

Cidades e Globalização: Geminar urbanidades, solidarizar os espaços

Beatriz de Oliveira Xavier

Síntese

Face aos desafios da globalização, a cooperação inter-municipal, nomeadamente através de programas de geminação, surge às cidades como um espaço de apoio e fortalecimento. Dado que os problemas vividos ao nível local não acolhem respostas cabais junto do Estado-nação, as cidades podem encontrar, na associação e no trabalho de questões que lhe são comuns, um instrumento importante de procura de soluções e formação de solidariedades estratégicas.

Resumo

Que importância podem ter, num mundo globalizado, as relações transnacionais levadas a cabo pelas cidades? Com o enfraquecimento do Estado-nação decorrente do processo de globalização económica, assistimos a um dinamismo acrescido das esferas supra e infra-estatais. Entre estas últimas encontram-se as cidades.

Dado que os problemas vividos ao nível local não podem acolher respostas cabais junto do Estado-nação, cada vez mais os municípios promovem iniciativas descentralizadas de trabalho e desenvolvimento local. Os programas de geminação constituem um instrumento susceptível de ser utilizado para a promoção da cooperação inter-municipal.

Num mundo global, é a interacção e não a localização que se revela importante. As cidades não são pontos isolados mas actores transnacionais, sendo o seu envolvimento e interacção com outros locais e agentes um elemento de crescente importância no universo da concorrência inter-cidades. A formação de parcerias e redes de trabalho permite a formação de solidariedades estratégicas, cooperação e troca de informação entre os locais.

Para as cidades portuguesas, em geral, e para as capitais de distrito da Região Centro, em particular, as relações de geminação parecem adquirir uma importância acrescida como veículos de uma maior integração internacional das cidades, nomeadamente ao nível do espaço da União Europeia e dos Países de Língua Oficial Portuguesa.

A partilha de experiências favorece não só melhores soluções no âmbito das políticas locais como projecta as cidades numa ordem global. Num mundo urbanizado e global, as geminações instituem uma ligação dinâmica entre as cidades, sendo um instrumento de criação de pequenos laços de solidariedade face aos desafios que a globalização coloca às cidades.

A nova dinâmica local face à globalização

A interpenetração crescente dos conjuntos económicos, políticos e culturais nacionais, ou seja, o processo de globalização, é hoje incontestável. Perante esta realidade em que vivemos e que se caracteriza pelo “pôr em causa” os princípios da modernidade, surgem perplexidades e novas oportunidades para as cidades.

Num contexto de globalização, a complexidade relacional em que actualmente coexistem Estados, cidades, comunidades, exige alternativas teóricas mais ricas, capazes de captar relações transversais aos Estados-nação e a multiplicação dos modelos de organização/regulação, com o conseqüente minar das concepções hierarquizadas que vão dando lugar a espaços de negociação reticulares.

Com a construção do Estado-nação moderno, as cidades e os lugares foram formalmente suplantados no teatro das relações internacionais. Hoje, o que parece estar a acontecer, simultaneamente como causa e efeito de um

enfraquecimento progressivo do Estado-nação, é a passagem gradual das iniciativas de escala nacional-estatal para escalas supra e infra-estatais.

Num mundo povoado de cidades e vilas, os locais assumem uma crescente importância económica, política e cultural e um papel activo na defesa dos seus interesses. A dinamização da acção das cidades e regiões, no contexto da globalização económica e no processo da integração intensiva e extensiva associada à construção do Mercado Único, prende-se com dois grandes processos: o movimento de globalização e de competição global e com as políticas de desenvolvimento local (Dunford et al., 1992).

Sendo cada vez mais difícil ao Estado-nação o controlo dos fluxos globais e a promoção de políticas locais, as cidades tendem a emergir como agentes activos na prossecução de estratégias alternativas de minimização dos impactos do processo de globalização, tendo que saber competir num cenário de visibilidade global. As cidades foram forçadas a entrar no jogo da concorrência económica, política e cultural, que esteve muito tempo confinado a uma escala nacional-estatal.

A necessidade que os meios urbanos sentem de se promoverem como locais apetecíveis para a fixação de recursos, cada vez mais raros e cobiçados no mercado das cidades (investimentos, emprego, população, equipamentos, etc.), leva a que construam espaços de actuação não apenas ao nível nacional mas também internacional. O facto de assistirmos a um processo de perda de centralidade do Estado-nação enquanto escala fundamental e incontornável da elaboração e execução de estratégias económicas, sociais e políticas com implicações directas e estruturantes na vida dos indivíduos e dos grupos sociais, assume importantes consequências para as cidades.

A formação do Estado moderno foi um processo brutal. Expandindo-se geograficamente por áreas distintas, os Estados penetraram, estandardizaram e incorporaram num sistema estatal sistemas de poder local previamente estabelecidos (Agnew, 1987:36). Hoje, perante o desmantelamento do Estado-nação são os sistemas locais que se revelam. O “desmantelamento parcial da nação” e a transferência de parte dos seus atributos para os níveis internacional e local-regional, torna possível às colectividades territoriais saírem, em parte, do âmbito nacional. As cidades podem ter alianças múltiplas (Ascher, 1998) e tentar, por via dessas alianças e redes de cidades, minimizar os impactos menos positivos da globalização criando redes de sustentação em períodos de crise.

Os agentes locais de desenvolvimento procuram dar uma resposta a desafios como a desmaterialização da economia, degradação do ambiente, desemprego e formação profissional, igualdade de oportunidades, promoção da saúde e educação. Isto é algo de novo que surge em resposta aos problemas crescentes do Estado-providência. Perante a crise deste vemos o poder local a assumir novas responsabilidades.

Dispondo de *saber fazer* diversos, inseridos em contextos culturais e institucionais igualmente diversos, perante realidades locais também distintas, as cidades executam uma grande variedade de métodos de trabalho e de experiências. Perante isto, os municípios reconhecem na formação de redes de trabalho e de cooperação a vantagem da partilha da experiência e um possível meio de resolução de problemas face aos desafios económico-sociais globais.

Deste modo, a globalização, ao estruturar a evolução do Estado-nação, condiciona também o olhar que se tem sob o local. Enquanto ao nível externo se assiste à crescente perda de capacidade reguladora do Estado-nação face a entidades (instituições, organismos e empresas) supra-estatais, ao nível interno defendem-se figurinos mais descentralizados (Ferrão, 1995). A emergência de localismos e regionalismos é uma das principais e mais significativas consequências do processo de globalização, o que pode ser constatado pelo

ressurgimento, desde finais dos anos 80, do regionalismo na política mundial (Fawcett e Hurrell, 1995).¹

Procuramos saber de que forma podem as cidades utilizar os programas de geminação, enquanto instrumento estratégico de promoção de cooperação inter-municipal, no ambiente de competição global em que se movem.

As alianças de cidades podem ser entendidas enquanto resposta ao processo de globalização (económica, da informação, dos fluxos financeiros, etc.), procurando caminhos possíveis face aos desafios da competitividade e do desenvolvimento. Através da política de geminações, as cidades constroem “uma esfera diplomática de relacionamento internacional” (Covas, 1997) susceptível de servir de base a acções de promoção exterior da cidade e de constituir um campo privilegiado de troca de informação e formação de parcerias estratégicas para o desenvolvimento local.

Num mundo globalizado, a interdependência é condição inerente à realidade, pelo que, de uma forma paradoxal, o desafio da competitividade, que a globalização e o enfraquecimento do Estado-nação trouxeram às cidades, encontra na cooperação e na agregação de interesses, promovidos pelas geminações, uma possibilidade de resposta alternativa.

No contexto da União Europeia (EU), o movimento de associação de municípios, para além de incentivado pelos princípios comunitários de integração, proporciona ganhos formais e informais de poder dando “escala” às cidades. Assiste-se a um incremento da cooperação inter-municipal em que se combinam os vários tipos de relações entre cidades, no seio dos quais as geminações têm desempenhado não apenas um papel histórico mas dinamizador de formas diversas de cooperação.

As geminações constituem para as cidades uma forma avançada de trabalho e solidariedade. Ao estabelecerem um contacto livre, opcional e directo entre as cidades, surgem como terreno aberto a um conjunto variado de iniciativas descentralizadas de intercâmbio e de cooperação – valores dialecticamente ligados aos desafios da globalização e competitividade das sociedades actuais.

Interdependência e competitividade

Uma das consequências da globalização, pela mobilidade dos capitais, pela visibilidade em que coloca os lugares, é a concorrência territorial ou concorrência inter-cidades pela captação e fixação de fluxos de investimentos que, num contexto de forte competitividade, pode significar também a adopção de uma postura relacional cooperativa.

A concorrência entre os centros urbanos reveste-se de marcas da modernidade, como fruto da sociedade da informação e do processo de globalização. A organização económica “pós-fordista” passa por uma lógica de selectividade territorial, tendendo a valorizar um número limitado de cidades e regiões do mundo, com ambientes ricos em factores estratégicos para a expansão e a competitividade das empresas, como o acesso à informação, à inovação e ao conhecimento (Amin e Thrift, 1996; Ferrão, 1995). Por outro lado, a neutralização das distâncias, através das telecomunicações e tecnologias computadorizadas, permite uma transmissão instantânea da informação.

As novas tecnologias de informação e a mobilidade dos factores económicos e financeiros são, de facto, apontados como os dois maiores impulsionadores da globalização e os dois maiores desafios ao Estado-nação (Gelber, 1997). As novas tecnologias mudaram o significado da separação

¹ Na opinião de Alain Touraine (1981:126 e ss), “poderemos perguntar se os movimentos regionais não traduzem essa crise dos Estados nacionais mais que manifestam uma vontade e uma capacidade de transformação colectiva”. Sobre a emergência dos movimentos regionais consultar Alain Touraine (idem).

geográfica criando verdadeiras interdependências que não se prendem apenas com a construção de um mercado global para bens e capitais como também, sobretudo através dos meios de comunicação, permitiram a circulação de ideias e a tomada de consciência de problemas globais tais como a demografia e o ambiente.²

A visibilidade presente em todos os aspectos da vida social produzida pelos meios de comunicação e o conseqüente conhecimento e divulgação à esfera global, o crescimento dos fluxos de informação numa sociedade aberta e democrática, tornam as cidades susceptíveis a algo de novo e crucial à sua própria sobrevivência, susceptíveis de avaliação.

Por tudo isto, existe uma tensão permanente entre integração e exclusão (territorial mas também social, étnica, económica ou cultural) inerente aos processos de globalização (Ferrão, 1995:68). Segundo João Ferrão, “o aumento da concorrência inter-regional e das disparidades inter-regionais, a que se adiciona a inevitável crescente abertura das economias regionais ao exterior num contexto de globalização que dificilmente controlam, parece vulnerabilizar de forma significativa o papel destas colectividades” (idem:69), o que faz com que seja necessário que as colectividades territoriais não se desgastem em protagonismos darwinísticos mas apostem antes no estabelecimento de “capacidades colectivas de acção” (Storper, 1995) que podem passar pela constituição de redes de intercâmbio e cooperação entre regiões e cidades visando maior eficácia de gestão e capacidade de inovação, visibilidade, credibilidade e poder, estratégias de solidariedade inter-regional e inter-urbana (Ferrão, 1995:72).³ De algum modo, a partilha destas solidariedades pode revelar-se útil como alternativa a uma globalização “omnívora” dos protagonismos locais.

A globalização, enquanto compressão e transgressão das barreiras do tempo e do espaço, traz grande saliência aos lugares, dado que empresas, governos e o público são capazes de identificar as especificidades dos locais como um elemento de vantagens comparativas. O marketing territorial, neste contexto, é tido como um elemento crítico para o sucesso na competição inter-regional por investimentos (Lash e Urry, 1988) e para a própria indústria obter características distintivas competitivas.⁴

Neste sentido, as cidades utilizam cada vez mais instrumentos e técnicas de promoção externa. Assim, as geminações, sendo um campo aberto ao marketing territorial, podem ser entendidas como espaços favoráveis à promoção da cidade a níveis que vão do turístico ao económico, político e/ou cultural e que passam pela formação de parcerias, laços e contactos estratégicos susceptíveis de apoiarem e desenvolverem acções conjuntas de interesse local, numa partilha de objectivos e interesses das cidades face à globalização.⁵

Os imperativos da concorrência e dos processos de transformação porque passam as cidades levam a que estas utilizem uma imagem estratégica que projectam para fora de si próprias e que pretende ser portadora da sua identidade, capaz de promover o seu território. Desta forma, como salienta Carlos Fortuna (1997:2), os elementos simbólicos e representacionais das expressões culturais e das dimensões históricas e mnemónicas da cidade, ganham

² Malcolm Waters (1996:3), define globalização como “um processo social no qual os constrangimentos geográficos nas relações sociais e culturais retrocedem e no qual as pessoas tomam consciência desse mesmo retrocesso”.

³ Para uma discussão do problema da competitividade territorial, consultar Paul C. Cheshire e Ian R. Gordon (1996).

⁴ Segundo Michael Porter (1995:171), “cada local, seja ele um país, uma região ou uma cidade, tem um conjunto de características único que determina a vantagem competitiva das empresas ali estabelecidas”.

⁵ “O conceito de marketing territorial significa, naturalmente, um conjunto de acção de comunicação e de esforço dirigido para promoção exterior, por parte dos diferentes territórios locais e regionais” (Neto, 1996:268). Para um desenvolvimento aprofundado do conceito consultar também Neves (1993).

proeminência porque são eles que vão forjar uma identidade local sujeita ao reconhecimento público do exterior

Entidades portadoras de uma determinada imagem de si próprias e produtoras de imagens para o seu exterior, estando em permanente relacionamento com os outros locais, as cidades são entidades relacionais.

Do modelo territorial ao modelo relacional

Sendo o local privilegiado da interacção global-local, hoje, a cidade tem que ser estudada como o lugar onde a globalização toma lugar. Para Hannarez (1996:13), as cidades são os locais ideais para se estudar a interconecção do mundo, “para pensar o ecumenismo dos nossos dias”. São “lugares com intrincados vais-e-vens internos e ao mesmo tempo em ligação com o mundo e umas com as outras” (idem).

É importante ver o local como um conceito relacional e relativo, que, uma vez significativo à esfera nacional, é agora requestado no contexto da globalização como um espaço fluído e relacional, constituído apenas na e através da sua relação com o global (Robins in Amin e Thrift, 1996:8). Tal como os indivíduos, as cidades tomam conhecimento de si próprias e do que as distingue a partir da observação de outras cidades (Suttles in Mlinar 1997:5).

Para a European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (CE, 1996), as cidades são hoje redes de redes e ao mesmo tempo pólos de redes globais. O mesmo é dizer que as cidades não funcionam como pontos isolados mas inserem-se cada vez com maior diversidade em redes. Uma concepção hierarquizada das cidades está a dar lugar a uma organização reticular. Para esta Fundação, nos “sistemas urbanos abertos” da actualidade, as oportunidades e desafios que as cidades enfrentam dependem de modo crucial da forma como estas estão ligadas a outros locais (seja por meios de transporte, telecomunicações, infraestruturas de conhecimento, etc.), no sentido de se manterem activas ao nível de redes e fluxos de ideias (idem).

David Clark (1996:117 e ss) sublinha o aspecto comunicacional dos novos sistemas urbanos que “liberta” as cidades da sua condição de simples espaço físico. Para Clark, a característica mais importante das redes de cidades é passarem a ser definidas pelo envolvimento e não tanto pela proximidade. Num mundo global, é a interacção e não a localização que se revela importante. As ligações de cidades podem também funcionar como um espaço de partilha de interesses alternativo a um modelo atomizado de sociedade global.

A capacidade que as cidades vêm incrementando de actuação em plataformas internacionais e em rede, torna-se um dos recursos mais valiosos na tentativa de relançar dinamismos locais perdidos ou de tirar benefícios de potencialidades inexploradas à medida que se intensifica o processo de globalização e, assim também, a competição entre cidades (Fortuna, 1997; Jewson e MacGregor, 1997). Como já referimos, um requisito chave para o desenvolvimento local é a troca de informação e a cooperação entre os actores locais. Neste sentido, sublinha-se a ideia, defendida por Carlos Fortuna (1997:3-4), de que “a concorrência inter-cidades promove assim o seu contrário, pelo que a cooperação entre cidades, com objectivos, necessidades e estratégias compartilhadas, se revela um recurso não desprezível face aos desafios actuais do desenvolvimento urbano”. A cooperação entre cidades surge, desta forma, como espaço de minimização dos impactos negativos da globalização com o fortalecimento dos diferentes intervenientes.

O desenvolvimento da UE contribui fortemente para a inserção das cidades em redes de relações internacionais. O reconhecimento da importância da cooperação inter-municipal e o seu favorecimento são particularmente reforçados no contexto europeu. Para a European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (CE, 1997a), as cidades estão de novo no topo da

agenda europeia não apenas como situações problemáticas ou como recipientes para fundos de ajuda pública mas como actores económicos e políticos importantes no emergente sistema económico europeu.

Esta atenção dever-se-à também ao facto de a Europa ser em primeiro lugar, e sobretudo, urbana. A UE é a região mais urbanizada do mundo (CE, 1995). Cerca de 80% da população europeia vive em cidades, o que faz da Europa o continente mais urbanizado de todos. Cerca de 20% dos europeus vivem em grandes aglomerações urbanas de mais de 250 000 habitantes, outros 20% em cidades de tamanho médio e 40% em cidade de 10-50 000 mil habitantes. (CE, 1997b).

A variável europeia adquire, naturalmente, uma importância crescente na orientação estratégica dos conjuntos territoriais nacionais. A UE é considerada como campo de uma vasta actividade de relações ou interpenetrações de diferentes níveis de administração onde se multiplicam as concertações e se sucedem os lugares de confrontação. A realidade demonstra que a UE constitui um encorajamento à multiplicação das iniciativas verticais e horizontais das regiões, que tentam assim escapar às hierarquias tradicionais, tornando-se autênticas embaixadoras regionais em Bruxelas. A actividade exterior dos actores locais faz com que o Estado seja cada vez mais “curto-circuitado” pelas colectividades territoriais que acedem directamente aos escalões europeus (Ascher 1998:105).

A UE é um campo de oportunidades e de exigências para as comunidades territoriais. Instância de poderes novos e extensivos, ela condiciona de um modo decisivo os poderes estabelecidos à escala dos Estados e das sociedades que a compõem. Enquadrada pela filosofia que a preside, ela privilegia certos poderes e inibe outros. O encorajamento concedido aos poderes locais e regionais representa um desses privilégios que se inscreve numa certa vontade da Comunidade em “territorializar” a sua acção. O espaço europeu constitui-se assim como o espaço por excelência da acção colectiva, da concorrência (sobretudo após a abertura do Mercado Interno Europeu a 31 de Dezembro de 1992) e da cooperação entre as instituições locais.

A importância da participação nos circuitos e redes internacionais resulta também da progressiva tomada de consciência de que a competitividade, o papel e a posição que cada uma das regiões e cidades poderá desempenhar na UE, não depende apenas dos recursos materiais e imateriais de cada uma delas, mas antes dos circuitos, redes e figuras de cooperação transnacionais em que estão envolvidas (Neto, 1996).

Face a este quadro europeu em que o poder económico, científico, político, se vai concentrando no centro em detrimento de zonas periféricas da Comunidade, em que as grandes cidades têm uma importância crescente em detrimento das pequenas e médias cidades e vilas, podemos concluir que existe o risco da “periferização da periferia” (Cheshire e Hay in CE, 1997a:26).

A UE tem tentado combater este risco, até porque colide com os objectivos de integração inerentes ao projecto europeu. Nesse sentido, actualmente quase todas as iniciativas comunitárias exigem um modelo de participação reticular envolvendo parceiros dos diferentes Estados-membros e ou de diferentes territórios subnacionais pertencentes a diferentes Estados-membros, desde os programas de iniciativa comunitária de âmbito regional ou sectorial, ao programa-quadro de investigação científica e tecnológica da União (Neto, 1996). Por vezes de uma forma directa e outras indirecta, a UE está permanentemente a estimular este tipo de relacionamentos, dos quais as geminações não estão excluídas.

Esta política de estímulo ao desenvolvimento de formas ou figuras de cooperação inter-regional e inter-urbana em rede que a Comissão Europeia vem desenvolvendo, sobretudo a partir de 1990, prende-se com o objectivo da Comunidade em contribuir para o reforço da coesão económica e social inter-

territorial, e de realizar a inter-articulação dos territórios nacionais, regionais, locais em processo de integração.⁶

Tendo em conta este cenário, as geminações, favorecendo contactos para acções de cooperação descentralizada com troca de experiências e projectos comuns, podem ser potenciadas pelos municípios portugueses no sentido de desenvolverem parcerias com as suas congéneres europeias, aumentando, assim, o seu grau de integração internacional. O reconhecimento desta mais valia dos programas de geminações de cidades por parte da Comissão Europeia faz com que lhe sejam atribuídas linhas de apoio específicas.

Relações de cooperação inter-municipal

A redescoberta do local como agente de desenvolvimento (desenvolvimento local), esgotados os modelos centralizados de desenvolvimento, faz com que os responsáveis locais tenham que lidar com uma série de questões que vão desde as estratégias educativas e culturais, a problemas ambientais, integração social, desenvolvimento económico, etc. Isto leva a que seja cada vez maior o número de autarquias para as quais o essencial da sua actuação não se limita à construção de equipamentos e infra-estruturas básicas e que reconhecem que a cooperação inter-municipal pode ser um suporte necessário para a aprendizagem e troca de experiências, uma vez que os meios urbanos enfrentam, na generalidade, problemas idênticos, embora vividos de forma diferenciada segundo as particularidades do lugar.

Num olhar retrospectivo, as cidades europeias mantiveram desde sempre laços e relações estreitas, provavelmente porque elas são a base da democracia mas também porque aí encontramos um nível de administração comum a todos os países europeus.⁷ Estas relações estabeleceram-se graças às trocas comerciais, às grandes feiras e festas religiosas, às trocas de saberes entre as universidades, etc. Mas as cidades abarcam também relações políticas, alianças. A criação e desenvolvimento dos conceitos de nação e Estado-nação foram, pouco-a-pouco, reduzindo estas relações e alianças, tornando-as formalmente quase inexistentes, quase “ilegais”. As relações internacionais tornaram-se, a um nível formal, naturalmente privilégio dos Estados.

Oficialmente, a cooperação internacional promovida pelos municípios é, portanto, um fenómeno relativamente recente que começa a evidenciar-se de forma crescente nas relações de cooperação internacional. O reconhecimento da importância do poder local e de que os contactos internacionais das cidades e a transferência de conhecimentos a este nível podem contribuir para o desenvolvimento participativo e a boa governação são também muito recentes. Assim, o interesse por parte das organizações internacionais no potencial desta cooperação tende a aumentar.

Como já se evidenciou, o contexto de emergência de uma civilização global não é dissociável desta aproximação dos lugares. A “revolução das comunicações” e aquilo que vem sendo descrito como a “compressão do espaço e do tempo” ou como a passagem de “um espaço de lugares” para um “espaço de fluxos” são aspectos fundamentais dessa mudança que, para alguns autores,

⁶ Política de que o artigo 10º do Regulamento FEDER (relativo à política regional da União Europeia) é expressão. A cooperação inter-regional descentralizada é apoiada, desde 1989, pela Comunidade Europeia através do artigo 10º que institui um programa de troca de experiências em quatro domínios específicos: ordenamento do território, cooperação transfronteiriça, cooperação entre cidades e regiões e questões urbanas. Para reforçar a cooperação em rede, a Comissão Europeia lançou o programa RECITE (Regiões e Cidades da Europa).

⁷ O que não corresponde ao mesmo grau de autonomia para todos os territórios subnacionais da Europa Comunitária. As diferenças existentes a este nível determinam potencialidades distintas para o exercício do princípio da subsidiariedade e consequentemente a existência de novas desigualdades territoriais.

traça um futuro optimista de um mundo sem fronteiras, uma “aldeia global”, mas que apresenta também perigos reais de desenvolvimento desigual.

A interdependência crescente dos lugares obriga a uma diversificação dos níveis de interligação. As ciências sociais de uma forma geral, estavam apenas atentas ou identificavam estas ligações com relações entre Estados ou entre os seus corolários – as sociedades ou comunidades nacionais. A ciência tradicional, ao identificar a sociedade com o Estado implicava que as relações mundiais eram feitas em termos de Estados/sociedades, excluindo os lugares locais. Também por este facto, o estudo do tipo de coligações como as geminações coloca inúmeros desafios às ciências sociais, habituadas à análise da acção interestatal.⁸

Contudo, o que vemos estar a acontecer é uma complexificação dos sentidos em que se estabelecem linhas de comunicação. Para além dos traços horizontais (Estado-Estado) e verticais (poder local-poder central) criam-se também vários outros. A uma organização territorial hierárquica está subjacente uma composição de subsistemas ou de redes de locais em que os “actores básicos” (Alger, 1997), comunidades, vilas, cidades, se revelam como potenciais promotores da sua própria acção global. Mas fazem-no de uma maneira diferente: em vez de se dirigirem aos órgãos de representação oficiais nacionais, as pessoas estabelecem relações directas com pessoas de outras cidades. Com isto, segundo Alger (1997), estão a alterar as normas tradicionais de participação e de representação nos assuntos mundiais, seja por tornarem as comunidades locais um espaço de política externa, seja pelo envolvimento directo.

Com a reestruturação e desestruturação das organizações territoriais dominantes, como consequência dos avanços tecnológicos e globalização económica, assiste-se a uma transição das comunidades territoriais (locais, regionais, nacionais) para redes que tomam lugar na base de interesses e funções específicas independentes de bases territoriais determinadas. Hoje vemos uma grande variedade de diferentes redes de relações nacionais e transnacionais entre autoridades locais com interesses específicos. Estas relações constituem um vasto campo de cooperação municipal ou cooperação autárquica.

A cooperação inter-municipal preconiza um modelo de cooperação mais participativo em que se reconhecem actores não-governamentais como parceiros importantes das tradicionais relações Estado-Estado. Este aspecto marca a identidade com o conceito de “cooperação descentralizada”, uma inovação da Convenção de Lomé IV (artigos 20-22), que visa reforçar a participação da população nas acções de desenvolvimento (Alves, 1996:128). Este último conceito é, contudo, mais dirigido a identificar acções de desenvolvimento levadas a cabo nos países em vias de desenvolvimento, enquanto que por cooperação inter-municipal pretendemos indicar acções de cooperação de iniciativa regional e local, orientadas para a exploração de complementaridades e reforço de redes de cidades na perspectiva do desenvolvimento local (Afonso, 1998). Porém, em qualquer dos casos é essencial uma cooperação de parceria entre operadores variados como organismos públicos (municípios), ONG, associações e agrupamentos locais, agentes empresariais, universidades, etc.

As ligações entre cidades são numerosas e assumem formas variadas: geminações, pactos de amizade, contratos, protocolos, etc., derivando de diferentes motivações, objectivos e entendimento das políticas a assumir pelas autarquias. Contudo, tentar fazer uma separação entre geminações e parcerias ou alianças estratégicas é mais um exercício teórico do que o que podemos encontrar ao nível do estudo concreto das geminações. A este nível existe de facto uma maior promiscuidade de conteúdos uma vez que, partindo-se de pactos de amizade entre os municípios, facilmente as relações evoluem no sentido de se promoverem actividades diversificadas que podem ir muito além das trocas

⁸ A propósito das questões resultantes da existência de vários actores transnacionais, consultar James Rosenau (1990).

culturais. Este facto leva a que possamos pensar que o conceito de geminações se encontre desajustado face à nova realidade do que são as relações passíveis de levar a cabo entre municípios geminados.

Quando os encontros e os intercâmbios se institucionalizam podem adoptar a forma de geminações com o objectivo de formalizar e, portanto, tornar permanente a colaboração e a cooperação inter-municipal. As geminações constituem assim pontos de partida para uma melhor programação e execução das mais diversas acções. As geminações foram, até anos recentes, praticamente a única figura reconhecida de relações transnacionais dos municípios. Inclusive, a primeira organização mundial de cidades denominava-se Federação Mundial de Cidades Geminadas⁹ (Sebastiá, 1994).

As geminações são uma via privilegiada de implementação da cooperação inter-municipal, podendo ser entendidas como parcerias permanentes, formalizadas mediante acordos entre as partes, reconhecidas oficialmente, entre dois ou mais municípios e que promovem a troca de conhecimentos e de experiências, podendo envolver diferentes sectores da sociedade civil (associações, organizações e instituições diversas) (Afonso, 1998).

Enquanto forma de cooperação inter-municipal, nas suas origens foram acima de tudo um produto do contexto europeu do pós-guerra, altura em que os parceiros envolvidos estavam preocupados com a sua reconstrução infra-estrutural, económica e social. Hoje constatamos que este tipo de relações não só se manteve como cresceu e teve que se adaptar a outros contextos, obrigando a alterar ou enriquecer o seu conteúdo.

Na prática, qualquer relação entre cidades pode combinar os vários tipos de relações. O ênfase num ou noutro pode variar consoante a relação se desenvolve, sendo a geminação tanto o ponto de partida, que permite começar a elaborar encontros e projectos comuns, como o ponto de chegada pelo qual se “assume” uma relação privilegiada entre os municípios. A especificidade das geminações advém-lhe, sobretudo, das suas origens históricas.

A ideia das geminações foi concebida com o objectivo de proteger a Europa de novas guerras fratricidas. O objectivo subjacente era unir as populações separadas até então por rivalidades nacionalistas que originaram ódio ao longo de séculos. Ao mesmo tempo que surge o movimento de geminações, são criadas na Europa instituições como a OCDE (1948), o “Pacto de Bruxelas” (1948) o “Conselho da Europa” (1949), a “Comunidade Europeia do Carvão e do Aço” (1951) e a Comunidade Económica Europeia (1957). Não só as cidades conhecem novas formas de contacto como os países europeus percebem que é necessário unir esforços no sentido da reconstrução e de conseguirem, pela união, maior protagonismo mundial.

Das geminações às parcerias estratégicas para o desenvolvimento

A evolução/enriquecimento dos conteúdos dos programas de geminação marca a crise que o conceito sofre actualmente. É a própria designação deste tipo de relações de amizade e parceria que podemos questionar.

Na sua concepção original, o conceito de geminação (*jumelage*) significa concretamente a junção de duas vilas ou cidades de países diferentes, destinada a suscitar trocas culturais. Esta ideia de uma relação bilateral de trocas culturais é hoje uma realidade plenamente extravasada pelas diversas relações entre as cidades geminadas que avançaram já para geminações multilaterais ou

⁹ Actualmente Federação Mundial das Cidades Unidas e Vilas Geminadas (FMCU-VG) ou mais simplesmente Federação Mundial das Cidades Unidas (FMCU). A FMCU foi criada em 1957 com o objectivo de promover a autonomia e a democracia local, contribuir para a afirmação do papel e da função das autoridades locais, representá-las junto dos governos e das instituições europeias e internacionais e promover todas as formas de cooperação entre as colectividades territoriais, entre as quais as geminações (Afonso, 1998:99-100).

integradas. Por outro lado, sente-se que há um esgotamento da lógica e dos princípios orientadores que presidiram ao surgimento da ideia de geminação, devendo este tipo de contactos entre as autarquias ser hoje enquadrado por princípios globais de cooperação e relacionamento perspectivado em linhas diversas de apoio e desenvolvimento urbano.

É possível admitir que os princípios orientadores básicos que levaram à criação das geminações nos anos 50 são hoje manifestamente insuficientes para a manutenção/activação deste tipo de relações. Esta “dessensibilização” progressiva face aos factos históricos que inspiraram a criação das primeiras geminações no pós-guerra é acompanhada de ausência de ideias para projectos mobilizadores inovadores.¹⁰

A actualidade das nossas cidades é marcada já não pela reconstrução europeia mas pelo princípio da competição e da concorrência, da cooperação e intercâmbio de conhecimentos. Neste contexto, em que as escalas infra-estatais ganham maior visibilidade, a geminação pode ser utilizada como relação de aproximação e de contacto privilegiada para acções conjuntas de natureza mais pragmática no sentido de “parceria estratégica” de desenvolvimento face ao processo de globalização em curso.

Devido ao reforço dos poderes autárquicos abrem-se novas vias às geminações, o que pode significar novas oportunidades para desenvolver acções adaptadas a estas mudanças e susceptíveis de lhes dar um novo impulso. Trata-se de associar as cidades geminadas à análise de problemas que lhes são comuns através de intercâmbios de informação e de experiências com o objectivo de encontrar soluções conjuntas. Isto implica uma abordagem diferente do conceito de geminação mais orientado para operações de “saber-fazer”, principalmente no domínio sócio-económico: ordenamento do território e urbanismo, defesa do ambiente, formação profissional, integração de pessoas com deficiências, de imigrantes, prevenção da delinquência, utilização de novas tecnologias, promoção das actividades agrícolas, industriais e comerciais, luta contra o desemprego.

A confrontação de experiências e o diálogo entre parceiros constituem um método que permite uma visão mais global dos problemas considerados e, por isso, as respostas podem ser melhoradas. O benefício é ainda maior quando se aumenta o número de cidades geminadas, por exemplo, de uma mesma região ou ainda entre cidades de dimensões semelhantes ou confrontadas com problemas idênticos. Nesta perspectiva funcional, que veio juntar-se a uma perspectiva “emocional” que marcou as geminações do pós-guerra, a construção de redes entre cidades geminadas alarga as possibilidades de acção e dinamiza as relações.

Ao nível europeu, com o Mercado Único, este pode ser um campo relevante à mobilidade e abertura – elementos impulsionadores para um maior dinamismo e progresso. De futuro não nos podemos limitar ao nosso próprio país e a única via para progredir é a cooperação intensa com os nossos vizinhos, cuja proximidade não se restringe hoje a termos geográficos. As geminações representam o quadro de uma verdadeira política europeia das colectividades locais, assente no conhecimento mútuo, no reforço dos laços, no desenvolvimento e no diálogo intercultural, bem como em colaborações da mais variada índole.

É neste sentido que, actualmente, a união das cidades através da política de geminações, para além da busca de ideais identitários e de celebração da paz entre os povos, procura parcerias estratégicas de desenvolvimento. Desta forma, as “cidades irmãs” podem e devem ser tidas como “cidades parceiras” na promoção conjunta de projectos de intercâmbio não apenas cultural mas económico, educacional, de troca de experiência na gestão dos problemas urbanos, de apoio nas mais diversas causas numa lógica pragmática de gestão autárquica.

¹⁰ Como foi constatado pelo Relatório Fontaine (PE, 1988)

A nova realidade do espaço europeu que, uma vez ultrapassada e consolidada a fase de reconstrução pós-guerra, assenta em princípios de competição global, terá que ser acompanhada pela evolução do programa de geminações que desde sempre esteve a par da construção desse mesmo espaço.

Contudo, apesar do reconhecimento da importância das parcerias urbanas e da cooperação inter-municipal no contexto da UE, no sentido de reduzir as disparidades de desenvolvimento, ou seja, dentro dos objectivos de coesão económica e social; existe na Europa uma disparidade ao nível do desenvolvimento urbano onde a perifericidade relacional se assume como outra das características dos territórios regionais economicamente menos desenvolvidos, onde nos incluimos.

Os municípios portugueses e as geminações

A experiência de participação em redes e outros contactos inter-municipais é ainda recente para os municípios portugueses, comparativamente com que sucede em outros países com uma história de poder local mais longa. Por outro lado, os condicionalismos histórico-sociais e económicos que acompanham a afirmação dos municípios portugueses levam também a que as relações com as autoridades locais de outros países sejam remetidas para segundo plano de actuação, face à necessidade de resolução imediata dos problemas quotidianos das populações.

Nos últimos 20 anos o poder local teve um papel relevante na melhoria das condições de vida das populações. Numa primeira fase houve que satisfazer as necessidades mais prementes, caminhando-se agora para a sua requalificação. Ao longo destes anos acumularam-se conhecimentos e experiências na construção de equipamentos sociais, nas infraestruturas básicas e nas áreas sócio-cultural e educativa. Estas mais valias podem ser potenciadas através do intercâmbio e troca de experiências com congéneres de outros países onde estes problemas persistem, como é o caso dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).

Deste ponto de vista, os municípios portugueses estão numa posição privilegiada para apoiar instituições de poder local que só agora começam a dar os primeiros passos e se confrontam com situações e questões que, ainda que mais profundas, não são muito diferentes das que se lhes colocaram nas últimas décadas. Mas, por outro lado, há ainda muito que avançar em matérias como o ambiente, tratamento de resíduos, problemas de trânsito, etc., podendo ganhar-se com o conhecimento da experiência dos parceiros europeus.

Da análise das geminações dos municípios portugueses, e em particular pela análise dos programas das cidades capitais de distrito da Região Centro, realizada noutro lugar (Xavier, 1999), podemos dizer que para além de favorecerem uma melhor integração e participação nas redes urbanas europeias e das vantagens que a troca de experiências permite, as geminações assumem ainda uma importância acrescida como veículos de aproximação e fortalecimento das relações com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (em especial com os Países Africanos) e na ligação com as comunidades emigrantes.

Tendo em conta o carácter pouco organizado e, geralmente secundário ou residual, que ocupam em termos de gestão municipal, há poucos dados disponíveis sobre as relações intermunicipais e sobre as relações de geminação, em particular. Os documentos relativos aos programas e actividades das geminações encontram-se dispersos pelos vários espaços camarários, o que revela o baixo nível de institucionalização dado aos programas pelos municípios, não existindo, na maioria dos casos, um gabinete ou departamento directamente responsável pelo assunto. A inexistência de enquadramento institucional das actividades de cooperação inter-municipal e a escassez e pouca segurança dos

dados existentes relativamente às geminações tornam muito difícil a recolha deste tipo de informações.

A análise das geminações das capitais de distrito da Região Centro corrobora os dados disponíveis para a realidade nacional (Afonso, 1998; ANMP, 1998), traçando-se linhas importantes da caracterização das geminações das cidades portuguesas.

De um modo geral, podemos afirmar que os parceiros preferenciais das geminações das cidades portuguesas se situam na UE e na CPLP mas também nos EUA. Estes dados devem, em nossa opinião, ser lidos no âmbito das relações históricas e sociais que nos aproximaram a estes países.

As geminações com a Europa e América do Norte surgem muito ligadas à existência de importantes comunidades portuguesas emigradas. As geminações adquirem para estas comunidades um valor de afirmação de uma pertença e de ligação à terra natal, sendo na sua maioria iniciativa de associações ou grupos de emigrantes.

Relativamente ao relacionamento com as localidades da CPLP, os municípios portugueses encontram-se numa posição privilegiada no reforço dos contactos e da cooperação descentralizada com África e Brasil; contactos que a UE incentiva. Através das geminações, a ideia de CPLP e a cooperação portuguesa nos PALOP ganha consistência pela acção concreta junto das comunidades locais.

Ao nível das relações com as comunidades locais dos PALOP, estando a fase de abertura diplomática historicamente ultrapassada, tratando-se agora de competir económica e até culturalmente com países com grande experiência de cooperação em África, a importância das geminações não pode deixar de ser tida em conta.

Os municípios nacionais assumem-se como parceiros activos no apoio na formação profissional, assistência técnica e consultiva, condução e construção de infra-estruturas urbana, apoio administrativo, ajuda humanitária, etc. Considerando estas actividades de cooperação, podemos dizer que nas relações com as localidades dos PALOP subsistem os princípios presentes na ideia original das geminações: solidariedade, construção ou reconstrução, ajuda humanitária, amizade e paz. Esta dimensão de solidariedade, sentido de “missão”, bem como os laços históricos partilhados, dão às geminações um maior dinamismo e mobilizam vários agentes sociais das cidades.

A análise do modo como os programas de geminação são utilizados pelas cidades portuguesas enquanto forma privilegiada de contactos inter-urbanos, permite-nos, pelo exemplo relativo às capitais de distrito da Região Centro por nós analisadas (Xavier, 1999), tirar algumas notas conclusivas.

Embora não existindo uma política de geminações nos municípios em causa, estas constituem o principal veículo de representação exterior das cidades, bem como de oportunidades de participação em redes urbanas e partilha de experiências com outros locais.

Podemos ainda constatar que, se, por um lado, os programas de geminação com os parceiros europeus servem aos municípios portugueses para participarem em redes de trabalho e aprofundarem conhecimentos técnico-administrativos, por outro lado, são um instrumento valioso em termos de cooperação para o desenvolvimento das localidades carenciadas das antigas colónias portuguesas.

Salientamos também que, numa perspectiva histórica, tanto as geminações com os municípios europeus como com os países de língua portuguesa precederam as grandes tendências da política nacional – a entrada de Portugal na Comunidade Europeia, em 1986, e a constituição da CPLP, em 1996.

De um modo geral, poderemos dizer que, a forma e os conteúdos das geminações evoluíram de acordo com os novos princípios de competição ditados pela economia global, o que nos leva a crer que, num mundo urbanizado e global, as geminações instituem uma ligação dinâmica entre as cidades porque se trata

de uma forma de relações transnacionais à medida das suas possibilidades, sendo um instrumento de contactos e de procura de soluções para problemas partilhados.

Num momento de enfraquecimento do Estado-nação, é nesta força feita de pequenos laços que se procura uma base de sustentação e de resposta aos desafios que a globalização coloca às cidades.

Referências bibliográficas

Afonso, Maria Manuela (1998) *Cooperação Descentralizada: O caso dos municípios portugueses*. Lisboa, CIDAC.

Alger, Chadwick F. (1997) "Local response to global intrusions", in Zdravko Mlinar (ed.) *Globalization and Territorial Identities*. Aldershot, Avebury, 77-104.

Agnew, John A. (1987) *Place and Politics: The geographical mediation of state and society*. Boston, Allen & Unwin.

Alves, Maria Inês Pacheco (1996) *As ONG na Política Comunitária de Cooperação para o Desenvolvimento*. Lisboa, CIDAC.

Amin, Ash e Thrift, Nigel (eds.) (1996) *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*. Oxford, Oxford University Press.

Ascher, François (1998) *Metapolis. Acerca do Futuro da Cidade*. Oeiras, Celta Editora.

ANMP (1998) Listagem de geminações dos municípios portugueses. Doc. Variada. Coimbra.

Cheshire, Paul C. e Gordon, Ian R. (1996) "Territorial competition and the predictability of collective (in)action", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 20, 3, 383-396.

Clark, David (1996) *Urban World/Global City*. Londres e Nova Iorque, Routledge.

CE (1995) "Europa 2000+, Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu", Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

CE, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (1996) *Toward an economic evaluation of urban innovative projects: micro projects for mega change*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

CE, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (1997a) *Medium-Sized Cities in Europe*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

CE (1997b) "Para uma agenda urbana da União Europeia". Bruxelas, Comunicação da Comissão.

Covas, António (1997) *Integração Europeia, Regionalização Administrativa e Reforma do Estado-Nacional*. Lisboa, INA.

Dunford, Mick e Kafkalas, Grigoris (eds) (1992) *Cities and Regions in the New Europe – The Global-Local Interplay and Spatial Development Strategies*, London, Belhaven Press.

Fawcett, Louise e Hurrell, Andrew (eds.) (1995) *Regionalism in World Politics: Regional reorganization and international order*. Oxford, Oxford University Press.

Ferrão, João (1995) "Colectividades territoriais e globalização: contributos para uma nova acção estratégica de emancipação", *Inforgo*, 9-10, 65-75.

Fortuna, Carlos (1997) “Évora: Um caso de destradicionalização da imagem de cidade.” *Oficina do CES*, 91.

Gelber, Harry G. (1997) *Sovereignty Trough Interdependence*. London, Kluwer Law International.

Hannerz, Ulf (1996) *Transnational Connections. Culture, people, place*. London Routledge.

Jewson, Nick e MacGregor, Susanne (eds) (1997) *Transforming Cities*. London Routledge.

Lash, Scott. e Urry, Jonh (1988) *The End of Organized Capitalism*. Cambridge, Polity Press.

Mlinar, Zdravko (ed.) (1997) *Globalization and Territorial Identities*. Aldershot, Avebury.

Neto, Alexandre Neves Martinho (1996) “A Integração Espacial, Economias de Rede e Inovação”, Dissertação apresentada à Universidade de Évora para obtenção do Grau de Doutor em Economia.

Neves, António Oliveira das (1993) “Marketing Territorial – contributo para a promoção económica das cidades”, *Revista Portuguesa de Gestão*, 1/93, 45-55.

PE (1988) “Relatório ‘Fontaine’ – Relatório elaborado em nome da Comissão para a Juventude, a Cultura, a Educação, a Informação e os Desportos; Sobre as geminações de colectividades territoriais na Comunidade Europeia”, Bruxelas, PE Documentos de Sessão A2-0312/87.

Porter, Michael E. (1995) “A vantagem competitiva das cidades”, *Revista Exame*, Novembro, 168-199

Rosenau, James N. (1990) *Turbulence in World Politics: a theory of change and continuity*, Pinceton, Princeton University Press.

Sebastiá, Jordi Borja (1994) “La cooperacion inter-municipal en el plano internacional” in *XXI Congreso Iberoamericano de Municipios: Cooperacion Inter-municipal para el Fortalecimiento de la Democracia Local*. Madrid, FEMP, 887-896.

Storper, Michael (1995) “The resurgence of regional economics ten years after: The region as a nexus of untraded interdependencies”, *European urban and Regional Studies*, 2 (3), 191-221.

Touraine, Alain (1981) *O Pós-socialismo*. Porto, Ed. Afrontamento.

Xavier, Beatriz (1999) “Cidades, geminações e globalização: a força dos pequenos laços”. Dissertação de Mestrado em Sociologia apresentada à Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.

Waters, Malcom (1996) *Globalization*. London, Routledge.