Climate-Friendly Governance Initiatives in the Developing World:**

A Case Study of the State of São Paulo, Brazil. In: Eric Brousseau; Tom Dedeurwaerdere; Bernd Siebenhuner. (Org.). *Reflexive Governance for Global Public Goods*. Cambridge: MIT Press, 2012, v. , p. 145-157.

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. França.

HIGGOTT, Richard. *The Theory and Practice of Global and Regional Governance: Accommodating American Exceptionalism and European Pluralism*. GARNET Working Paper: No 01/05, November 2005.

LORENZETTI, Julia V. ; CARRION, Rosinha M.. Governança ambiental global: atores e cenários. Cadernos EBAPE.BR (FGV), v. X, p. 721-735, 2012.

MARZULO, E. P. ; MARX, Vanessa. *As cidades no cenário global: do neoliberalismo à crise de 2008.* In: Encontro Nacional da ABRI Governança global e novos atores, 2011, São Paulo. Encontro Nacional da ABRI (3. : 2011 jul. 20-22 : São Paulo, SP) *Governança global e novos atores* [recurso eletrônico]. [Belo Horizonte] : ABRI, 2011. Belo Horizonte: ABRI, 2011.

MENEGHETTI NETO, A. . **Redes de cidades: cooperação, estratégias de desenvolvimento, limitações constitucionais e divergências - o caso das Mercocidades.** 2002. Tese (Doutorado em História) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUCRS, Brasil, 2002.

MÈRCHER, L.; SARAIVA, A. O Princípio da subsidiariedade no Mercosul: o papel da cooperação descentralizada a nível cultural. CEPIAL. In: III Congresso de Cultura e Educação para Integração da América Latina: Semeando Novos Rumos, 2012, Curitiba. Integração das Sociedades na América Latina: cenários e tendências da integração latino-americana por Dra. Karla Gobo (UNINTER/UNICAMP). Curitiba: CASLA, 2012. p. 01-22.

PROENÇA, Fátima. Avaliando a Cooperação Descentralizada: pistas para um modelo com aplicação empírica. Centro de Estudos sobre a África – Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa. Coleção Documentos de Trabalho, nº 77. Lisboa, 2009.

ROMERO, María del Huerto. La cooperación descentralizada local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea- América Latina. Anuario del Observatorio de la Cooperación Descentralizada.

Montevideo: Consorcio Diputació de Barcelona-Intendencia Municipal de Montevideo. 2006.

SÁNCHEZ. Erick Román. **Cooperación y Desarrollo: Nueve Preguntas sobre el Tema.** Amycos, 2002. p.22.

ULLRICH, D.; CARRION, R. S. M. . A Atuação do Brasil na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: o desafio do compartilhamento de saberes. Desenvolvimento em Questão, v. 20, p. 4-27, 2012.

VARGAS, M. C. ; RODRIGUES, D. F. . Regime internacional de mudanças climáticas e cooperação descentralizada: desafios de articulação na escala metropolitana. In: V Encontro Nacional da ANPPAS, 2010, Florianópolis. Anais do V ENANPPAS. Campinas: ANPPAS, 2010.

VILLA, Rafael Duarte. **Atores não-estatais e meio ambiente nas relações internacionais: Greenpeace e a Antártica.** Desenvolvimento e Meio Ambiente n. 4, p. 45-57, jul./dez. 2001. Editora da UFPR.

YAHN FILHO, A. G. . Mercocidades e governança multinível no processo de integração regional sul-americano. In: 3º Encontro Nacional da ABRI: Governança global e novos atores, 2011, São Paulo. 3º Encontro Nacional da ABRI: Governança global e novos atores, 2011. v. 1.