

Governar as cidades

O movimento mundial em favor de uma maior descentralização das autoridades regionais conferiu uma crescente importância à governança das cidades. Mas os fatores determinantes da eficiência da gestão local são indissociáveis da cultura política própria a cada cidade.

A questão da administração das cidades é hoje parte integrante da pauta internacional, pois na última década as instituições internacionais e instâncias de financiamento do desenvolvimento reconheceram o papel das municipalidades como protagonistas indispensáveis do desenvolvimento econômico e social e como principal polo de expressão da democracia.

Este papel pressupõe que as autoridades locais sejam representativas, legítimas e eficientes no gerenciamento do desenvolvimento urbano. Essas qualidades dependem de três fatores: a cultura e as instituições políticas locais; as relações entre as instâncias locais e o governo central; as dificuldades externas.



Orçamento participativo



Reunião municipal em Belém do Pará.

Em 1988, o Partido dos Trabalhadores brasileiro criou em Porto Alegre (RS) um mecanismo de gestão participativa das verbas municipais. Graças a uma estruturação em forma de pirâmide, os habitantes podem definir 3% a 15% do orçamento municipal: o primeiro escalão, organizado por imóveis ou ruas, delega ao segundo, que engloba bairros e setores prioritários, que por sua vez participam do Conselho de Orçamento Participativo, ao lado da administração e das instâncias sociais. Assim, o destino de 3% a

15% do orçamento municipal está entre as mãos dos habitantes. Cerca de 200 cidades implantaram esse sistema com ligeiras diferenças: o Rio Grande do Sul adotou um orçamento participativo estadual; Belém ampliou este dispositivo para o Congresso da Cidade; Belo Horizonte criou um orçamento participativo para habitações sociais. Fora do Brasil, esse tipo de iniciativa vem sendo desenvolvida no Peru, no Equador e na Bolívia.



Cultura urbana e política

A cultura política local é específica a cada tradição, a cada região e até a cada cidade. As instituições correspondentes aos territórios – em sua organização, no poder que exercem e em seu funcionamento – comprovam essa diversidade. A solidez da cultura política e das instituições é fruto de um contexto histórico, como demonstra o papel determinante dos prefeitos na América Latina. Em outras regiões, o conceito de autoridade local é por vezes recente demais para que seu papel já tenha sido plenamente determinado ou reconhecido.

Além disso, a ideia de cidadania local é longe de ser universal e, em função das regiões, a sociedade civil nem sempre apresenta características comparáveis. Enquanto na América Latina a sociedade civil conta com verdadeiros canais de expressão que permitem a participação da população nos processos decisórios, no continente africano esses canais correspondem mais a uma forma de contornar regimes autoritários.

Nessas condições, para compreender o modo de funcionamento de uma cidade, é preciso apreender com exatidão as relações entre a região administra-



Campanha para as eleições municipais em Caracas, Venezuela.

A *Constelação Humana*, obra que simboliza "os espaços modernos de diálogo e intercâmbios fraternais entre os povos", nas palavras de seu autor, Chen Zen.

Água pública, apesar dos pesares

Em 2000, a recusa, por parte da população de Cochabamba (Bolívia), em aceitar que a gestão da água fosse entregue a uma concessionária tornou-se um símbolo internacional da resistência contra a privatização de serviços. Após um ano de intensa disputa, as concessionárias tiveram de se retirar, com prejuízos estimados em 50 milhões de dólares. Hoje, a água da cidade é administrada pela empresa pública SEMAPA. Dos sete membros do Conselho dessa estatal, três são representantes da população. Graças à ajuda de diversos organismos de financiamento, a empresa conseguiu ampliar sua rede e oferecer tarifas acessíveis à população carente. As duas concessionárias desistiram de reivindicar indenizações em janeiro de 2006, após mediação do governo boliviano.



Câmaras municipais das cidades de Papudo (Chile) e Praia Grande (Brasil).

da, os desafios em termos de desenvolvimento urbano e a cultura política local. As principais infraestruturas, o abastecimento de água potável e os sistemas de saneamento requerem, em geral, outros níveis de administração – o equivalente a agências de bacia hidrográfica para o abastecimento de água ou a instâncias intermunicipais para os transportes urbanos. Portanto, em muitas regiões metropolitanas, as autoridades formam agrupamentos tendo em vista uma melhor administração do território. A cidade de Bangcoc, por exemplo, elaborou nos anos 1980 uma estratégia de gestão regional que abrange toda a região metropolitana. Desde 2004, Mumbai e a nova cidade de Navi Mumbai dispõem de uma instância conjunta de gestão das questões de desenvolvimento da região metropolitana.

O aparecimento generalizado de cidades marcadas pela segregação de comunidades e pela dispersão urbana parece resultar, em geral, de uma dificuldade em formular uma visão que oriente o desenvolvimento. Atualmente, algumas regiões metropolitanas tentam reagir a essa evolução e propõem uma subdivisão do território urbano em vários setores, no âmbito dos quais seria mais fácil definir uma concepção de cidade e implementar uma estratégia de desenvolvimento capaz de orientar a ação de todas as partes interessadas. Esta tendência pode ser particularmente observada no Brasil, que conta com uma

vasta experiência na construção de formas descentralizadas de governança urbana.

Ao final de uma situação de crise (catástrofe natural, guerra, etc.), as autoridades locais geralmente se encontram na linha de frente para atender às necessidades imediatas da população e construir o futuro. Na maioria dos casos, a urgência da situação (reconstrução, alojamento, problemas sanitários, etc.) relega ao segundo plano o investimento em um projeto de longo prazo para a cidade. Mesmo assim, a África do Sul conseguiu elaborar na era pós-apartheid: o objetivo era recoser o tecido urbano, juntando os retalhos de cidade criados pelo regime segregacionista, organizando o trânsito, redistribuindo o solo urbano e reorganizando as atividades no sentido de uma maior diversidade, com um projeto de densificação.

Descentralização e governança local: a prova de fogo

Há cerca de 15 anos, um amplo processo de descentralização política, fiscal e administrativa vem sendo desenvolvido na maioria dos países. Ele corresponde a um empenho no sentido de tornar os governos mais eficazes no processamento das questões locais, congregando setores públicos e



privados, bem como associações de habitantes. Atualmente, a tendência mundial é que as relações entre as autoridades locais e o Estado central sigam esse modelo.

Nos setores em que as políticas de ajuste estrutural preconizam a redução do papel do Estado ao de mero regulador desprovido de recursos financeiros, as políticas de descentralização podem representar uma oportunidade para que os governos centrais deleguem parte de suas obri-

Descentralização à moda indiana

As cidades indianas abrigam apenas um terço da população do país, mas sua contribuição para a renda nacional é da ordem de 60%. Este papel preponderante foi reconhecido pelo governo indiano a partir dos anos 1980. Em 1992, uma Emenda Constitucional conferiu às autoridades locais, tanto rurais como urbanas, a posição de terceiro escalão do governo. As assembleias eleitas, nas quais um terço das cadeiras é reservado a mulheres, são responsáveis não apenas pela gestão do planejamento urbano, como também por seu financiamento, pois a delegação de responsabilidades acarreta uma redução das subvenções do Estado. Hoje, as regiões indianas apresentam dinâmicas extremamente variadas, em função da capacidade que as autoridades locais tiveram de mobilizar ou não esses recursos.

gações às autoridades locais. No continente africano, porém, a necessária transferência de recursos para o cumprimento dessas obrigações até hoje não se concretizou. Por isso, os responsáveis políticos locais não têm como gerenciar projetos e negociar com os investidores.

A capacidade de ação das instâncias regionais ainda é extremamente limitada e globalmente insuficiente em relação às competências que lhes são atribuídas no âmbito de processos de descentralização. Isso se deve, principalmente, aos reduzidos meios de que elas dispõem, tanto em termos de recursos humanos próprios como junto aos serviços públicos locais ou descentralizados pelo Estado. Esta necessidade em matéria de profissionais manifesta-se principalmente na gestão de serviços que são diretamente da alçada local, mas também nos serviços descentralizados. Por conseguinte, a capacitação de responsáveis locais constitui uma condição necessária à eficiência do governo das cidades.

O reconhecimento das cidades como protagonistas do desenvolvimento não foi suficiente para criar condições de autonomia política em todas as cidades do mundo. No entanto, as novas atribuições que lhes

incumbem conferem às cidades um papel determinante em todos os mecanismos locais de desenvolvimento e cooperação. ■

O panchayat (conselho municipal) de Bidar (abaixo) e de Kasaragod (ao lado), na Índia.



Webgrafia

Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos - ONU-Habitat
www.unhabitat.org

Página do Banco Mundial dedicada à governança e ao setor público.
www.worldbank.org/publicsector

Cidades e Governos Locais Unidos - CGLU
Observatório mundial da democracia local e da descentralização (GOLD, na sigla em inglês) é um portal na internet criado pela CGLU com o objetivo de informar os protagonistas locais sobre a questão da descentralização e dos governos locais no mundo.
www.cities-localgovernments.org/go
ld

Cities Alliance
Parceria entre o Banco Mundial, organizações internacionais e agências de cooperação de vários países e cidades, a Cities Alliance foi fundada para combater a existência de favelas e a pobreza urbana.
www.citiesalliance.org

World Local Authorities - WLA
O WLA é um banco de dados que coloca à disposição de representantes locais, decisores, professores universitários e empresas uma coleção de fichas informativas sucintas sobre os governos locais de diversos países do mundo.
www.almwla.org

Groupement d'Intérêt Scientifique pour l'Étude de la Mondialisation et du Développement - GEMDEV
www.gemdev.org

Parceria para o Desenvolvimento Municipal - PDM
www.pdm-net.org/

Associação Internacional de Prefeitos Francófonos - AIFM
www.aimf.asso.fr

webgrafia on-line:
www.villesendevenir.org



Financiar

Para financiar as necessidades das cidades, as autoridades locais devem dispor de uma capacidade sem precedentes de gestão

as cidades

e diversificação de fontes de renda. A forma de lidar com esta questão extremamente técnica determina as condições em que os cidadãos vivem no dia a dia.

No mundo atual, as cidades têm consideráveis necessidades em matéria de investimentos, geradas cada vez mais por seu próprio crescimento. A garantia de acesso a serviços básicos, habitação, transportes, coleta e processamento de lixo, proteção do meio ambiente e condições de vida dignas para a população urbana exige verbas e investimentos operacionais significativos. Apenas no setor de tratamento de águas residuais, estima-se que sejam necessários 14 bilhões de euros em investimentos por ano até 2025.

Tradicionalmente, as necessidades das cidades costumam ser financiadas pelo Estado e por impostos locais. Os subsídios dos Estados não desapareceram completamente, mas hoje a tendência aponta para uma crescente descentralização, gerando maior responsabilidade no plano local, embora nem sempre os meios de ação aumentem na mesma proporção. Além disso, a tributação local é com frequência insuficiente para cobrir os recursos necessários.

Esta situação, presente em todas as cidades, indica três principais caminhos para o financiamento de projetos ur-

banos: desenvolvimento da tributação local; empréstimos; estabelecimento de parcerias entre os setores público e privado. Nenhuma dessas opções exclui as demais, muito pelo contrário: para garantir uma boa gestão local, o ideal é combinar as três, adaptando-as das formas mais variadas possível.

Desenvolver os recursos próprios

As cidades se encontram em uma situação econômica paradoxal. Em todas as regiões do mundo, são elas que impulsionam atualmente o desenvolvimento econômico, concentrando a maioria das atividades industriais e comerciais. A contribuição das

Mudança de abordagem

A ideia do financiamento de municipalidades pressupõe deixar de lado ações esporádicas relacionadas com um projeto específico e voltar-se para a criação de mecanismos que atendam a necessidades de financiamento no médio e longo prazos, por exemplo como o modelo de ação desenvolvido junto a instituições financeiras especializadas do Magreb (CPSSL, FEC) e da África do Sul (DBSA, INCA). A avaliação do risco é diferente, enfatizando mais o risco do mutuário, sem no entanto subestimar o risco do projeto em si.