

@local.glob

@global ... @local



- **Jovelina Imperial - A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa**
- **Marc Rimez - A cooperação descentralizada local**
- **Mladen Ivanovic - As autoridades locais e a construção da Croácia moderna**

Desenvolvimento local nos países da CPLP

Jovelina Imperial

*Assessora para os Assuntos de Cooperação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)
fórum multilateral de ajuda mútua entre os países lusófonos*

A descentralização pode ser um mecanismo institucional de reforço e consolidação da unidade nacional, coesão social e de promoção da democracia local, bem como uma resposta adequada à diversidade étnica e geográfica. A construção da paz passa pelo desenvolvimento de estratégias de promoção de confiança entre as comunidades, particularmente ao nível local.

Na maior parte dos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), sobretudo os países africanos, o sistema de administração local caracteriza-se pelos princípios de Estado Unitário, autonomia local, descentralização e desconcentração administrativas e participação das instituições do poder tradicional e dos cidadãos no exercício do poder local.

A criação e desenvolvimento de estruturas a nível local nem sempre obedecem a critérios de racionalidade orgânica e funcional. O mesmo acontece com a própria racionalidade de recursos organizacionais, designadamente os humanos, materiais e financeiros que os serviços locais não dispõem.

Em muitos casos os diplomas legais são aprovados sem que o seu alcance e profundidade tivessem sido previamente interiorizados ao nível das províncias e municípios, o que poderá estar na base de várias lacunas.

As leis não tiveram em conta, em termos orgânicos e de pessoal, a realidade das várias províncias, municípios e comunas, em termos de população, nível de desenvolvimento económico e social, quantidade e qualidade dos quadros, tipo de infra-estruturas, etc..

Na maior parte dos Estados membros não existe uma tradição de participação dos órgãos locais ou de base nos processos de decisão. Os regimes políticos dos últimos 70 anos criaram uma cultura de obediência dos subordinados às chefias e a ausência de mecanismos de prestação de contas.

Para dar o exemplo de Angola, a participação dos órgãos locais

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa CPLP é um fórum multilateral privilegiado para aprofundar a cooperação e a amizade mútua entre os Estados Membros:

- Angola
- Brasil
- Cabo Verde
- Guiné-Bissau
- Moçambique
- Portugal
- São Tomé e Príncipe
- Timor Leste

Criada em 1996, tem a sua sede em Lisboa, Portugal, e o conjunto de todos os Estados Membros constituem uma comunidade de 220 milhões de pessoas.

Breve história da CPLP

A idéia da criação de uma Comunidade reunindo os países de língua portuguesa já havia sido suscitada desde 1983 e depois da realização de um primeiro encontro, em 1989, entre os Chefes de Estado e de Governo de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe, decidiu-se a criação do Instituto Internacional da Língua Portuguesa.

Na década de 90 a iniciativa ganhou um novo impulso com a criação, em 1994, de um Grupo de Concertação Permanente em Lisboa, única capital onde existem embaixadas de todos os países membros da CPLP. O Grupo ocupou-se de todos os aspectos relativos à preparação de uma Cimeira de Chefes de Estado e de Governo e da institucionalização da Comunidade. Resultado deste trabalho foram dois documentos estratégicos para a constituição da CPLP:

1. A Declaração Constitutiva da CPLP
2. Os Estatutos da Comunidade



nos processos de tomada de decisão dos Governos provinciais ou da Administração Central é quase nula e não faz parte das preocupações das instituições, dos funcionários e outros actores. Parece não haver uma cultura de participação dos actores sociais nem de negociação.

O tecido social ao nível dos municípios e comunas está profundamente desestruturado, salvo as sedes provinciais e os centros mais ou menos urbanizados, onde se encontra um certo nível de actividade económica e social (agricultura, indústria, educação), a vida nos municípios quase se resume aos órgãos da administração e de soberania.

O nível dos quadros é notoriamente insatisfatório e o funcionamento das instituições estatais muito débeis.

“Assiste-se hoje, ainda, na maioria dos países africanos da CPLP, a uma excessiva concentração de funções e de estruturas nas sedes das províncias, deixando os municípios e comunas em situação fragilizada...”

Para tal razão, faz pouco sentido pensar na possibilidade dos órgãos e administrações comunais e municipais participarem no processo da tomada de decisões a outros níveis, pelo facto de não haver capacidade para tal, nem isso constitui uma preocupação sentida a esse nível.

São também condições indispensáveis a autonomia financeira, as competências próprias dos órgãos locais no controlo efectivo da situação financeira das autarquias locais, uma forte elasticidade das receitas em relação às despesas, bem como a existência de receitas próprias que tornem possível às autarquias locais uma política real de repartição de encargos e implicitamente a livre opção das suas despesas.

Assiste-se hoje, ainda, na maioria dos países africanos da CPLP, a uma excessiva concentração de funções e de estruturas nas sedes das províncias, deixando os municípios e comunas em situação fragilizada, o que não permite vislumbrar capacidade institucional para os desafios que se colocam de imediato, designadamente a reconstrução nacional dos estados membros,

O dia 17 de julho de 1996, data de celebração da Cimeira de Chefes de Estado e de Governo, marcou a criação da CPLP e o número de Estados Membros completou-se em 20 de maio de 2002, com a independência de Timor Leste.

Princípios que regem a CPLP

- Igualdade soberana dos Estados Membros;
- Não-ingerência nos assuntos internos de cada Estado;
- Respeito pela sua identidade nacional;
- Reciprocidade de tratamento;
- Primado da paz, da democracia, do estado de direito, dos direitos humanos e da justiça social;
- Respeito pela sua integridade territorial;
- Promoção do desenvolvimento;
- Promoção da cooperação mutuamente vantajosa.

Objetivos gerais

- A concertação político-diplomática entre seus Estados Membros, nomeadamente para o reforço da sua presença no cenário internacional;
- A cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, economia, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, cultura, desporto e comunicação social;
- A materialização de projetos de promoção e difusão da língua portuguesa.

Propósito comum:

- Consolidar os especiais laços de amizade entre os países lusófonos;
- Dar a essas nações maior capacidade de defender seus valores e interesses, calcados sobretudo na defesa da democracia, na promoção do desenvolvimento e na criação de um ambiente internacional mais equilibrado e pacífico;
- Promover um novo projeto político cujo fundamento é a Língua Portuguesa, vínculo histórico e patrimônio comum dos oito Estados Membros.

Estrutura Organizacional

Órgãos da Comunidade (definidos no ato de sua criação):

- Conferência de Chefes de Estado e de Governo (instância deliberativa, reúne-se a cada 2 anos);



recepção e enquadramento de deslocados, reinserção social dos militares.

Evidencia-se uma excessiva padronização do modelo legal da estrutura orgânica para a administração local, descurando a especificidade territorial em termos de desenvolvimento económico e social, número de população e disponibilidade de recursos humanos.

O grau de concentração de funções a nível provincial não permite o desenvolvimento institucional, económico e social das áreas de interior mais afectadas pela guerra e que requerem maior intervenção do Estado.

A transferência de funções para níveis inferiores da Administração local – municípios e comunas – e o desenvolvimento de parcerias com as ONGs, igrejas e privados poderá facilitar o desenvolvimento local.

As instituições do poder tradicional devem ser legal ou constitucionalmente reconhecidas, atribuindo-lhes determinadas funções, hoje exercidas por entidades estatais. Contudo, o seu âmbito de jurisdição deve circunscrever-se a povoações e bairros.

A transferência por parte do Estado de novas funções para a Administração local do Estado ou para as futuras autarquias locais deve ser acompanhada dos meios financeiros correspondentes.

Reconhecemos que a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa-CPLP, não tem grande experiência de trabalho em matéria de desenvolvimento local, entretanto a CPLP, tem dado particular atenção às solicitações e preocupações dos estados membros no âmbito do desenvolvimento local.

Por este facto e tendo em conta a experiência da OIT na matéria, a Cimeira de Chefes de Estado e de Governo discutiu a possibilidade de uma parceria com o Centro Internacional de Formação da OIT- Organização Internacional do Trabalho.

Neste contexto está em discussão ao nível dos estados membros, a execução conjunta do projecto Delnet- CPLP, que dará a possibilidade de capacitar os técnicos dos Estados membros em matérias específicas, pelo que a aprovação da proposta de projecto poderá constituir um ponto de partida para ao reforço de acções de desenvolvimento local.

O memorando de entendimento entre a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa-CPLP e a Organização Internacional do Trabalho, assinada em Novembro de 2004, vem reforçar a vontade e o interesse da Organização no tratamento e concretização de acções no âmbito do desenvolvimento local nos Estados membros. ■

- Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores (órgão deliberativo, responde à Conferência e reúne-se uma vez por ano);
- Comitê de Concertação Permanente (órgão deliberativo, reúne-se todos os meses e tem a sua sede em Lisboa);
- Secretariado Executivo (órgão executivo, implementa as decisões dos três órgãos deliberativos).

Órgãos adicionais:

- Reunião dos pontos focais de cooperação (unidades responsáveis por coordenar a cooperação entre os países da CPLP)
- Reuniões ministeriais (coordenam a nível ministerial o equivalente as acções de concertação e cooperação nos respectivos setores governamentais).

Financiamento

Os fundos da CPLP procedem das contribuições dos Estados Membros, de acordo com cotas fixadas pelos Conselhos de Ministros. A CPLP dispõe também de um Fundo Especial destinado exclusivamente ao apoio financeiro das acções concretas levadas a cabo no quadro da Comunidade. No caso das acções aprovadas no âmbito das Reuniões Ministeriais, estas serão financiadas por fontes a definir, para cada caso, pelos órgãos deliberativos. Uma auditoria independente examina cada ano a gestão das contas do Fundo Especial e o Secretário Executivo transmite o resultado da auditoria ao Comitê de Concertação Permanente para a sua sucessiva aprovação no Conselho de Ministros.

Mais informação em www.cplp.org

O programa URB-AL e a cooperação descentralizada local

Marc Rimez¹

Gestor e especialista em políticas locais do Programa URB-AL - EuropeAid - Comissão Europeia

Há mais de uma década, a Comissão Europeia lançou vários programas de cooperação descentralizada dirigidos aos diversos setores da sociedade civil da América Latina e da União Europeia (AL-INVEST para as Pequenas e Médias Empresas, ALFA para as universidades, URB-AL para as coletividades locais, entre os mais conhecidos). Todos eles se caracterizam por deixar na mão dos atores a concepção e execução de projetos que fazem parte dos programas e seguindo o princípio do co-financiamento. Ambos os elementos garantem aos atores envolvidos um alto grau de apropriação dos resultados. Estes programas procuram reforçar os laços entre os atores das sociedades civis das duas regiões em questão, dando também uma importante contribuição à construção da integração latino-americana a partir da sociedade civil. Além disso, direta ou indiretamente, contribuem para o objetivo central de consolidar a coesão social na América Latina.



URB-AL: atividades e resultados

O URB-AL é, antes de mais nada, um programa de apoio institucional dirigido às coletividades locais da União Europeia e da América Latina. Seu objetivo geral é desenvolver relações diretas e duradouras entre essas coletividades locais, através de projetos de intercâmbio de experiências em diversos campos das políticas urbanas e a consequente aplicação e difusão dos resultados.

O URB-AL, que foi dividido em duas fases com, respectivamente, € 14 e € 50 milhões de financiamento comunitário, está articulado em torno de 13 redes temáticas, cada qual com sua própria entidade local coordenadora própria, encarregada de organizar e motivar as suas atividades. No âmbito destas redes, os participantes constroem as suas propostas de projeto comum sobre pontos específicos das temáticas gerais. Eles consistem, fundamentalmente, em intercâmbios de experiência sobre políticas locais urbanas.

Depois de quase sete anos de atividades, o URB-AL reagrupa ao redor de 1.000 cidades, coletividades locais e regiões da América Latina e da União Europeia que trabalham juntos no campo do Programa. Desta forma, incorpora a maioria das grandes metrópoles, mas também um amplo conjunto de cidades de pequeno e, principalmente, de médio porte das duas regiões, que compartilham e desenvolvem experiências sobre temas urbanos. Neste contexto, as cidades de médio porte foram-se tornando os participantes mais ativos e os interlocutores privilegiados da Comissão Europeia no Programa URB-AL.

O URB-AL desenvolveu 13 redes temáticas. Das 8 redes temáticas procedentes da primeira fase, todas terminaram seus trabalhos, as últimas das quais no final de 2003. No transcurso de 2005, a maior parte das 5 redes temáticas da segunda fase do Programa URB-AL, selecionadas pela Comissão em julho de 2002, terminarão suas atividades públicas com os respectivos seminários anuais.

¹ As opiniões aqui expressas são da responsabilidade exclusiva do autor e não comprometem a Comissão Europeia, instituição na qual presta seus serviços.

Como parte do URB-AL, a Comissão já escolheu, até à presente data (janeiro de 2005), 133 projetos comuns de tipo A (intercâmbios de experiências) entre estas redes. Destes, mais de 80 já concluíram as suas atividades.

Além disso, no contexto da segunda fase do URB-AL, 21 projetos de tipo B foram escolhidos até janeiro de 2005 pela Comissão Europeia. Destes, 7 referem-se a coordenadores de Rede. Outros 14 são a continuação e a aplicação dos resultados de projetos de intercâmbio de experiências (ou projetos de tipo A). Igualmente, as suas atividades se traduzem numa maior tangibilidade e visibilidade dos resultados.

O URB-AL outorgou mais de **40 milhões de euros** de subvenções que beneficiaram diretamente as coletividades locais através das redes e projetos.

Segundo os resultados de uma avaliação da primeira fase, encomendada a especialistas independentes, o URB-AL apresenta resultados muito concretos. Entre outros, como os especialistas sublinharam, de acordo com uma pesquisa realizada para este propósito, mais de 45% das ações possibilitou que *“se modificasse a orientação das políticas”* e/ou *“geraram novos serviços municipais ou locais”*, ao passo que mais de dois terços dos entrevistados (participantes de projetos comuns) afirmam que *“novas políticas foram elaboradas”* e mais de 90% que *“foram tomadas novas medidas no âmbito local”*.

Conforme os mesmos avaliadores, o URB-AL é tido como um instrumento particularmente pertinente no que concerne às expectativas das cidades e coletividades locais de ambas as regiões. Especialmente acerca das prioridades definidas pela Cimeira de Madrid em 2002: a luta contra as desigualdades sociais e a luta contra a pobreza; a defesa e a promoção dos direitos humanos; a promoção da sociedade da informação.

No que diz respeito às novas prioridades da União Europeia em suas relações com a América Latina – a coesão e a integração regional – definidas na Cimeira de Guadalajara em maio de 2004, cabe destacar que os atores do URB-AL já abriram caminho. No caso particular, tornaram-se atores pioneiros na construção de uma integração regional que inclui a sociedade civil através da construção destas redes de contatos diretos, e muitas vezes permanentes, entre cidades da América Latina e da Europa.

Mais informação em [URB-AL](#)

URB-AL no contexto da cooperação descentralizada

O Programa URB-AL tornou-se numa referência obrigatória e, por sua índole, é altamente representativo das potencialidades da cooperação descentralizada.

Uma contribuição inovadora e fundamental do URB-AL à cooperação descentralizada Europa-América Latina é a substituição do conceito tradicional de “transmissão de idéias, conhecimentos e experiências” pela premissa do “mútuo intercâmbio de idéias, conhecimentos e experiências entre todos os atores”. Isso permitiu, por exemplo, que coletividades locais europeias entrassem em contato direto com experiências inovadoras de práticas participativas desenvolvidas com sucesso na América Latina – como é o caso do orçamento participativo.

Outra novidade, a nível operativo do Programa, foi a constituição de redes de cidades, como um mecanismo excelente para aceder ao campo internacional e ao trabalho conjunto em projetos definidos ao redor de problemas específicos. Durante a Fase I definiu-se um conjunto de redes temáticas e se propôs que os projetos comuns fossem o seu fator chave de dinamismo. Dada a temática central da rede, os municípios participantes estiveram incumbidos da escolha dos conteúdos específicos dos projetos comuns. Os governos locais contaram, assim, com uma grande autonomia de seleção das questões urbanas a serem tratadas. As oito redes criadas nesta primeira fase organizaram seu trabalho em torno de problemas urbanos muito relacionados com as políticas tradicionais de desenvolvimento, com uma acentuação forte na possibilidade de incorporar experiências para modificar as modalidades em uso. Entre as razões que explicam esta tendência inicial estão as

falhas mais típicas de gestão do espaço urbano próprias das cidades da América Latina, principalmente aquelas relacionadas com o planejamento e a implementação de políticas urbanas institucionais nas próprias capacidades de participação.

Na segunda fase, os objetivos do programa foram ajustados e potenciados, diversificando as atividades através de uma maior dotação de recursos. A incorporação dos conceitos de **aquisição e aplicação** de boas práticas urbanas aos objetivos gerais determinou as linhas estratégicas particulares estabelecidas para esta nova etapa, ampliando simultaneamente o campo de ação das redes e os projetos comuns. As novas redes permitem aprofundar aspectos globais do universo urbano e focalizam facetas macro-socioeconômicas que as cidades e as comunidades devem enfrentar e que exigem respostas diferentes das tradicionais. Outra inovação foi a incorporação de dois tipos de projetos comuns, com características diversas em sua organização e acesso ao financiamento. A nova tipologia de projeto responde a objetivos operativos, de inserção territorial de outra magnitude, concebidos para ampliar o campo de possibilidades da cooperação descentralizada no terreno das políticas urbanas, incluindo mudanças substanciais de escala nas intervenções.

Na América Latina, mais que em outras regiões, há uma verdadeira demanda de cooperação regional e de “regionalidade”, expressa em vários esquemas de integração regional e sub-regional. Isso explica que os programas de cooperação descentralizada sob um formato regional tenham conseguido êxitos mais profundos que em outras regiões onde se aplicaram os mesmos esquemas de cooperação. A cooperação regional deu apoio à abertura de mecanismos para uma maior participação dos atores da sociedade civil nos processos de integração. Um exemplo desta participação, que nasce dos próprios atores, é a constituição e o forte desempenho de Mercocidades. Os membros desta Rede, por sua vez, converteram-se em alguns dos principais atores do URB-AL na América Latina. A constituição de redes latino-americanas, que não constitui um objetivo explícito do Programa, é talvez um dos seus resultados mais importantes e duradouros.

As ações e iniciativas de cooperação descentralizada que foram favorecidas, no contexto das relações entre a União Européia e a América Latina, articulam-se principalmente

ao redor de quatro eixos estratégicos: i) Direitos humanos; ii) Coesão social e combate à pobreza; iii) Governabilidade e fortalecimento institucional; iv) Desenvolvimento local (economia, meio-ambiente, ordenamento territorial). Trata-se, em todos os casos, de eixos temáticos propícios ao desenho e aplicação de políticas públicas pelas instâncias de decisão local e regional que são as primeiras em termos de vinculação entre a cidadania e os responsáveis políticos e administrativos.

URB-AL: reforçar as iniciativas locais de cooperação descentralizada

Na preparação da Cimeira de chefes de Estado e de Governo da União Européia e da América Latina e Caribe, realizada em Guadalajara, México, em maio de 2004, a Comissão Européia lançou, em setembro de 2003, uma convocatória para a coordenação e a organização de uma **Conferência sobre a parceria local União Européia-América Latina**.

Os objetivos dessa Conferência eram dois. Por um lado, fomentar a reflexão sobre as práticas atuais de cooperação internacional descentralizada entre as coletividades locais da União Européia e da América Latina. Por outro, propor pautas para consolidar o desenvolvimento futuro da cooperação a partir da adaptação da sua concepção estratégica e seus modos de levar a cabo as prioridades e expectativas das cidades latino-americanas no campo das políticas urbanas, a maximização dos recursos e a gestão da cooperação descentralizada.

Em dezembro de 2003, a organização desta Conferência e a subvenção correspondente do programa URB-AL foi outorgada ao consórcio integrado pelo Município de Valparaíso (Chile), como coordenador, e ao Governo Provincial de Barcelona (Espanha).

Em março de 2004, a Conferência reuniu, durante três dias, 30 especialistas – independentes e representantes de cidades envolvidas na cooperação descentralizada – além da célula de integração, representantes da Comissão Européia e observadores. Os resultados desta reunião, apresentados oficialmente na Cimeira de Guadalajara, estão plasmados na Declaração de Valparaíso e no Documento Base *“Balanço e perspectivas da cooperação descentralizada entre coletividades locais da União Européia e da América Latina no terreno das políticas*

urbanas"². Ambos os documentos foram amplamente difundidos numa edição especial da carta de informação do Programa URB-AL/INFO.

Os resultados do trabalho dos especialistas e da coordenação, sobre a cooperação descentralizada local, alcançados ao longo do ano, foram publicados em dezembro de 2004 no formato de um livro chamado "Tecendo laços entre territórios. A cooperação descentralizada local União Européia – América Latina", coordenado por Victor Godinez e María del Huerto Romero. Este livro pode ser baixado da página web da Conferência: www.conferenciaurbal2004.cl

Da mesma forma que o Programa URB-AL atua a nível da cooperação internacional descentralizada, este livro é um trabalho pioneiro no âmbito da cooperação descentralizada local.

Como se mencionou acima, o Programa URB-AL é fundamentalmente um programa de **apoio institucional** às coletividades locais, promovendo ao mesmo tempo a aprendizagem do trabalho em rede e a cooperação regional e internacional.

A relevância desta dimensão pode ser claramente vista em vários dos artigos que compõem este livro. Em particular, enfatizam-se os vínculos entre consolidação institucional e promoção da participação cidadã local (C. Braun) e a necessidade desta consolidação para uma maior eficiência e eficácia na luta contra a pobreza urbana (S. Braile). V. Godinez, coordenador do grupo de especialistas, na sua contribuição ao livro, destaca os resultados do programa e das suas atividades no processo de construção de capital social no nível das coletividades locais.

Apesar do Programa URB-AL se ter tornado numa referência obrigatória da cooperação descentralizada local, ele faz parte de um movimento muito amplo de numerosas iniciativas de cooperação descentralizada, na maioria das vezes originadas nas próprias coletividades locais (M. Vira-

patirin). Inclusive, em alguns países da Europa, converteu-se em uma fonte de financiamento para a cooperação tão importante – e às vezes até mais – que as fontes tradicionais de cooperação bilateral (A. Fernández de Losada Passols). Neste sentido, as coletividades locais são os primeiros e os mais importantes atores da cooperação descentralizada (M. Azcueta).

Com base nos resultados da Conferência e, em particular, da Declaração de Valparaíso, a Comissão Européia decidiu implantar suas principais recomendações. Assim, resolveu lançar duas novas iniciativas: um Centro de Documentação URB-AL, que se encarregará de recopilar, sistematizar e divulgar todos os resultados das redes temáticas e dos projetos comuns URB-AL com o intuito de multiplicar seus efeitos dentro das coletividades locais. A segunda consiste na coordenação de um Observatório da cooperação descentralizada local UE-AL, que além do programa URB-AL, terá como objetivo recopilar, sistematizar e difundir as múltiplas experiências de cooperação descentralizada local que se dão entre as coletividades locais das duas regiões. O Programa pretende, desta forma, contribuir para o desenvolvimento das numerosas iniciativas de cooperação local descentralizada e consolidar a sua sustentabilidade.

Em novembro de 2004, atribuiu-se a responsabilidade e o financiamento correspondente aos consórcios integrados pelo Município de Málaga e o de Valparaíso no caso do Centro de documentação URB-AL e o Governo Provincial de Barcelona e o Município de Montevideo no caso do Observatório da Cooperação Descentralizada Local. Ambos iniciarão as suas atividades em março de 2005 por um período de três anos.

Entre os principais resultados das atividades do Programa constam, assim, a formação de capital social nos municípios e a aprendizagem do trabalho em rede e a cooperação internacional. Este tipo de resultados constitui a maior garantia da sustentabilidade das diversas atividades que foram e continuam sendo realizadas no âmbito do URB-AL. ■

² Documento disponível em: <http://www.conferenciaurbal2004.cl/>

Construindo a Croácia Moderna: o papel das autoridades locais

Mladen Ivanovic

*Diretor do Programa para a Governabilidade Democrática do
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na Croácia*

Introdução

A cultura da autonomia local na Croácia remonta aos tempos da antiga Jugoslávia, mas seu papel e relevância mudaram bastante com o começo da transição. Num período de dez anos a autonomia croata foi reformada, partindo de um número módico de municípios (algo mais de 100) com um amplo território e incumbências importantes, mas geralmente distante dos cidadãos, para se transformar num sistema com um maior número de unidades territoriais locais, mais próximas aos cidadãos e, por conseguinte, mais eficazes a atender as suas necessidades.

Atualmente, a Croácia possui 425 municípios e 125 cidades, que juntamente com 21 condados somam 571 entidades locais. Há diferenças significativas entre estas em termos de tamanho, número de habitantes e nível de desenvolvimento. Portanto, por maiores que tenham sido as melhorias realizadas no sistema na última década, o processo de reforma que se iniciou em 1992 ainda não está terminado. Já só a existência destas pequenas entidades locais, independentemente de serem áreas urbanas ou



Vista aérea da cidade de Dubrovnik, Croácia

rurais, cidades ou municípios, áreas de interesse para o estado ou não, representam um bom motivo para que o governo croata continue com os processos de reforma e de descentralização lançados em 2001.

Quadros Legal e Constitucional da Autonomia Local na Croácia

Na primeira constituição, elaborada pelo parlamento croata, na qual se declarou a independência da Jugoslávia¹,

¹ A Constituição foi aprovada no Parlamento no dia 22 de dezembro de 1990 (denominada “Constituição de Natal”).

o direito à autonomia local foi estabelecido como um dos direitos dos cidadãos. A constituição ordenava um quadro básico no tangente às competências da autonomia local, como: “o direito de decidir acerca das necessidades e interesses dos cidadãos no âmbito local, principalmente em aspectos como o planejamento urbano, moradia, infra-estrutura municipal, cuidado das crianças, bem-estar social, cultura, esporte e preservação ambiental”. Além disso, definia três unidades básicas de governo local: cidades, municípios e distritos².

No mesmo pacote legislativo, em dezembro de 1992, o Parlamento croata promulgou outras quatro leis elementares através das quais definiu o sistema de autonomia local³. Segundo essas leis, as primeiras eleições locais foram realizadas em fevereiro de 1993, e no decorrer dos dois meses seguintes, constituíram-se os corpos representativos dos âmbitos locais e introduziu-se na Croácia um novo sistema de autonomia local. A legislação que dava conta da autonomia local foi completada durante o ano de 1993 por outras duas importantes leis: a lei de financiamento das localidades autônomas e de administração, e a lei de determinação das atividades autônomas locais e unidades administrativas.

Apesar da legislação reconhecer duas formas legais de localidades: cidades e municípios, determinando critérios para seu estabelecimento, também abrangia exceções: as circunstâncias sob as quais certos territórios podem ser proclamados cidades ou municípios, mesmo quando não cumpram com os quesitos legais básicos para tal. Infelizmente, a exceção rapidamente se converteu em regra, e foram surgindo um grande número de entidades locais com base na exceção da descrição legal. Uma das consequências da violação dessa lei são as grandes disparidades entre localidades, em termos de tamanho ou população: há cidades com menos de 3000 habitantes ou municípios extremamente pequenos com menos de 1000 habitantes, mas também há cidades com 10.0000 habitantes ou até mais que isso.

Em 1996, a Croácia tornou-se membro do Conselho Europeu e, um ano depois, adotou os requerimentos mínimos do Quadro Europeu de Autonomia Local, que passaram a ser obrigatórios a partir do dia 1 de fevereiro de 1998,

e por seu poder legal vigora sobre as leis croatas. O país assumiu, então, a obrigação de moldar sua legislação aos padrões europeus de autonomia local. Entretanto, nenhum passo relevante ainda foi tomado para ajustar a legislação ao cumprimento das obrigações que impõe o Conselho Europeu.

O primeiro ajuste do sistema legal croata à Carta Europeia de Autonomia Local foi realizado em 2001, começando com mudanças na Constituição. As incumbências dos governos autônomos locais foram ampliadas com alguns pontos novos (proteção ao consumidor, proteção do sistema de saúde básica, educação primária, entre outros) e incorporou-se a utilização de subsídios de maneira mais veemente do que antes. As mudanças constitucionais antecederam novas leis como a de Autonomia Regional e Local, a de Eleições Locais, a Lei da Cidade de Zagreb, e algumas outras leis que alteraram a espinha dorsal da autonomia na Croácia.

Áreas de interesse especial para o Estado

A desigualdade de oportunidades de desenvolvimento sentidas por algumas regiões da Croácia foi uma das razões principais para que se desenhassem programas especiais que oferecessem benefícios extras para as pessoas que moram, trabalham ou investem nessas regiões. As áreas de interesse especial para o Estado são uma categoria à parte que teve sua origem durante a guerra e ocupação de quase um quarto do território croata no período transcorrido entre 1991 e 1997, que causou grandes estragos materiais, destruindo a infra-estrutura e deslocando muitos habitantes. As áreas de interesse especial, juntamente com algumas medidas para estimular o desenvolvimento dessas regiões (com o intuito de eliminar as consequências da guerra o mais rapidamente possível), são especificamente consideradas pela legislação. O objetivo desta lei é também o de possibilitar o regresso dos desalojados e refugiados, e fomentar o desenvolvimento demográfico e econômico que conduza a um desenvolvimento uniforme de todas as regiões do país.

Outras duas categorias dentro do sistema de autonomia local são as áreas de ilhas, serras e montanhas. Ambas foram cobertas por leis específicas, oferecendo benefícios

² O conceito de distrito foi posteriormente deixado de lado.

³ Lei da Autonomia Local e Administração; Lei dos Territórios dos Condados, Cidades e Municípios da República da Croácia; Lei da Eleição de Deputados das Entidades Representativas da Autonomia Local e das Unidades Administrativas; e a Lei da Cidade de Zagreb.

para as pessoas que moram e trabalham naquelas áreas, assim como para aqueles que aí querem investir, com o objetivo de motivar o seu desenvolvimento econômico e demográfico.

Sustentabilidade Fiscal da Autonomia Local

Hoje em dia, as localidades contam com a prestação de muitos serviços públicos e são fatores extremamente importantes para o desenvolvimento geral. Isso exige a elaboração de um sistema fiável de financiamento, para garantir sustentabilidade e prosperidade. Na Croácia, há três fontes de financiamento das localidades: impostos locais, impostos compartilhados e receitas isentas de impostos.

Há vários impostos locais, tanto a nível regional como de cidades e municípios: imposto a heranças e presentes, automóveis, a embarcações, às máquinas de jogos de azar, ao consumo, às casas de veraneio, a empresas, ao uso de áreas públicas, a terras improdutivas, a imóveis empresariais inutilizados, a terrenos improdutivos e taxas sobre o imposto de renda. Por mais abundante que a variedade de impostos locais aparente ser, a maior parte do arrecadamento nos orçamentos locais provem dos impostos sobre rendas e lucros (mais de 80%), enquanto que a contribuição de outros impostos aos impostos locais é relativamente baixa. Além disso, apenas um terço da arrecadação local está isenta de impostos, como é o caso de diversos títulos locais, impostos a trâmites administrativos, contribuições, rendas e afins, recolhidos por organismos autônomos locais. Conseqüentemente, as localidades autônomas ainda têm um nível significativo de dependência fiscal do Governo Central.

Contudo, a dependência financeira do Governo Central não é o único fator que afeta a capacidade fiscal das localidades. Da perspectiva do desenvolvimento, a atual atomização do território croata não pode ser considerada como uma condição animadora, sobretudo devido ao fato que a capacidade fiscal das localidades muito pequenas não é satisfatória, não só pela ausência de projetos de desenvolvimento consistentes, mas também pela falta de cumprimento das funções básicas da autonomia local. Por exemplo, de

acordo com a análise das receitas locais, conduzida pelo Centro Legal da Croácia⁴ em 2002, havia 17 municípios gastando mais do que a sua arrecadação só para cobrir gastos de pessoal, o que significa que são municípios totalmente disfuncionais e incapazes de realizar grandes progressos em termos de desenvolvimento.

Apesar de existirem localidades que nem sequer contam com uma justificação financeira para a sua existência, há outros motivos que levam o governo a tomar decisões arbitrárias sobre a diminuição da quantidade de municípios. O Quadro Europeu da Autonomia Local proíbe qualquer tipo de alteração nos limites das localidades sem a prévia aprovação da maioria da população local. É difícil acreditar que algum dia o governo central receberá tal aprovação, porque por mais pobre e ineficiente que seja o governo local, os cidadãos tendem a identificar-se com suas cidades ou municípios, e não concordariam em bani-los. Com isso, o Governo terá que procurar outros métodos, talvez mais indiretos, para fazer mudanças na estrutura territorial da autonomia local na Croácia de forma a aumentar o potencial de desenvolvimento.

Autoridades Locais e Governo Central

Não são apenas as finanças que geram dependência e relativa debilidade das localidades perante o governo central. Outra razão não menos importante é que os governos locais na Croácia ainda não podem levantar sua voz em uníssono, por mais que haja um apoio institucional adequado.

Atualmente existem três associações nacionais de governos locais: Associação de Cidades, Associação de Municípios e Associação de Condados. Enquanto que esta última acaba de ser formada e ainda não terminou de definir todas as suas atividades, as duas primeiras são sucessoras de uma organização de governos locais já existente. Considerando os vários interesses em comum, estas criaram a União de Associações de Cidades e Associação de Municípios, instituição que representa quase 70% dos governos locais na Croácia.

Embora a União conte com forte apoio e legitimação, ela

⁴ O Centro Legal da Croácia é uma ONG de Zagreb. No período de 2000-2003 o CLC estava executando um projeto denominado "Descentralização da Administração Pública". Para ver os resultados do projeto, veja a página web: <http://ww.hpc.hr>

não é capaz de proteger ou representar os interesses dos seus membros de maneira satisfatória. O seu escritório operacional é pequeno e demasiado frágil e não tem capacidade para estabelecer uma comunicação de peso com o Governo Central. Portanto, por um lado, a União não é vista como um parceiro confiável para o Governo e, por outro, apesar do seu potencial, ela ainda é pouco reconhecida.

Enquanto esta situação não melhorar significativamente e a capacidade da União não atingir níveis razoáveis, as autoridades locais na Croácia manterão uma posição inferior perante o Governo central⁵.

Descentralização

Apesar do Governo ter adotado algumas políticas em direção à descentralização na metade de 2001, ainda não se pode dizer que o processo tenha sido finalizado e a Croácia continua sendo considerado um país fortemente centralizado. Os custos dos serviços públicos nas áreas de educação primária e secundária, saúde e bem-estar social foram parcialmente transferidos para o nível local, mas não para todas as localidades, só para aquelas que, segundo uma pesquisa do Ministério das Finanças, dispunham de capacidade fiscal para tal⁶.

Após o seu início, o processo de descentralização não teve continuidade visível por cerca de três anos e meio. Apenas no começo de dezembro de 2004 o Governo formou o "Comitê de Descentralização", que deve elaborar e levar adiante tal processo. Entretanto, o Governo croata ainda não conta com políticas claras sobre a descentrali-

zação, ou tais políticas nunca foram levadas a público, e torna-se difícil prever a sua direção futura.

Conclusão

A essência do sistema autônomo local da Croácia foi, sem sombra de dúvidas, formada na última década. Todavia, ainda há muito trabalho por fazer com vista à eliminação dos problemas que se observam e para melhorar o desempenho geral. A continuação do processo de descentralização, o cuidado das áreas de interesse especial, a superação das disfunções das autonomias locais são só alguns dos fatores críticos sobre os quais o Governo central se deveria concentrar no futuro.

Apesar destes problemas, podemos dizer que o conceito de autonomia local na Croácia foi totalmente reconhecido como uma necessidade válida. Há inúmeros exemplos de autoridades locais bem qualificadas que levam o desenvolvimento às suas localidades com visão de futuro e imaginação. A identificação dos cidadãos com suas cidades e municípios pode ser considerada a melhor prova de que este é o caminho certo.

Se o Governo central se comprometer em levar este processo para a frente, a Croácia terá tempo suficiente para trabalhar nas melhoras do sistema de autonomia local, antes da sua entrada na União Européia. Assim, pode-se esperar que em poucos anos as autoridades locais croatas passem a ser um motor confiável para o desenvolvimento dos territórios, como já acontece em alguns países europeus. ■

Ligações de interesse sobre a Autonomia Regional e Local na Croácia:

Carta Européia de Autonomia Local (*em inglês*) <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>

Lei de Autonomia Regional e Local na Croácia (*em inglês*) <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN013650.pdf>

PNUD Croácia (*em inglês e croato*) <http://www.undp.hr/>

Programa Delnet na Croácia (*em inglês e croato*) http://learning.itcilo.org/delnet/pg/projects/croazia_2003/principal.asp?idioma=eng

União da Associação de Cidades e a Associação de Municípios da República de Croácia (*em inglês e croato*) <http://www.savez-gradova-opcina-rh.hr/>

⁵ O Programa Delnet, em colaboração com o PNUD Croácia e o apoio do governo norueguês, proveu um importante fomento à União ajudando no desenho de alguns novos serviços para os membros e fortalecendo sua capacidade geral. A parceria foi continuada pelo PNUD Croácia.

⁶ As funções descentralizadas foram transferidas somente a 32 cidades e a todos (21) os condados.