

AS CIDADES COMO ATORES POLÍTICOS*

Manuel Castells e Jordi Borja

Tradução do espanhol: Omar Ribeiro Thomaz

RESUMO

As cidades vêm ganhando, nas últimas décadas, um protagonismo inegável tanto no que se refere à vida cotidiana dos cidadãos — na recuperação do patrimônio, na promoção de grandes transformações urbanísticas, criação de empregos, serviços básicos etc. — quanto no que diz respeito às relações internacionais — atraindo investimentos, promovendo o turismo e grandes eventos, participando ativamente de fóruns mundiais etc. A cidade assume definitivamente centralidade na criação e dinamização de bens simbólicos e no bem-estar de sua população. A partir deste quadro da cidade no interior do processo de globalização e de um conjunto de exemplos que dizem respeito, sobretudo, às grandes urbes européias e latino-americanas, o autor procura fazer uma análise da cidade contemporânea como um ator político, que promove acordos e associações, assume responsabilidades diante da sociedade e da União, representa, enfim um pólo central na articulação entre a sociedade civil, a iniciativa privada e as diferentes instâncias do Estado.

Palavras-chave: cidades; globalização; Europa; América Latina; governo local; Projeto-Cidade.

SUMMARY

Over the past decades, cities have expanded their role considerably both in the daily life of citizens — through the recovery of their heritage, by promoting great urbanistic transformations, by creating jobs and basic services, etc. — as well as in terms of international relations — by attracting greater investment, promoting tourism and large events, actively participating in world forums, and so on. The city definitely has assumed a central place in producing and dynamizing symbolic goods as well as in guaranteeing the general welfare of its population. Placing this view of the city against the backdrop of the globalization process and taking into account a few exemplary cases, this article seeks to interpret the contemporary city as a political actor, one which promotes agreements and associations, which holds responsibility vis-à-vis society and the nation, and which represents a key position in the articulation between civil society, private enterprise and the different levels of government.

Keywords: cities; globalization; Europe; Latin America; local government; City-Project.

As cidades como protagonistas da nossa época

As cidades adquirem, cada dia mais, um forte protagonismo tanto na vida política como na vida econômica, social, cultural e nos meios de comunicação.

Pode-se falar das cidades como atores sociais complexos e de múltiplas dimensões.

As cidades como atores sociais não se confundem com o governo local, porém, obviamente, incluem-no. A cidade se expressa melhor como ator social na medida em que realiza uma articulação entre administrações públicas (locais ou

(*) Este texto foi extraído de um relatório preparado para a Conferência Habitat II, e será publicado futuramente em um livro dos dois autores.

não), agentes econômicos públicos e privados, organizações sociais e cívicas, setores intelectuais e profissionais e meios de comunicação social. Ou seja, entre, instituições políticas e sociedade civil.

Esta articulação se realiza através da ação coletiva e conjunta, que pode responder a formas e objetivos diversos:

— a resistência ou o confronto com um agente externo (por exemplo, uma administração superior, uma multinacional etc.);

— a definição de produtos nos quais estão interessados, na sua venda ou produção, diversos agentes urbanos (por exemplo, promoção turística, oferta cultural, sede de um organismo internacional etc.);

— campanhas baseadas na cooperação público-privada (por exemplo, campanhas de segurança pública, imagem, reabilitação urbana etc.);

— grandes projetos de desenvolvimento urbano vinculados a um evento ou derivados de um programa cívico-político com ampla base consensual;

— mobilização sócio-política que encontra sua base principal na afirmação da identidade coletiva ou na vontade de autonomia política (que se concretiza também em objetivos especialmente urbanos).

Nos últimos anos, os signos do crescente protagonismo das cidades se multiplicaram. Vejamos alguns exemplos.

A recessão econômica da década de 70 provocou, na Europa, uma reação dos governos locais e dos principais atores econômicos e sociais urbanos. Os primeiros foram além das obrigações legais para atrair investimentos, gerar emprego e renovar a base produtiva das cidades. Concomitantemente, pactuaram com os atores urbanos para promover a cidade. No ano de 1986, teve lugar em Roterdã uma Conferência de Cidades Europeias, que definiu as cidades como motores do desenvolvimento econômico. Havia nascido o movimento das Eurocidades, que se constituiu formalmente na conferência seguinte, realizada em Barcelona em 1989, e que reúne hoje as cinquenta cidades mais importantes da Europa.

A Comunidade Européia, com a criação do Comitê de Regiões, em Maastricht (1993) — que integra os representantes dos governos regionais e das cidades —, reconheceu, finalmente, as estruturas institucionais dos governos locais, algo que não estava previsto de nenhuma forma no Tratado de Fundação (Roma, 1957).

Os novos protagonistas econômicos possuem, muitas vezes, nomes de cidades. Personalidades do porte de Maragall (presidente do Conselho de Municípios e Regiões da Europa) e Delors (presidente da Comissão Européia) definiram as Eurocidades como "as multinacionais européias" ou "la force frappe" européia.

Em outros continentes, o protagonismo econômico das cidades é ainda mais evidente, especialmente na Ásia: Seul, Taipei, Hong-Kong, Cingapura, Bangcoc, Shanghai, Hanói etc. Difundem-se as estatísticas econômicas das cidades e nelas se dá uma forte complementaridade entre o governo da cidade e o conjunto dos agentes econômicos, todos orientados para os mercados externos. As cidades asiáticas demonstraram que, no mundo da economia global, a velocidade da informação sobre os mercados internacionais e de adaptação aos mesmos, a flexibilidade das estruturas produtivas e comerciais e a capacidade de inserir-se em redes, determinam o sucesso ou o fracasso, muito mais do que as posições adquiridas no passado, o capital acumulado, as riquezas naturais ou a situação geográfica. O segredo reside na velocidade de inovação do conjunto das pequenas e médias empresas articuladas com as grandes em rede com o exterior e com poder político no interior. Este último assegura importantes funções de informação e promoção, e dá garantias de ordenamento e prestação de serviços do sistema cidade, visto que, logicamente, o tecido econômico e o tecido urbano se confundem. O poder político urbano, no caso das cidades asiáticas, desenvolveu, ao contrário da Europa, um modelo com baixos custos gerais, porém com altos custos sociais, o que parece não poder ser suportável por muito tempo, pois sua persistência introduz fatores de dissuasão para a atratividade da cidade e não qualifica suficientemente os recursos humanos.

Nos Estados Unidos, as cidades desempenharam um papel importante nas transformações políticas e de política econômica. O neoliberalismo exacerbado das presidências Reagan e Bush não somente suprimiu brutalmente uma grande parte dos serviços sociais que cobriam necessidades mínimas de um terço das populações urbanas, como favoreceu a desindustrialização, o desemprego nas cidades e a queda de arrecadação dos governos locais. Não obstante, algumas cidades reagiram e puseram em andamento ambiciosos projetos estratégicos, combinando objetivos de crescimento econômico e desenvolvimento urbano com respostas aos problemas gerados pela degradação do meio ambiente, pelas crescentes desigualdades sociais e pela insegurança pública. Cidades como Los Angeles, São Francisco, Detroit, Seattle etc. — assim como os estados da Flórida e Wisconsin — demonstraram, simultaneamente, mediante planificação estratégica e cooperação público-privada, o potencial negativo da aberrante política neoliberal e a capacidade de resposta das cidades. A grande manifestação convocada pelos prefeitos, que reuniu em Washington meio milhão de pessoas, anunciou, em 1992, o declínio de Bush e o início de novas políticas para as cidades: novas infra-estruturas, "enterprises zones", relançamento de programas sociais baseados na geração de emprego, na educação, na assistência sanitária pública, na proteção do meio ambiente urbano etc.

O protagonismo político das cidades manifestou-se espetacularmente na Europa do Leste, onde o desmoronamento dos sistemas comunistas stalinistas encontrou sua principal expressão nos grandes centros urbanos como Berlim, Budapeste, Praga, Varsóvia etc. Os movimentos político-sociais que se expressaram, quase sempre, na rebelião da sociedade civil, foram denominados "movimentos cívicos" e as cidades foram, assim, palco não somente da reconstrução da organização democrática como também da economia competitiva.

Na América Latina, os processos de democratização política e de descentralização do Estado revalorizaram, ao longo da década passada, o papel das cidades e dos governos locais. No entanto, as limitações destes processos e os efeitos sociais das políticas de ajuste, acrescentadas às desigualdades e marginalidades herdadas, à debilidade da sustentação sociocultural das cidades e aos graves déficits de infraestrutura e serviços públicos, atrasaram a emergência das cidades como protagonistas, quadro que se alterou sobremaneira na década de 90. Por um lado, a revitalização econômica estimulou o andamento de projetos urbanos em grande escala (em alguns casos favorecidos pelas privatizações), assim como dinamizou o setor de construção; por outro, contradições e déficits herdados se agravaram: infraestrutura física e de comunicações, insuficiência dos recursos públicos e, em geral, incapacidade de atuação dos governos locais, fraca integração social na cidade e escassa cooperação entre as esferas pública e privada. Da mesma forma, a consolidação dos processos democráticos internos e a crescente abertura econômica externa multiplicaram as demandas sociais e acentuaram a sensação de crise funcional nas grandes cidades. A intensidade e a visibilidade dos problemas urbanos (congestionamentos, insegurança pública, contaminação do ar e da água, déficit habitacional e de serviços básicos) convergiram na sensação de crise. Simultaneamente, as dinâmicas econômicas (reativação), sociais (participação) e políticas (democratização) criaram as condições para a geração de respostas. Estas não faltaram: a aprovação de projetos de reforma política e financeira em cidades emblemáticas da América Latina — como na Cidade do México, em Bogotá e Buenos Aires, e as reformas derivadas da nova constituição brasileira —, o protagonismo político e na mídia dos prefeitos das grandes cidades — convertidos muitas vezes em lideranças nacionais —, o início dos planos estratégicos de desenvolvimento econômico, social e urbano baseados numa ampla participação cívica, a descentralização dos governos locais, o andamento de grandes projetos urbanos de iniciativa pública e/ou privada, a cooperação entre ambos os setores etc. Desse modo, as grandes cidades latino-americanas emergem, na década de 90, como atores políticos e econômicos. A consolidação deste novo papel dependerá

da possibilidade de estímulo de grandes projetos de cidade que contem com uma participação ativa dos principais agentes públicos e privados e conquistem um amplo consenso público.

Recentemente, vimos como, no processo de concepção, alguns destes grandes projetos evoluíram de um delineamento setorial e administrativo para uma proposta global de desenvolvimento urbano pactuado. Temos assim alguns dos grandes projetos infra-estruturais viários em Bogotá (Perimetral ou via periférica de 47 Km, proposta de metrô e sistema integrado de transporte de massa) ou a proposta da candidatura olímpica do Rio de Janeiro para o ano 2004 (que tem impacto em seis grandes áreas urbanas).

As cidades latino-americanas expressaram também a vontade de definir projetos de desenvolvimento negociado entre elas, de defender conjuntamente os princípios da descentralização política e a autonomia local e de participar na construção das instituições supranacionais de âmbito regional ou continental. Sem alcançar o nível associativo e a multiplicidade de redes existentes na Europa (Conselho de Municípios e Regiões da Europa, Eurocidades etc.), podemos destacar algumas iniciativas recentes como a criação das Mercocidades (ou cidades do Mercosul), a consolidação da UCCI (União das Cidades Capitais Ibero-americanas) ou as propostas de coordenação de projetos entre cidades destinadas a constituir eixos ou sistemas urbanos (como o eixo Valparaíso—Santiago—Mendoza—Córdoba—Rosário—Assunção—São Paulo). Neste contexto, o movimento associativo municipalista viu-se vitalizado tanto no nível nacional como no continental (Rede Latino-americana de Associações de Municípios — IULA), assim como no que se refere à cooperação entre as cidades latino-americanas e as da América do Norte e da Europa (mediante, por exemplo, associações como Cidades Unidas Desenvolvimento — Federação Mundial).

As cidades com projeto: o plano estratégico

Um percurso entre Europa e América Latina

O exemplo europeu

As grandes cidades devem responder a cinco tipos de objetivos: nova base econômica, infra-estrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade. Somente gerando uma capacidade de resposta a estes propósitos poderão, por um lado, ser competitivas para o exterior e inserir-se nos espaços econômicos globais, por outro, dar garantias a sua população de um mínimo de bem-estar para que a convivência democrática possa se consolidar.

A resposta a estes objetivos requer um projeto de cidade cuja construção pode apoiar-se em elementos diferenciados. Um bom exemplo pode ser a sensação de crise que provocou, em algumas cidades, uma reação conjunta do governo local e dos principais agentes econômicos na realização de uma transformação da infra-estrutura urbana para facilitar a passagem do modelo industrial tradicional para o de centro terciário qualificado.

Este é o caso de Birmingham: mediante um Plano Estratégico que obteve um importante apoio da Comunidade Européia, Birmingham renovou o seu centro urbano e converteu-se na mais dinâmica cidade inglesa. Outras cidades, como Amsterdã ou Lyon, se adiantaram à crise e, mediante vastos planos estratégicos, promoveram as mudanças de infra-estrutura e imagem para se adequarem às novas demandas da economia global e da competitividade internacional. Em outros casos, a impotência do governo local impediu a conversão das propostas estratégicas em linhas de atuação, como o "Projeto Milano".

A resposta à consciência da crise se viu facilitada em algumas cidades pela capacidade de conseguir e utilizar um grande evento internacional. Barcelona se converteu em paradigma. Provavelmente, o plano estratégico não seria o marco de um ambicioso projeto de transformação urbana — já parcialmente realizado — sem os Jogos Olímpicos de 1992. Lisboa — cidade que acariciava viciosamente o círculo da sua melancolia e da sua marginalidade — deu impulso a um importante processo de transformação urbana e dinamização econômica ao ter sido capital cultural européia no ano de 1994 e mediante a preparação da Exposição Universal de 1998. Glasgow também fez uso da sua nomeação de capital cultural para modernizar sua infra-estrutura urbana e criar uma atraente oferta tanto no que se refere a congressos e encontros internacionais como a turistas e visitantes — especialmente seduzidos pelo seu festival cultural de verão. Mais recentemente, Manchester deu início ao mesmo tipo de empreendimento, candidatando-se a sede dos Jogos Olímpicos, Fórum Global etc.

Difícilmente encontraremos uma resposta positiva se não há uma liderança personalizada e, em muitos casos, a figura dos prefeitos é decisiva. Entre as cidades citadas, Lisboa, com Sampaio, e Barcelona, com a emblemática figura de Maragall, são bons exemplos. A crise de governo que afetou a maioria das cidades italianas nos anos 80 explica, desta forma, o fracasso dos seus projetos estratégicos — são os casos de Milão e Turim após Tognoli e Novelli. Não podemos entender a competitividade internacional e a boa imagem das cidades que não são grandes capitais — como Lille, Montpellier ou Estrasburgo na França — se não consideramos a forte personalidade e o dinamismo dos seus prefeitos (Mauroy, Frêche e Trautman). Em outros casos, tirou-se todo o partido possível de oportunidades excepcionais precisamente pela falta de liderança local, como se deu em Sevilha, com a Exposição Universal de 1992, e Madri, capital cultural européia no mesmo ano. Na Espanha, cidades que tinham ficado à margem dos grandes projetos dos anos gloriosos (1986-92) reagiram também mediante uma liderança compartilhada — entre instituições públicas e atores privados — e puseram em andamento planos estratégicos: são os casos de Valencia e Bilbao. A liderança local nem sempre corresponde inicialmente à autoridade política. Em qualquer caso, ela deve estar presente na construção de uma liderança compartilhada.

Em todas as cidades o projeto de transformação urbana é a somatória de três fatores:

- a) a sensação de crise aguda pela conscientização da globalização da economia;
- b) a negociação entre os atores urbanos, públicos e privados, e a geração de liderança local (política e cívica);
- c) a vontade conjunta e o consenso público para que a cidade dê um salto adiante, tanto do ponto de vista físico como econômico, social e cultural.

O caso das cidades latino-americanas

Com alguns anos de atraso, os exemplos europeus citados podem ser encontrados na América Latina. Os propósitos podem parecer maiores, mas conceitualmente são os mesmos. Evidentemente, o crescimento demográfico, a extensão da cidade "não legal", o peso da marginalidade social, o déficit de infra-estrutura moderna e a fraqueza dos governos locais são elementos quantitativos diferenciais. Há, porém, outros fatores mais positivos que na Europa: menos desemprego, maior dinamismo econômico, flexibilidade das estruturas produtivas, boa relação qualidade-custo dos recursos humanos e potencialidade do espaço econômico regional.

Provavelmente, questões decisivas que as cidades latino-americanas devem enfrentar na atualidade podem ser abordadas e solucionadas com os atores

urbanos: pacto entre agentes públicos e privados, criação de centralidades e de espaços públicos qualificados, reconstrução da cultura cívica, reforma político-administrativa no sentido de obter dos governos locais mais eficácia e mais participação e, sobretudo, modernização da infra-estrutura urbana (serviços públicos, comunicações e áreas empresariais).

Podemos, na atualidade, falar de uma reação das cidades da América Latina? Sem dúvida alguma. Em primeiro lugar, a democratização e a descentralização dos Estados reforçaram e deram uma maior legitimidade aos governos locais. Por sua vez, criaram-se as condições para que, em muitos casos, se expressasse uma capacidade de liderança pública local de prefeitos, intendentos ou governadores.

Em segundo lugar, a abertura econômica, fator provocador de medos e gerador de oportunidades, mobilizou os agentes econômicos, que se conscientizaram da necessidade de contar com uma cidade competitiva, ou seja, atraente e funcional, dotada de infra-estruturas modernas e que assegure garantias mínimas de qualidade de vida e segurança pública. Esta conscientização levou-os a estabelecer objetivos e ações de caráter coletivo e compatíveis com o governo local.

Um terceiro ponto nos leva aos atores públicos e privados dominantes, que começaram a entender quão pouco viável é uma cidade que exclui ou marginaliza uma parte importante da sua população, ou, mais precisamente, oferece-lhe condições de vida dificilmente suportáveis. Um desenvolvimento econômico urbano baseado em altos custos sociais não combina necessariamente com um baixo nível de custos gerais. A insegurança pública, o tempo consumido na mobilização cotidiana e a degradação dos espaços públicos e, em geral, do meio ambiente urbano têm, também, custos econômicos. Uma cidade competitiva deve ter capacidade de integração sociocultural da grande maioria da sua população. Atualmente, as grandes ações de caráter social-urbano aparecem como necessárias e urgentes e, portanto, suscetíveis de encontrar o apoio político e econômico ausente há poucos anos.

Em quarto lugar, e como consequência do dito anteriormente, criam-se condições para a existência de amplos espaços de debate público com setores políticos, intelectuais e profissionais críticos e com as organizações sociais populares.

A não-articulação entre os atores urbanos que caracterizou a cidade latino-americana parece, assim, em vias de superação.

Finalmente, a cidade, entendida não somente como território que concentra um importante grupo humano e uma grande diversidade de atividades, mas também como um espaço simbiótico (poder político-sociedade civil) e simbólico (que integra culturalmente, dá identidade coletiva a seus habitantes e tem um valor de marca e de dinâmica com relação ao exterior), converte-se num âmbito de respostas possíveis aos propósitos econômicos, políticos e culturais de nossa época. Citemos três. A necessidade de dar respostas integradas e não setoriais aos problemas de emprego, educação, cultura, moradia, transportes etc.; o estabelecimento de compromissos públicos e privados a partir das demandas do crescimento econômico e do meio ambiente; a configuração de novos espaços e mecanismos que estimulem a participação política, facilitem a relação entre administrações e administrados e promovam a organização dos grupos sociais.

Esta reação da cidade tende a se concentrar na definição de um Projeto de Futuro ou Plano Estratégico pactuado entre os principais atores públicos e privados. Além de cidades colombianas (Bogotá, Medellín, Cartagena), outras cidades latino-americanas empreenderam este caminho ou anunciaram intenção de fazê-lo, como o Rio de Janeiro, Porto Alegre, Salvador e Recife, no Brasil, Santiago e Concepción, no Chile, Córdoba e Rosário, na Argentina, Assunção, no Paraguai e Caracas, na Venezuela. Outras tiveram de priorizar a reforma política pendente para gerar um governo local com capacidade de liderança, como a Cidade do México e Buenos

Aires. Em outros casos, a promoção da cidade, a transformação urbana e econômica e a cooperação público-privada se expressaram no sentido de dar um conteúdo mais executivo e participativo aos planos diretores metropolitanos ou territoriais (São José da Costa Rica, Quito), em campanhas de promoção econômica e de "city marketing" internacional (por exemplo, Monterrey, no México) ou em operações urbanas de renovação e promoção das áreas centrais (por exemplo, Buenos Aires, São Paulo e, também, Bogotá).

O Projeto-Cidade

A eficácia destes planos ou projetos de futuro depende de múltiplos fatores. Queremos enfatizar três deles, por nos parecerem que, embora tão relevantes quanto os demais, não são, muitas vezes, levados suficientemente em consideração.

Em primeiro lugar, a definição de um Projeto de Futuro só será eficaz se mobilizar, desde o seu momento inicial, os atores urbanos públicos e privados e concretizar-se em ações e medidas que possam começar a implementar-se de imediato. Somente assim, verificar-se-á a viabilidade do plano, gerar-se-á confiança entre os agentes que o promovem e poder-se-á construir um consenso público que derive numa cultura cívica e num patriotismo de cidade. Esta será a principal força de um plano estratégico.

Em segundo lugar, um plano estratégico deve construir e/ou modificar a imagem que a cidade tem de si mesma e projeta no exterior. Na medida em que se trata de uma resposta a uma sensação de crise, resultado da vontade de inserção em novos espaços econômicos e culturais globais, e que pretende integrar uma população que muitas vezes se sente excluída ou pouco levada em conta, o Projeto-Cidade é um empreendimento de comunicação e de mobilização dos cidadãos e de promoção interna e externa da urbe.

Finalmente, o plano estratégico questiona o governo local, suas competências e sua organização, seus mecanismos de relacionamento com outras administrações e com os cidadãos, sua imagem e sua presença internacionais. Por conseguinte, sem uma reforma política radical — tão ou mais radical na forma de agir do que na base legal — dificilmente alcançar-se-ão os objetivos de resposta aos propósitos atuais anteriormente expostos.

A cidades e o seu governo: por uma liderança promotora

A reivindicação histórica de autonomia local que caracteriza o municipalismo, a exigência de levar mais longe os processos de descentralização política e administrativa da cultura democrática moderna e a atribuição de recursos públicos superiores no exercício adequado de suas competências não são, atualmente, o bastante. O governo local capaz de dar resposta aos atuais desafios urbanos e de construir um projeto de cidade, assim como de liderá-lo, tem de ser um governo promotor.

A autonomia local tem sido entendida como a proteção legal à capacidade de auto-organização, às competências exclusivas e específicas, ao direito de agir em todos os campos de interesse geral da cidadania e à disponibilidade de recursos próprios não condicionados. O princípio legitimador da autonomia é o da proximidade, o que permite estabelecer uma relação direta e imediata da organização representativa e da estrutura administrativa com o território e a população. O princípio de proximidade continua sendo válido assim como a reivindicação da autonomia local. Na América Latina, as constituições — tanto dos Estados unitários

como dos federais (neste caso acrescentam-se as constituições estaduais ou os estatutos provinciais ou departamentais) — limitam consideravelmente a auto-organização e as competências locais, os recursos públicos locais são escandalosamente insuficientes (estamos muito longe da divisão 50%-25%-25% entre os três níveis a que se tende na Europa) e a defesa legal da autonomia diante dos tribunais é praticamente inviável. A questão da autonomia não está, portanto, superada. Porém, os tempos atuais exigem o estabelecimento de algo mais, pois cidade e governo local já não são o mesmo que antes.

Em primeiro lugar, a cidade é hoje plurimunicipal ou metropolitana, com tendência a estruturar funcionalmente um espaço regional descontínuo e assimétrico. É difícil determinar a população urbana, visto que os usuários da cidade central podem ser, às vezes, tão ou mais numerosos do que os residentes. As administrações públicas e parapúblicas atuantes na cidade são muitas e suas competências e funções são, às vezes, compartilhadas, outras vezes são concorrentes e outras se confundem (ou justificam mutuamente sua omissão). Por exemplo, só em Nova York calcula-se que atuam mais de cem organismos públicos ou parapúblicos, pouco ou nada coordenados e que muitas vezes se sobrepõem nas suas competências e atuações. Ou seja, os três elementos clássicos nos quais se baseia o governo local — população, território e organização — não proporcionam hoje transparência suficiente, devido, sobretudo, ao fato de que a grande cidade se define por sua centralidade, e o governo local deve estabelecer funções para uma população e um território que vão além do que lhe corresponde histórica e legalmente. Evidentemente, estas funções não podem ser exercidas com base no monopólio.

De tudo o que foi dito, deduziremos algumas consequências para o delineamento da autonomia e da organização do governo local.

Em primeiro lugar, um novo tipo de relação com as administrações públicas consideradas superiores — especialmente o governo central. Sem prejuízo de um maior reconhecimento do âmbito da autonomia local, convém desenvolver as relações contratuais no exercício conjunto daquelas competências e funções que demandam, necessariamente, cooperação interadministrativa (infra-estrutura de comunicações e financiamento do transporte público, promoção econômica do território, segurança, grandes operações de desenvolvimento urbano, políticas de meio ambiente e contra a pobreza etc.). Os contratos urbanos estão destinados a se converterem num novo paradigma de relacionamento entre administrações públicas. No âmbito metropolitano, o governo do território exige, quase sempre, ir além da relação contratual, sem que isto redunde, necessariamente, na criação de um novo governo local ou departamental que elimine ou submeta os governos municipais. Mais adiante, exporemos algumas propostas que facilitem a programação conjunta das atuações públicas e a gestão compartilhada dos serviços no âmbito metropolitano.

Em segundo lugar, a organização política local não pode basear-se, como hoje em dia, na dicotomia executivo/legislativo, numa administração centralizada e na separação rígida entre o setor público e o privado. As formas de gestão e de contratação devem assegurar a agilidade e a transparência e responder a critérios de eficiência econômica e eficácia social e não de controle político ou burocrático.

Por fim, o governo local deve assumir uma cota de responsabilidade no exercício de competências e funções tradicionalmente reservadas ao Estado — a justiça ou a segurança pública, por exemplo — ou ao setor privado — a atividade empresarial no mercado. Esta cota de responsabilidade pode consistir no reconhecimento do direito e dos meios para atuação, na atribuição das competências legais específicas ou na capacidade de exercer um papel de liderança ou coordenação com respeito às outras administrações e ao setor privado.

Antes de desenvolver algumas propostas de reforma política e administrativa, parece-nos mais conveniente especificar as novas funções estabelecidas para os governos locais. A organização surge após a definição de objetivos.

O papel promotor do governo local

a) O governo local deve promover a cidade para o exterior, desenvolvendo uma imagem forte e positiva apoiada numa oferta de infra-estruturas e de serviços (comunicações, serviços económicos, oferta cultural, segurança etc.) que exerçam a atração de investidores, visitantes e usuários solventes à cidade e que facilitem suas "exportações" (de bens e serviços, de seus profissionais etc.). Esta oferta não tem por que ser financiada, executada ou gerida em sua totalidade pelo governo local. O papel de promotor é, precisamente, o de criar as condições que facilitem sua realização por agentes públicos ou privados (via planeamento, campanhas políticas, compensações económicas etc.).

b) O governo local deve favorecer o acordo com outras administrações públicas e a cooperação público-privada como meio para realizar tanto a promoção exterior citada como aquelas obras e serviços que os déficits acumulados, as novas demandas urbanas e a mudança de escala da cidade exigem. O acordo e a cooperação demandam iniciativa política, inovação legal e financeira e consenso entre os cidadãos.

c) Cabe ainda ao governo local a promoção interna à cidade para dotar seus habitantes de "patriotismo cívico", de sentido de pertencimento, de vontade coletiva de participação e de confiança e crença no futuro da urbe. Esta promoção interna deve apoiar-se em obras e serviços visíveis, tanto os que têm um caráter monumental ou simbólico como os dirigidos a melhorar a qualidade dos espaços públicos e o bem-estar da população.

d) A inovação político-administrativa favorece a geração de múltiplos mecanismos de cooperação social e de participação dos cidadãos. O papel promotor do governo local consiste, em grande medida, em estimular e orientar as energias da população na direção do bem-estar coletivo e da convivência cívica. Três exemplos: emprego; segurança pública e manutenção de equipamentos; serviços e espaços públicos. Três problemáticas que demandam um tratamento no nível local (quaisquer que sejam os fatores provocadores ou os organismos competentes) e uma capacidade considerável de inovação e de cooperação. Nenhuma ação estatal ou pública unilateral nem a mão mágica do mercado os resolverão.

A inovação democrática é, provavelmente, o aspecto mais excitante do papel assumido, progressivamente, pelos governos locais. Acreditamos que esta obrigação inovadora responde a três propósitos diferentes: a participação dos cidadãos, a cooperação social e a integração das políticas urbanas.

Há, sem dúvida, uma crise das identidades coletivas e de participação nas instituições representativas e nos partidos políticos. O âmbito local (bairro, cidade, região) é um marco adequado na experimentação e desenvolvimento de novas fórmulas eleitorais, de descentralização territorial e funcional, de participação na gestão e execução de programas públicos etc. A democracia renovar-se-á a partir do princípio de proximidade, complemento indispensável das construções políticas supranacionais atualmente em curso. Para isto, temos que assumir o direito à diversidade e o dever de inventar. Por que, por exemplo, as cidades não podem regular seu próprio sistema eleitoral, sempre que respeitados alguns princípios básicos?

A cooperação social é, hoje em dia, uma necessidade imprescindível no confronto com problemáticas novas por sua natureza ou intensidade. Já citamos algumas, como o emprego, a segurança ou a manutenção dos espaços públicos. Podemos citar outras, como a atenção social aos idosos, o cuidado com o meio ambiente ou a promoção de atividades culturais integradoras de uma população heterogênea e, parcialmente, vulnerável à marginalização. As políticas públicas não são suficientes, na medida em que nunca contarão com todos os recursos necessários nem podem construir modos de gestão adequados a estas demandas sociais. A ação pública deve, assim, apoiar e estimular a

iniciativa social, por exemplo, no que se refere ao mercado de trabalho. Somente multiplicando a geração de empregos em setores não expostos à competição internacional (como os de caráter social, a ecologia urbana etc.), poderemos vencer a dinâmica contraditória que se dá, inclusive em períodos de crescimento, entre população ativa e oferta de emprego.

A inovação deve se concretizar na assunção de competências e funções no nível local que permite a aplicação de políticas integradas. Não podemos abordar eficazmente as problemáticas da moradia, da pobreza, do meio ambiente, da educação, da promoção econômica, da cultura etc. por intermédio de políticas e organismos setoriais, o que suscita a necessidade de definir novos blocos de competência e novas formas de gestão dos governos locais.

Novas competências e funções do governo da cidade

As competências e funções dos governos locais não podem ser definidas mediante uma legislação estatal uniformizadora, nem se basear numa rígida separação a partir de critérios de exclusividade. Acreditamos na necessidade de defini-los tendo em conta outros critérios, tais como proximidade, capacidade, associação, demanda social e diversidade.

As cidades e as entidades territoriais devem poder exercer todas aquelas competências e funções que, por sua própria natureza, não devam ser exercidas em âmbitos mais amplos: o princípio de proximidade é um elemento essencial da legitimação democrática. Deve ter-se em conta que as cidades são diferentes no que se refere a tamanho, população, atividades, qualidade de seus recursos humanos etc. O princípio de capacidade significa que certos tipos de cidade podem assumir ou atribuir-se competências para gerar recursos políticos, econômicos, sociais ou técnicos, que lhes permitem assumi-los com garantias de eficácia. Por exemplo, a elaboração do planejamento ou coordenação de forças da ordem pública.

O princípio de associação nos leva a dar primazia às relações contratuais sobre as hierárquicas, no que se refere à articulação entre as administrações públicas (Estado e governos territoriais) e os agentes privados. Trata-se de desenvolver fórmulas como consórcios, contratos-programa, empresas mistas etc.

A idéia de demanda social deve ser central. Nenhum governo local pode alegar não ser competente quando existe uma problemática grave em temas como emprego ou segurança pública. A legislação deve permitir e facilitar a atuação dos governos locais em todos aqueles casos em que a demanda social e a vontade política coincidam no confronto com objetivos que, teoricamente ou sob inércia legal, afetem as competências do Estado ou sejam próprias da atividade privada.

Tudo isto nos leva a reivindicar o princípio de diversidade. As cidades são e devem ser diferentes nas suas competências. Passamos agora a expor de forma sucinta a possível ampliação do campo de atuação do governo das cidades.

a) Bloco econômico

Tradicionalmente, as únicas empresas municipais têm sido as de prestação de serviços públicos em regime de monopólio. No que se refere à atividade de promoção econômica, as empresas municipais têm se limitado quase sempre à definição de áreas ou zonas por via do planejamento e à publicidade turística da cidade. Atualmente, a promoção econômica da cidade requer competência e meios do governo local — em colaboração com outros atores públicos e privados, porém com iniciativa própria — no desenvolvimento de zonas de atividades empresariais, na criação de bancos com linhas de capital de risco, na promoção de empresas públicas e mistas competitivas com o setor privado, na realização de campanhas

internacionais que atraíam investidores e visitantes, na promoção e gestão de recintos de feiras e centros de convenções e parques industriais e tecnológicos, no estabelecimento de oficinas de informação e assessoria a empresários e investidores locais e internacionais etc.

b) Bloco urbanístico, de moradia e meio ambiente

Embora correspondam a competências mais tradicionais do governo local, na prática as decisões principais são tomadas pelos governos nacionais (financiamento de grandes obras públicas, uso de áreas centrais ou aptas para o desenvolvimento urbano de propriedade ou gestão estatal ou de empresas nacionais, programas de habitação social, capacidade de impôr sanções aos atentados ao meio ambiente) ou pelos agentes privados (que tomam decisões de investir ou não nas áreas urbanas e de definir os projetos de construção e os usos específicos das áreas construídas). Sem temor de que o governo local faça valer o poder teórico que lhe dá competência de planejamento territorial, pelo contrário, utilizando-a para obrigar a negociação entre os agentes públicos e privados, devemos priorizar a associação entre os mesmos.

Este é um dos aspectos principais do planejamento estratégico. O papel promotor e a liderança local podem, assim, concretizar-se na definição das grandes obras públicas financiadas pelo Estado; na recuperação das áreas obsoletas sob posse de autoridades portuárias, militares ou de ministérios diversos; na gestão de programas de moradia; na delegação ou transferência da competência disciplinar em todos os temas de meio ambiente urbano; na definição de novas figuras de planejamento que o vinculem à execução de projetos; na possibilidade de criar *holdings*, consórcios ou empresas mistas; na execução conjunta, com outras administrações e com agentes privados, de grandes operações de desenvolvimento urbano; na assunção do domínio público do subsolo, reabilitação de centros antigos, planos de uso etc.

c) Bloco de segurança pública e de justiça

Neste bloco, o governo local deve assumir competências que lhe permitam exercer:

— uma função coordenadora tendo como base sua capacidade e o princípio de proximidade. Por exemplo: a coordenação das forças da ordem pública ou do conjunto de policiais atuantes na cidade (segurança de espaços e edifícios públicos, tráfego, pequena delinquência urbana etc.). Em algumas cidades, a polícia nacional dependeria funcionalmente da prefeitura — sem afetar a existência de uma polícia local;

— uma função inovadora para levar a cabo aquelas políticas preventivas e/ou repressivas que correspondem a problemáticas novas. Por exemplo, tráfico de drogas e reinserção de viciados em drogas, desenvolvimento e aplicação de normas de proteção do meio ambiente, repressão ao racismo, à xenofobia e outras formas de discriminação social, étnica ou religiosa. Em algumas cidades já foi planejada a necessidade de configurar um sistema próprio de juízes e fiscais municipais: a justiça municipal;

— uma função complementar à justiça e à polícia estatais para aproveitar as maiores possibilidades de cooperação social do governo local. Trata-se do caminho mais fácil para iniciar a assunção de competências neste campo.

d) Bloco social e cultural

As competências e a capacidade de atuação dos governos locais na política social e cultural eram, de forma geral, amplamente reconhecidas, e, neste caso,

trata-se, mais do que de uma questão legal, de uma questão de meios. A insuficiência destes dá lugar a que, na prática, as administrações superiores, mediante programas setoriais ou projetos individuais, substituam o governo local. Em outros casos, é o setor privado que atua, sem que sua ação se integre num programa urbano coerente, e em outros ainda, simplesmente deixa-se uma parte importante da cidade e de sua população sem oferta cultural e sem serviços sociais. A competência que deve ser conquistada é a da gestão e/ou coordenação dos programas e projetos públicos ou mistos e o desenvolvimento de todas as formas necessárias de cooperação público-privada.

Três campos de atuação nos parecem especialmente relevantes:

— programas sociais de moradia e urbanização básica com a cooperação dos próprios habitantes. Reconhecimento prévio do *hábitat* popular informal. Extensão da cidade à periferia (o que inclui monumentalização, comunicações, centralidades urbanas e descentralização político-administrativa);

— programas de geração de emprego em setores à margem da concorrência internacional, serviços pessoais, manutenção da infra-estrutura e serviços urbanos, ecologia urbana;

— oferta cultural tanto no que se refere à oferta destinada a públicos externos (atratividade) como internos (integração).

A educação e a saúde são, em alguns países, de competência municipal, em outros, de competência da união ou, ainda, integrada. Em geral, não pode ser uma competência exclusivamente local (a programação e o financiamento devem ser estatais para que não se gerem maiores desigualdades), mas convém atribuir a gestão da rede básica (ensino não universitário e assistência sanitária primária) ao governo local.

e) Bloco de infra-estruturas de serviços urbanos, transportes e comunicações

Neste bloco, delinham-se pelo menos três tipos de problemas:

— o financiamento da infra-estrutura e a manutenção de serviços básicos. Por exemplo, transporte público, abastecimento de água e rede de saneamento, serviços que requerem um acordo contratual com o Estado e, eventualmente, com as empresas concessionárias. Modelo: contrato-programa;

— a relação com empresas públicas estatais ou para-estatais que atuem em regime de monopólio. Por exemplo, companhias telefônicas ou empresas ferroviárias. O governo local deve obter uma posição favorável para negociar em boas condições. Um plano estratégico pode legitimar um plano integrado de transporte e comunicações entre a rede ferroviária regional e a rede urbana ou obrigar a Companhia Telefônica a cofinanciar redes de serviços;

— a possibilidade de assumir competências políticas e empresariais em novos campos, como, por exemplo, torres de telecomunicações, extensão das redes de cabos pela cidade, autorização de emissoras de rádio e televisões locais, experimentação de multimídia na relação com a cidadania.

Conclusão: novas competências, novos recursos e novas formas de gestão

Muitos governantes locais afirmam não querer mais incumbências ou obrigações, e sim mais recursos financeiros e meios. Certamente produziu-se uma defasagem entre o crescimento das funções e as demandas ao governo da cidade e o crescimento dos recursos para dar-lhes resposta.

No entanto, em muitos casos, o que se requer é mais poder, mais liberdade, mais autonomia. Por exemplo, a ordenação das atividades econômicas (inclusive algo tão simples como os horários comerciais), a aplicação da competência para impôr sanções em temas de meio ambiente (como fazer frente a agentes contaminadores) ou a autorização de rádios e televisões locais, não requerem grandes

recursos financeiros e, inclusive, podem proporcionar dividendos. Em outros casos, trata-se de poder organizar-se de forma diferente para flexibilizar as contratações de bens e serviços — sempre que isso redunde numa maior transparência — ou para inovar nos procedimentos administrativos — que facilitem as relações com os cidadãos, ou seja, logrem um maior grau de liberdade e de autonomia. Com toda a certeza, não é possível fazer uma nova política e assumir mais incumbências mantendo velhas estruturas organizativas e procedimentos pensados mais para controlar do que para atuar.

A reforma política e administrativa dos governos locais

Parece evidente que as atuais estruturas políticas locais, seus esquemas organizativos e meios de gestão não são mais adequados para construir esta liderança local e assumir as novas competências e funções propostas. Sem nos estendermos demais, permitimo-nos unicamente indicar cinco linhas de reforma.

a) Governo metropolitano do território e descentralização da grande cidade

Por um lado, é preciso criar estruturas metropolitanas de planificação territorial e estratégica, de programação conjunta dos investimentos de desenvolvimento urbano e de gestão dos serviços de âmbito supramunicipal. O governo metropolitano deve ser entendido como uma relação contratual ou consorcial entre administrações e não como uma relação hierárquica, embora seus acordos sejam impostos a todos. O governo do território metropolitano não pode corresponder a um único nível do Estado, e sim a todos (central, estadual, municipal). Paralelamente, a grande cidade deve ser descentralizada por distritos ou localidades, tanto no nível político como no nível administrativo.

b) Organização política

Deve-se reconhecer a personalização de lideranças, a necessidade de superar o confronto legislativo/executivo e a continuidade da gestão municipal. Entre outras reformas, propõem-se:

— a eleição direta de prefeitos, inclusive dos prefeitos locais ou presidentes distritais;

— a homologação entre a maioria executiva e legislativa. Por exemplo, o prefeito pode ser o cabeça da lista mais votada ou pode-se atribuir à lista do prefeito a maioria dos postos no conselho;

— supressão dos impedimentos de reeleição e/ou prolongamento dos mandatos de quatro para seis anos;

— atribuição dos postos executivos a profissionais mediante concurso e sem que o contrato esteja amarrado à duração dos mandatos políticos.

c) Financiamento dos governos locais

A doutrina e a experiência internacionais, pelo menos entre aqueles que se orientam segundo posições federais e descentralizadoras, propõem uma distribuição do gasto público do tipo 50% para o Estado Central e 50% para os Governos Territoriais (municípios e províncias, departamentos ou regiões). O financiamento dos governos locais deve ser, em grande parte, automático (receita própria e participação em impostos nacionais como renda ou Imposto sobre Valor Adicionado), sendo a contribuição do Estado de caráter compensatório (política de reequilíbrio) ou via contratos-programa ou outros instrumentos finalistas.

O financiamento de projetos de desenvolvimento urbano deve comportar uma parte importante de autofinanciamento via apropriação pública do valor agregado urbano gerado mediante a cooperação público-privado.

d) Gestão empresarial dos serviços e atividades públicas

Não pretendemos impor um modelo único e menos ainda a privatização total, e sim defender, pelo contrário, a diversidade de modos de gestão, com a finalidade de conseguir a máxima eficiência econômica e transparência social. Estamos convencidos, porém, de que um governo local promotor não pode funcionar sob formas de gestão e de contratação próprias da administração tradicional. Seguem aqui algumas propostas:

— centros gestores autônomos (que podem assumir diversas formas: institutos, patronatos ou fundações, empresas públicas ou consórcios etc.) para aquelas atividades ou serviços que podem, materialmente, separar-se dos serviços gerais. Estes centros terão a sua própria receita e realizarão o seu próprio controle de gastos, contratação de pessoal e serviços externos etc. O controle administrativo relizar-se-á *a posteriori*;

— empresas mistas ou privadas responsáveis, via concessão ou contrato, pela realização de um atividade ou prestação de um serviço de titularidade pública. Trata-se de algo perfeitamente aceitável, sempre que a administração pública estabeleça as condições de prestação do serviço ou a qualidade da atividade, e que a gestão empresarial demonstre ser mais eficiente.

Uma parte muito importante da atividade municipal pode realizar-se mediante estas fórmulas de descentralização funcional propostas, da gestão da atividade cultural à promoção econômica, da implementação dos projetos de desenvolvimento urbano à gestão do transporte público. Quando esta descentralização não é possível, convém, pelo menos, agilizar os procedimentos de gestão e contratação de bens e serviços.

e) Relações com os administrados, comunicação e participação

Trata-se, provavelmente, de um dos campos nos quais é mais necessária e possível a inovação. Salientamos três tipos de reforma:

— facilitar o acesso dos cidadãos à administração e às empresas de serviços públicos. Por exemplo, guichê único, negociações por telefone, valor da declaração oral, consulta em domicílio etc.;

— comunicação baseada no uso generalizado das novas tecnologias (multimídia que permita o "feedback" ou a resposta do cidadão) e relações personalizadas apoiadas nas eleições diretas e na descentralização territorial e funcional;

— participação dos cidadãos mediante programas negociados baseados na cooperação dos usuários, apoio às organizações sociais de base e seu reconhecimento como interlocutoras, gestão integrada de equipamentos etc.

f) Internacionalização dos governos locais

Tradicionalmente, as relações exteriores são competência exclusiva do governo nacional. Contudo, as cidades necessitam hoje promover-se internacionalmente, tendendo a integrar-se em sistemas ou eixos transnacionais, fazendo parte de redes e organizações regionais ou mundiais de cidades e autoridades locais, multiplicando suas relações bilaterais e multilaterais. Seria paradoxal que os atores privados da cidade (câmaras de comércio e empresas, universidades e organizações profissionais e sindicais, entidades culturais etc.) contassem com projeção e presença internacionais e tal não ocorresse com os governos locais. Ao contrário, corresponde aos governos nacionais facilitar esta presença internacional de várias maneiras:

— apoio político e financeiro às atividades de promoção exterior das cidades, assim como às atuações dirigidas a atrair sedes e eventos internacionais públicos ou privados;

— facilidade na constituição de eixos e redes entre cidades que permitam às cidades do país reforçar suas posições no continente e no mundo, tendo em conta a competição crescente entre territórios;

— ação diante dos organismos intergovernamentais (Nações Unidas, em primeiro lugar, mas também organismos regionais, econômicos etc.) para que as cidades e suas organizações sejam reconhecidas como parceiras;

— reconhecimento do direito dos governos locais de recorrer ao crédito internacional e de gerir os créditos e/ou subsídios dos organismos internacionais;

— reconhecimento, por fim, da capacidade de atuação dos governos locais como sujeitos políticos na vida internacional e diante dos organismos até agora exclusivamente intergovernamentais, sempre que se trate de questões do seu interesse ou competência.

Conclusão

Um Plano Estratégico é a definição de um Projeto de Cidade que unifica diagnósticos, concretiza atuações públicas e privadas e estabelece um marco coerente de mobilização e de cooperação dos atores sociais urbanos.

No que se refere à definição de conteúdos, o processo participativo é prioritário, visto que dele dependerá a viabilidade dos objetivos ou atuações propostos. O resultado do Plano Estratégico não é uma Norma ou um Programa de Governo (embora sua assunção pelo Estado e pelo Governo Local deva traduzir-se em normas, investimentos, medidas administrativas, iniciativas políticas etc.), e sim um contrato político entre as instituições públicas e as da sociedade civil. Por isso, o processo posterior à aprovação do plano, a continuidade e implementação de medidas ou atuações, é tão ou mais importante que o processo de elaboração e aprovação consensuais.

Num momento histórico caracterizado pela globalização da economia e pelas políticas de abertura dos mercados, pela descentralização política, revalorização dos âmbitos e identidades locais ou regionais e pela multiplicação de demandas sociais heterogêneas que não se sentem satisfeitas pelas respostas estatais, o Projeto de Cidade (ou de região), baseado num Plano Estratégico de amplo consenso social, representa uma grande oportunidade democrática. Por um lado, oferece uma resposta integrada do lugar onde os problemas da sociedade são delineados e de onde os agentes públicos e privados podem atuar conjuntamente. Por outro, podem permitir-nos reconstruir o sentido da cidade, do território, numa época em que a perda de consciência dos limites e a dissolução das ideologias que dão suporte aos projetos coletivos nos desafiam a refazer nossos sistemas de convivência.

Recebido para publicação em maio de 1996.

Manuel Castells é sociólogo e professor de Teoria do Planeamento na UCLA, Berkeley.

Jordi Borja é sociólogo e presidente da Empresa Mista de Tecnologia Urbana de Barcelona (TUBSA).

Novos Estudos

CEBRAP

N.º 45, julho 1996

pp. 152-166
