

O governo das grandes cidades na América Latina: desafios para a governança da descentralização

EDUARDO JOSÉ GRIN
JOSÉ HERNÁNDEZ BONIVENTO
FERNANDO LUIZ ABRUCIO

RESUMO

■ Na América Latina existe a combinação de um impressionante crescimento das áreas urbanas, especialmente as megacidades, com o processo recente de demanda por descentralização e democratização. Tal característica comum convive, no entanto, com diversos modelos de governança. Por isso, é preciso entender tais estruturas e seus efeitos, para saber que escolhas podem favorecer mais a democracia e a qualidade da gestão pública no plano das grandes cidades latino-americanas. Este é o objetivo do artigo, que analisa nove casos da Região, a saber, as Prefeituras de São Paulo, Rio de Janeiro, a Cidade do México, a Cidade Autônoma de Buenos Aires, a Municipalidade Metropolitana de Lima, Santiago do Chile, o Distrito Metropolitano de Quito, e as Alcaldias de Bogotá e Medellín.

Para analisar esses casos, foram investigadas as seguintes dimensões: o desenho institucional da governança, a análise do contexto histórico de cada experiência de gestão territorial e os resultados da implementação do modelo. Nesse último quesito, foram observados três aspectos: o impacto da governança territorial sobre os serviços públicos, a relação do modelo com a participação cidadã e a governabilidade no relacionamento entre Executivo e Legislativo locais.

A conclusão do trabalho realça os diversos desafios à descentralização na América Latina, no que se refere à governança das grandes cidades, mostrando a necessidade de se encontrar um equilíbrio entre a autonomia local, lastreada em instituições representativas e participativas fortes, e o seu entorno territorial, particularmente nas áreas com características metropolitanas.

ABSTRACT

■ Latin America witnesses the combination of an impressive growth of urban areas, especially of megacities, and their recent processes demanding decentralization and democratization. This common characteristic, however, coexists with different governance models. For that reason, we need to understand those structures and their effects, in order to recognize the choices that might better encourage democracy and the quality of public management throughout the large Latin-American cities. This is the purpose of the article, which analyzes nine regional cases, i.e. the Municipalities (districts) of Sao Paulo, Rio de Janeiro, Mexico City, the Autonomous City of Buenos Aires, the Lima Metropolitan Municipality, Santiago do Chile, The Metropolitan District of Quito, and the Bogota and Medellin Town Halls.

The following dimensions were researched when analyzing these cases: the design of institutional governance, the analysis of the historical context of each territorial management experience and the results of the implementation of the model. In this case, three aspects were considered: the impact of territorial governance on public services, the relationship of the model with citizen participation and the governability in the relationship between the local Executive and Legislative powers.

The conclusion of the study highlights the various challenges to decentralization in Latin America as regards governance of large cities, evidencing the need to find a balance within local autonomy, based on strong representative and participative institutions, and its own territorial surrounding, especially in areas of metropolitan characteristics.

INTRODUÇÃO

■ O crescimento das cidades na América Latina tem sido constante desde os anos 1950, o que a torna a região mais urbanizada do mundo. As chamadas “megacidades” (mais de cinco milhões de habitantes) e “grandes cidades” (mais de um milhão) não são poucas, incluindo as áreas metropolitanas em torno deles. Em torno dessas cidades, física e economicamente integradas para a metrópole, vive 14% da população total da região (ONU-HABITAT, 2012).

Esta situação de alta urbanização trouxe novos desafios para a gestão de grandes cidades, especialmente quando estes espaços têm problemas de segre-

gação e desigualdade espacial. Soma-se a isso a complexificação política, com a ampliação de diversos *stakeholders* sociais e cidadãos cada vez mais exigentes na defesa de direitos.

Neste contexto de maior envolvimento dos cidadãos, surgem novas exigências como a de uma maior proximidade do governo no interior das cidades. Esta demanda tem estimulado várias iniciativas de desconcentração e descentralização das grandes cidades, especialmente quando o modelo de governança urbana tem convertido a administração local em um corpo de enormes dimensões, inclusive com exigência que ultrapassem seus próprios territórios. Este é o caso do Distrito Capital de Bogotá, do Governo da Cidade do México, da cidade de Buenos Aires, das prefeituras de São Paulo e Rio de Janeiro, bem como da cidade de Medellín, na Colômbia. Por sua vez, nos casos em que o modelo de governo tem se baseado em estruturas fragmentadas, há a necessidade de uma melhor articulação de ações metropolitanas junto a vários municípios conurbados que conformam as cidades. Este é o caso de Santiago e a razão para o surgimento de governos metropolitanos em Lima e Quito, por exemplo.

Considerando essas experiências de gestão territorial em grandes metrópoles latino-americanas, esse artigo analisará, de forma comparada, os modelos implementados para ampliar a governabilidade sobre o espaço urbano. Nessa linha, este trabalho se debruça sobre uma parte do livro organizado recentemente pelos autores, intitulado *El gobierno de las grandes ciudades: gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina*. A intenção que é o leitor possa ter uma visão ampla dos instrumentos que os governos locais latino-americanos têm implementado visando articular o nível central e os territórios, e como cada modelo oferece respostas para o desafio de aproximar o poder público dos cidadãos.

O objetivo desse trabalho de análise comparada é ampliar o conhecimento sobre as distintas realidades políticas e administrativas de grandes cidades de nosso continente. Para tanto, o objeto de análise é o que chamamos, de “descentralização ou desconcentração intramunicipal”. Nesse sentido, busca-se também contribuir com novos aportes teóricos que sejam úteis para capturar analiticamente novos fenômenos urbanos e seus impactos na vida dos cidadãos.

Em termos metodológicos, o estudo realizado no livro é mais abrangente do que o espaço permitido nesse artigo. De todo modo, nos parece importante destacar o roteiro de análise comparada que orientou a investigação dos nove casos que compuseram a pesquisa.

O mapa da investigação pautou-se pelas seguintes dimensões e aspectos:

1. Desenho Institucional: Configuração do governo da cidade, sua conformação e subdivisões, seus mecanismos de interação entre níveis administrativos de governo e ferramentas de participação cidadã.
2. Análise do contexto histórico do modelo de gestão territorial: questões políticas e administrativas que respondem por que foi implementado esse tipo de administração local na cidade, assim como a explicação das variações e mudanças que ocorreram.
3. Resultados da implementação do modelo centrado nos seguintes aspectos:
 - a. Serviços Públicos: como impacta a descentralização/desconcentração ou centralização da cidade na qualidade dos serviços públicos da cidade?
 - b. Participação cidadã: como impacta o modelo de gestão política da cidade (centralizada ou descentralizada) na relação com os cidadãos e nas possibilidades de sua participação nas decisões?
 - c. Governabilidade na relação entre Executivo e Legislativo ou representações parlamentares em nível sublocal: como impacta a descentralização/desconcentração das cidades nas relações entre governo local e sublocal?
4. Avaliação do modelo: avanços obtidos, desafios que enfrenta para sua sustentabilidade e medidas que poderiam qualificar sua implementação.

O artigo está organizado como segue, além dessa introdução. A primeira seção discute alguns conceitos orientadores com base na literatura sobre governos locais e o debate sobre descentralização na América Latina. Conclui-se apresentando a tipologia descritiva e analítica dos modelos de gestão territorial derivada da discussão teórica e da pesquisa junto às nove municipalidades. A segunda seção mostra a tipologia e o modelo analítico utilizado para a discussão comparada dos nove casos. Segue-se na terceira seção com a apresentação e comparação das experiências, sobretudo para conhecer como cada tipo de organização territorial – descentralizada ou desconcentrada – possui características organizativas distintas que, por sua vez, geram mecanismos diferenciados de funcionamento quanto à autonomia política e administrativa. Por fim, a conclusão do artigo avalia as experiências no interior de um contexto mais amplo de reforma do Estado e democratização que vem marcando a trajetória, com mais ou menos percalços, dos países do continente desde os anos 1980.

I. GOVERNANÇA URBANA: DESCENTRALIZAÇÃO INTRAMUNICIPAL E OS DESAFIOS DA COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL E TERRITORIAL

■ A concepção de governança democrática se fundamenta na interação constante do governo com os cidadãos, as organizações sociais e setores privados, visando construir soluções para os problemas de ação coletiva. Esse conceito parte do pressuposto de que o setor público não dispõe de toda informação nem com todas as capacidades para enfrentar as exigências de um contexto social crescentemente complexo (Cerrillo e Martínez, 2005; Aguilar Villanueva, 2008; Levi-Faur, 2012). Nas grandes cidades, a governança aparece como essa capacidade de o governo liderar a articulação social mais ampla para enfrentar os principais desafios sociais.

Este tipo de direção social, nos termos de Le Galès (2010), relaciona-se diretamente com a visão do governo de proximidade, em linha com os defensores da descentralização: maior vínculo com os cidadãos, intercâmbio de informação, trabalho colaborativo entre setores são questões centrais da chamada governança local. Esta, por sua vez, é compreendida como o

processo de governo territorial por meio do qual se estabelecem metas e objetivos coletivos, assim como os mecanismos para alcançá-los com a implantação de interação associativa, deliberativa e colaborativa entre os distintos atores sociais de diversos níveis em termos de sua presença e impacto no território (Navarro Gómez, 2002; Navarro & Ramírez, 2005; Shah, 2006; Yilmaz, Beris, & Serrano-Berthet, 2008; PNUD, 2010; Hernández-Bonivento, 2015).

Todavia, quando se trata de governança na escala urbana e metropolitana, a questão assume vários matizes. Por um lado, a visão de proximidade administrativa tem de ser relativizada quando a tomada de decisões se realiza de maneira centralizada em cidades com mais de cinco milhões de habitantes. Não é à toa que todas as grandes cidades, tanto na América Latina como no resto do mundo, adotem subdivisões administrativas para a gestão do território. Com efeito, a desconcentração administrativa se converteu em uma necessidade para as grandes metrópoles. Analisar os processos de gestão territorial dessas cidades se apresenta, pois, como uma agenda de pesquisa a ser mais bem explorada em termos comparados.

Ainda que descentralização/desconcentração na gestão territorial possa ter como efeito político perda de poder que possuem os prefeitos (alcaldes), haveria ganhos no processo de tomada de decisões se aos modelos de gestão dos territórios fossem acrescentados instrumentos de participação social. Nessa linha, Borja (1984) postula que por não existir este desenho de descentralização nas grandes cidades não seria possível apoiar a “democracia nos distritos ou bairros”, o que tornaria a participação popular fictícia. Embora não cheguemos até esse extremo, é evidente que a o propósito de qualquer instrumento de participação é verificar como a presença da “esfera pública” e societária pode ser suportada por governos locais. E esse objetivo é muito mais difícil se os territórios em que deveria ocorrer a participação não é autônomo e depende política, economicamente e administrativamente de um nível superior de governo.

Esta busca por um maior protagonismo do nível sublocal nas cidades, por meio de processos de descentralização ou desconcentração intramunicipal, é defendida por aqueles que sublinham as vantagens de uma gestão governada desde “las cercanias”. Frente a essa realidade, seria essencial repensar a configuração da administração municipal para que tivesse presença em todos os seus territórios, ao mesmo tempo em que levanta a questão sobre os limites de autonomia política e organizacional que as estruturas de governo sublocal poderão desfrutar.

Contudo, é muito difícil conceber um desenho de gestão territorial, como podem ser subprefeituras ou administrações regionais, sem lidar com as demandas das capacidades estatais e políticas para lidar com as políticas públicas e expectativas dos cidadãos. Nessa linha, a resposta a tais questões, no bojo de processos descentralizadores ou desconcentradores, internamente às municipalidades, teria as seguintes vantagens e oportunidades (Harvey, 2012; Castells, 1989, Borja, 1984; Putnam, 2006):

- na dimensão política, a mudança de instâncias administrativas para outras de cunho sociopolítico para viabilizar uma maior intervenção dos cidadãos na tomada de decisões em nível sublocal. Este enfoque envolveria, por sua vez, a introdução de instrumentos de democracia participativa e o fortalecimento de valores democráticos, dada a necessidade de uma relação mais estreita entre governo e sociedade. Isso também implicaria uma mudança na cultura política dos cidadãos que, por meio de instrumentos de controle social, poderiam atuar para reduzir práticas patrimonialistas, clientelistas e fisiológicas nos territórios. Por fim, poderia incentivar o fortalecimento identidades e culturas locais e um aprendizado para novas lideranças políticas.

- na dimensão econômica, a tomada de decisões nos territórios poderia resultar na implementação de políticas voltadas a reduzir desigualdades, à luz das especificidades locais. Por outro lado, poderia reduzir os custos de produção e fornecimento de serviços ao aproximar sua formulação da implementação em escala menor.
- na dimensão administrativa, poderia ampliar o aparato estatal e provê-lo de recursos e capacidades para atender os territórios, considerando suas singularidades, o que, possivelmente, incrementaria o fortalecimento institucional no conjunto da cidade. Implicaria também, ao menos idealmente, um melhoramento dos serviços e políticas públicos, por meio do reforço da modernização gerencial nos territórios.

Portanto, para os defensores da descentralização/desconcentração municipal, o plano sublocal deveria ser mais do que uma mera divisão administrativa para assumir um papel de eixo organizador na vida da cidade. Tal objetivo, com efeito, depende de arranjos de gestão territorial com maiores níveis de autonomia política, econômica e administrativa (Grin, 2015). Um modelo assim concebido poderia contribuir para que os bairros e territórios se transformassem em atores mais relevantes para gerar mais qualidade de vida, melhores serviços aos cidadãos e maior racionalidade administrativa. Porém, para lograr mais eficiência e eficácia dessa forma de organização desconcentrada/descentralizada, seria essencial ampliar as capacidades de coordenação do governo municipal. Esta seria uma cautela política e administrativa para evitar que a territorialização da gestão criasse um processo centrífugo e descoordenado.

Como as grandes cidades latino-americanas em geral possuem subdivisões administrativas que, em alguns casos, detêm distintos níveis de autonomia administrativa e orçamentária, além de abarcarem territórios externos, conurbados ou metropolitanos para além da própria municipalidade, as exigências de maior coordenação se impõem. Assim, a conexão entre cidades-regiões-territórios, ou a combinação de centralização no plano municipal com descentralização/desconcentração no nível sublocal, são peças-chave para entender a governança das grandes cidades na América Latina.

A necessidade de coordenação entre os territórios da cidade costuma ser uma crítica à descentralização intramunicipal: transferir poderes reduziria a capacidade de governar coerentemente a cidade em seu conjunto. Tanto é assim que nos casos em que a cidade está conformada por uma rede de várias municipalidades com autonomia própria (como Caracas, Lima e Santiago), a necessidade de coor-

denação tem sido de tal ordem que se tem buscado estruturas metropolitanas para realizar essa função (nos dois primeiros casos), ou se apresenta uma forte intervenção do governo central nos temas transversais da cidade (como sucede na capital chilena). O certo é que articular ações entre os diversos territórios de uma mesma cidade é fundamental para a governança urbana.

Mediante a análise dos desafios que enfrentam os governos locais na Europa, Le Galès (2010) menciona que a capacidade de regulação se torna uma exigência para ordenar a relação entre os diversos atores sociais, econômicos e políticos. Esta capacidade define-se por três dimensões: coordenação das atividades e a relação entre os atores; a definição de recursos requeridos para essas tarefas e o tratamento dos conflitos para preveni-los ou resolvê-los. Nesta linha, os atores políticos governamentais e da sociedade podem atuar sobre a base dos procedimentos de cooperação institucionalizados que regem suas relações mutuas.

Este padrão de ações reguladoras do governo local permite responder não apenas a questão colocada por Dahl (1989) sobre quem governa, mas também permite inquirir acerca da a forma particular de governar. Da mesma forma, o fortalecimento da gestão local se encontra, por sua vez, unido a necessidade de uma reestruturação institucional que permita simultaneamente prover serviços, coordenar ações no território e promover a participação da sociedade no plano da gestão local.

Portanto, a pesquisa considerou que os diferentes formatos institucionais geram desenhos de divisão territorial com diversos efeitos que condicionam a governabilidade urbana. O livro no qual se baseia o presente artigo apresenta nove casos comparados que, por sua abrangência, são bastante representativos da variedade possível de casos, o que, por sua vez, suporta a tipologia descritiva e analítica que derivou da investigação, como segue na próxima seção.

2. DESENHOS POLÍTICOS INSTITUCIONAIS DE GESTÃO DOS TERRITÓRIOS DAS GRANDES METRÓPOLES

■ As diferentes visões sobre governo local estão associadas a distintos formatos de divisão territorial que, por sua vez, produzem efeitos na forma como se define a governança urbana. O artigo analisa nove casos representativos de grandes cidades latino-americanas por sua relevância política no contexto nacional. Conforme a tabela 1, a diferença fundamental entre os casos parte da capacidade do plano sublocal eleger seus próprios dirigentes e representantes por voto popular. Este foi considerado, para caracterizar a descentralização política, como uma

variável principal da tipologia construída. Desse modo, o critério definidor para distinguir os dois modelos é de natureza política. Trata-se de diferenciar tanto de que forma os cidadãos exercem seus direitos políticos na escolha dos incumbentes, como também em que medida os arranjos governamentais selecionados dessa forma detêm autonomia para agir no âmbito de sua circunscrição territorial. Neste sentido, dividimos os casos em dois grandes grupos: os que possuem *estruturas territoriais descentralizadas* e os que contam com *estruturas territoriais desconcentradas*.

TABELA 1. Comparação de grandes cidades na América Latina. Casos selecionados.

Cidade	País	Nível de Governo	Subdivisão territorial	Área Metropolitana	Modelo de gestão
Cidade do México	México	Especial – Intermédio	16 Delegaciones Territoriales com autoridades eleitas popularmente	59 municípios do Estado de México e 1 do Estado de Hidalgo	Descentralizado
Prefeitura de São Paulo	Brasil	Municipal	31 Subprefeituras designadas pelo Prefeito Municipal	39 municípios do Estado de São Paulo	Desconcentrado
Cidade Autônoma de Buenos Aires	Argentina	Especial – Intermédio	15 comunas com governos colegiados eleitos popularmente	35 municipalidades da Provincia de Buenos Aires	Descentralizado
Prefeitura de Rio de Janeiro	Brasil	Municipal	19 Subprefeituras designadas pelo Prefeito Municipal	19 municípios do Estado de Rio de Janeiro	Desconcentrado
Municipalidad Metropolitana de Lima	Perú	Especial – Intermédio	43 distritos (municipios)	43 municipalidades da Provincia de Lima e 6 da Provincia de Callao	Descentralizado
Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.	Colômbia	Especial – Intermédio	20 localidades com alcaldes designados pelo Alcalde Mayor	17 municípios do departamento de Cundinamarca	Desconcentrado
Santiago de Chile	Chile	Nacional – Regional	Conurbado de 37 municipalidades com autoridades eleitas popularmente	37 municipalidades da Região Metropolitana	Descentralizado
Alcaldía de Medellín	Colômbia	Municipal	16 comunas urbanas e 5 corregimientos rurales	10 municípios do departamento de Antioquia	Desconcentrado
Distrito Metropolitano de Quito	Equador	Especial – Intermédio	8 administrações zonais/ administrador local designado pelo Alcalde Metropolitano	El Distrito envolve toda área metropolitana	Desconcentrado

Fonte: Elaboração própria.

Esta divisão dos tipos de governo local não surge em um vazio, pois são também decorrências do contexto político e institucional de carácter nacional e estadual. Partindo de esta base, apresentam-se os dois grandes grupos em quatro subdivisões (Tabela 2).

TABELA 2. Modelos de governança e gestão territorial dos casos estudados

	Nível de governo	Casos
Desconcentradas	Municipal	São Paulo Rio de Janeiro Medellín
	Especial – Intermédio	Bogotá Quito
Descentralizadas	Especial – Intermédio	Ciudad de México Buenos Aires
	Fragmentado	Lima Santiago de Chile

Fonte: Elaboração própria.

Desse modo, a análise foi realizada sobre quatro categorias de grandes cidades com respeito ao seu nível de gestão dos territórios:

- a) as que mantêm sua estrutura política e administrativa desconcentrada, pois todo o poder decisório reside no Prefeito ou na Câmara de Vereadores (*Consejo Municipal*);
- b) aquelas que contam com um caráter especial em relação ao restante dos municípios, em sua maioria conformados como distritos especiais que possuem relevância de governo intermediário no contexto nacional
- c) localidades de cunho especiais descentralizados, caracterizadas por estruturas territoriais com autonomia política, mas que seguem sendo dependentes de decisões do governo da cidade no campo orçamentário e administrativo;
- d) cidades com um maior nível de descentralização, com autonomia de suas subdivisões territoriais frente a estruturas supramunicipais (governos metropolitanos ou níveis superiores de governo) e cujo modelo de gestão governamental é de caráter fragmentado. Nele confluem distintos níveis de governo e diversas institucionalidades, mas nem sempre coordenada, em termos de um ente político unificado para todo o território.

Considerando essa tipologia dos nove casos, na seção seguinte se apresentam as principais características de sua organização e funcionamento para duas dimensões que são essenciais para compreender as distinções acima apresentadas.

4. AUTONOMIA POLÍTICA E AUTONOMIA ADMINISTRATIVA NAS ESTRUTURAS DE GESTÃO TERRITORIAL NAS GRANDES CIDADES LATINO-AMERICANA

■ Para realizar a comparação das nove experiências adotaram-se oito categorias de análise¹, visando gerar uma síntese das principais características de cada modelo de gestão territorial das cidades estudadas. Para os fins desse trabalho, serão exploradas três dessas categorias na discussão das quatro tipologias:

- a) autonomia política: busca avaliar se as estruturas urbanas de gestão territorial possuem autonomia plena, parcial ou inexistente nas decisões que adotam, o que representa graus variados de dependência com relação as autoridades superiores de governo;
- b) autonomia administrativa: avalia se as estruturas territoriais são capazes de executar serviços e gerir suas unidades sem que haja necessidade de solicitar autorização aos níveis superiores. Dependendo de como se configura essa situação, os graus de autonomia administrativa podem ser totais, parciais ou nulos;
- c) formas e funções das estruturas urbanas de gestão territorial: realizou-se uma comparação de como ocorre a coordenação pelas esferas superiores de governo (municipal, supra municipal ou nacional). Tratou-se de comparar que formas adotam e como funcionam as estruturas descentralizadas/desconcentradas na organização da gestão das cidades.

4.1 As estruturas territoriais desconcentradas

■ Esta forma de gestão territorial relaciona-se à organização dos governos municipais onde a essência do poder decisório se concentra em um prefeito (ou *alcalde mayor*) e seu corpo administrativo de órgãos dirigentes. O prefeito dispõe de recursos políticos, legais, institucionais e gerenciais, além de comandar com autonomia política y administrativa as formas de organizar a gestão dos territórios locais das municipalidades, cidades ou distritos metropolitanos. As formas de gestão territorial derivadas são estruturas desconcentradas, pois o prefeito (*alcalde*)

1 Além das três referidas, também: autonomia orçamentária, vinculações de ordem legal sobre o modelo de gestão territorial existente, intermediação de interesses no plano sublocal por meio de parlamentares, participação cidadão e limites e desafios do modelo implantado.

centraliza as decisões mais relevantes de como organizar a gestão dos territórios. Os demais níveis e instâncias nacionais de governo podem ou não dispor de recursos legais para intervir na administração das unidades territoriais, assim como também no parlamento local (*consejo municipal*). Abrigados nessa conceituação-tipo estão os casos de São Paulo, Rio de Janeiro, Quito, Bogotá e Medellín, assim caracterizados em termos empíricos:

- estruturas municipais desconcentradas: aquelas em que o poder decisório reside em um prefeito (*alcalde*) e um parlamento (*consejo municipal*). Casos: São Paulo, Rio de Janeiro e Medellín.
- estruturas especiais desconcentradas: como os anteriores, mas contando com um regimes especial por serem capitais e sede político-administrativa de governos nacionais. Casos: Quito y Bogotá.

■ 4.1.1 Autonomía política

A característica central dos cinco casos desconcentrados é o comando centralizado do governo da cidade e a dependência quase plena de suas estruturas territoriais de tal mandato. Com efeito, as unidades desconcentradas não possuem nenhuma autonomia política y as decisões que afetam os territórios (*alcaldías locales, subprefeituras, corregidurías, comunas, parroquias urbanas ou parroquias rurales, administraciones zonales e delegaciones rurales*) costumam ser adotadas de forma centralizada e com pouca ou nenhuma consulta aos níveis sublocal. Ademais, o prefeito detém a prerrogativa de nomear e destituir quem administra as subdivisões territoriais da cidade.

Em Bogotá, os vinte *alcaldes locales* são designados pelo *Alcalde Mayor*, baseado em uma lista de três candidatos indicados pela Junta Administrativa Local, composta de sete edis eleitos de forma direta pela população. Os *alcaldes locales* não têm poder de decisão autônoma no território, pois esse é centralizado no Distrito Capital, de modo que suas atribuições são meramente administrativas. Essas *alcaldías* não possuem nenhuma personalidade jurídica. Em Medellín não existem *alcaldías locales*, mas sim subdivisões administrativas para a prestação de serviços geridos pela *Alcaldía Mayor* da cidade. A exceção são as zonas rurais, na quais há a figura executiva de um *corregidor* nomeado pelo *alcalde*. Em Quito as subdivisões urbanas e as *Juntas Parroquiales Rurales* são meramente administrativas e são governadas pela *Municipalidad Distrital Metropolitana de Quito*.

Em São Paulo e Rio de Janeiro, a situação de dependência do governo municipal é similar, embora as Subprefeituras disponham de personalidade jurídica

própria. No primeiro caso, os 32 Subprefeitos são indicados e nomeados pelo Prefeito, que dispõe desses cargos e pode exonerá-los sem necessidade de nenhum tipo de consulta à Câmara de Vereadores ou às organizações da sociedade presentes nos territórios. No segundo caso, os Subprefeitos são igualmente dependentes da vontade política do Prefeito municipal. Em ambas experiências constata-se que os vereadores possuem uma influência significativa na indicação dos Subprefeitos, já que a organização administrativa da gestão local lhes interessa em termos eleitorais. Os Prefeitos atuam assim para obter apoio político para seus projetos na Câmara Municipal, o que faz das Subprefeituras uma «moeda» de troca para a formação da base de apoio parlamentar dos governos.

A comparação entre os cinco casos mostra uma realidade muito similar de dependência política das unidades territoriais frente às estruturas centrais de governo municipal ou metropolitano. Esta é uma questão chave para caracterizar estas experiências pela ótica da desconcentração, pois os atributos de poder concentrado em estruturas superiores de governo limitam as demais dimensões da gestão territorial. Ademais, esta é a grande diferença frente aos modelos descentralizados, pois estes contam com a opção de eleger de forma direta seus dirigentes territoriais.

■ 4.1.2 Autonomia administrativa

La autonomia administrativa, se gera alguma variação entre os casos, já que em algumas municipalidades existem estruturas territoriais para a prestação de serviços e em outras não. Em outras palavras, enquanto algumas estruturas territoriais possuem certa autonomia na execução de atividades, em outras toda a administração está centralizada no governo municipal. É possível identificar uma diferença frente as duas tipologias de estruturas desconcentradas quando se comparam os casos de países unitários e federais.

Bogotá e Medellín, na Colômbia, caracterizam-se pela existência de dependências meramente administrativas (*alcaldías locales, comunas o corregidurías rurales*), mas sem competências para coordenar e executar serviços públicos, que estão centralizados na *Alcaldía Mayor*. As *Juntas Administrativas Locales* (JALs), embora eleitas de forma direta, se concentram em temas de atendimento cotidiano dos cidadãos, tais como fiscalização e supervisão, mas sem responsabilidades executivas, pois essas estão centralizadas. As estruturas territoriais (*alcaldías locales* em Bogotá e *comunas* em Medellín) não podem contratar ou nomear servidores, e por essa razão dependem da designação realizada pela esfera municipal ou distrital. Os serviços públicos estão administrados e executados de forma centralizada

para todas as localidades por meio de órgãos setoriais, o que configura uma baixa ou inexistente autonomia administrativa territorial. Em Quito, a situação é similar, já que as atividades estão articuladas pelo Distrito Metropolitano, com uma pequena autonomia no caso das *Juntas Parroquiales*.

Já nos casos de São Paulo e Rio de Janeiro existe um nível maior de autonomia administrativa nas Subprefeituras, sendo o Brasil um dos casos raros na experiência comparada de federação trina. Tal característica confere liberdade para os Prefeitos organizarem sua administração local sem interferência de nenhum outro nível de governo, embora existam distinções nesses dois modelos brasileiros. No caso paulistano, existe uma desconcentração de serviços coordenada pelas Secretarias setoriais que definem o objetivo a ser realizado no plano sublocal. De fato, a maior liberdade de ação administrativa das Subprefeituras, para o que não dependem de decisões superiores, se relaciona a pequenos serviços de manutenção urbana como limpeza de ruas, poda de árvores ou liberação de alvarás de obras de porte reduzido, por exemplo.

No Rio de Janeiro, corresponde às Subprefeituras a coordenação da prestação de serviços públicos nas regiões como representantes do Prefeito, embora não os executem diretamente, já que essa função segue a cargo das Secretarias municipais. As Subprefeituras exercem três funções básicas: «defensor ativo», «articulador» e «coordenador», o que remete a implantação dos serviços para outras agências do governo local. Deste modo, não possuem capacidade decisória para ordenar ou executar serviços por falta de estrutura administrativa ou por que as decisões acerca de sua execução seguem centralizadas nas Secretarias municipais.

A gestão administrativa mostra que há diferenças entre os casos analisados, pois nos dois países unitários, como seria de esperar, a autonomia dos governos locais é menor que aquela desfrutada pelas municipalidades brasileiras no interior de um federalismo trino. Assim, em São Paulo e Rio de Janeiro, as Subprefeituras detêm algum nível de autonomia administrativa: na primeira limitada aos serviços urbanos e na segunda pela liberdade de ação das Subprefeituras para articular e coordenar as secretarias municipais nos territórios. Todavia, está-se longe de uma configuração que teria nessas unidades uma forma de “poder local”. Em Bogotá, Medellín e Quito, a centralização na prestação de serviços coloca as *alcaldías locales*, *parroquias urbanas* e *parroquias rurales* em uma situação de quase nula autonomia administrativa. Com efeito, a diferença entre países unitários e federais é notória, embora Medellín não possua um estatuto especial como ocorre com Bogotá y Quito como capitais nacionais.

■ 4.1.3 Formas e funções das estruturas urbanas de gestão territorial

Na definição da estrutura, funções e autonomia das unidades internas das administrações territoriais, igualmente há diferenças entre os cinco casos. A distinção essencial reside no grau em que se concentram atividades nas esferas centrais de governo. Excetuando os casos de São Paulo e Quito, as demais localidades não possuem definições formais de atribuições e organograma da gestão local.

Nas localidades de Bogotá y Medellín, em função da debilidade administrativa e baixa responsabilidade política das *alcaldías locales*, existe uma dependência muito grande dos serviços fornecidos pela *Alcaldía Mayor*. O lado positivo deste processo é que o centralismo decisório garante uma cobertura quase completa de serviços básicos como saúde e educação. O lado negativo é que a gestão dos territórios não desenvolve capacidades para prestar serviços públicos e promover o desenvolvimento local. E esta situação é ainda mais acentuada em termos de centralização considerando que as *alcaldías locales* não possuem uma definição clara de suas capacidades exclusivas quanto ao que lhes cabe no tocante à prestação de serviços.

Em Quito, como o Distrito Metropolitano detém atribuições dos governos cantonais, provinciais e regionais, se converte quase em uma «cidade distrito-região», o que gera muita ambiguidade em suas funções. Esta indefinição termina por inibir uma maior desconcentração de tarefas, embora existam administrações zonais e *delegaciones rurales* como órgãos destinados a atender demandas de locais próximos e bairros. Não obstante, estas estruturas estão marcadas por uma baixa capacidade administrativa e se ressentem de qualquer nível de autonomia na execução de seu orçamento.

Em São Paulo, a autonomia administrativa das unidades internas das Subprefeituras é reduzida. Depois de 2005, passou a ocorrer uma diminuição gradual da autonomia gerencial, embora se preservem áreas em que essa segue sendo a realidade. Tal é a situação nas áreas de serviços urbanos, como já mencionado, pois nestas atividades existe uma estrutura de pessoal, equipamentos e recursos financeiros disponíveis. No entanto, nas demais políticas públicas (educação, saúde, cultura, esportes, assistência social, habitação, para citar algumas das mais representativas) as subdivisões internas de gestão das Subprefeituras dependem de decisões centralizadas nas Secretarias municipais. De maneira especial, as Subprefeituras não possuem competências para atuar no planejamento e no desenvolvimento local, pois em tais atividades as decisões são adotadas de forma centralizada.

No Rio de Janeiro as funções que correspondem às Subprefeituras são mais de: supervisão, responsabilidade por ações de ordenamento territorial, coordenar

a defesa civil, participar do planejamento das políticas setoriais, participar na elaboração do orçamento dos órgãos da administração municipal, propiciar o acesso local da população aos serviços públicos, coordenar a gestão descentralizada de serviços, articular-se com órgãos da Prefeitura para facilitar o atendimento das demandas nos territórios. Como se pode observar, não existem funções executivas, de modo que a estrutura administrativa, a rigor, é inexistente. Esta também é a causa da ausência de um organograma formal e de ordenamento legal definindo a estrutura administrativa mínima e/ou uniforme para as Subprefeituras, como há no caso de São Paulo, pois em sendo mais órgãos de “intermediação” e “articulação”, o efeito foi tornar menos relevante outorgar-lhes uma maior densidade organizativa.

Considerando os cinco casos, São Paulo e Quito são os mais organizados em termos formais, visto que existem regulamentos legais e administrativos definindo atribuições que correspondem às gestões territoriais, apesar dos limites de competência decisória claramente demarcados na hierarquia do poder municipal. Os casos do Rio de Janeiro, Bogotá e Medellín são menos definidos quanto às funções e estrutura administrativa de suas unidades locais desconcentradas devido a uma causa similar: a centralização decisória nas estruturas políticas vinculadas ao Prefeito ou *Alcalde Mayor*. Nas localidades colombianas, esta é uma característica na relação entre o Distrito Metropolitano (Bogotá) e a *Alcaldía Mayor* (Medellín) e as *alcaldías locales* que concentram a prestação de serviços, o que, ao fim e ao cabo, as exime de uma maior organização formal da gestão territorial. No Rio de Janeiro, ademais de ser esta também a situação, as Subprefeituras são concebidas mais como órgãos de “articulação” e “coordenação”, mas não de execução.

4.2 Estruturas Territoriais Descentralizadas

■ Sob essa tipologia estão as cidades que optam pela eleição direta dos dirigentes das estruturas de gestão territorial. Nesses casos, tanto os presidentes de comunas (Buenos Aires), os *Jefes Delegacionales* (Ciudad de México), os *alcaldes distritales* (Lima) y os *alcaldes municipales* (Santiago) são eleitos de forma direta nos territórios, ainda que, em algumas situações tais estruturas façam parte de um governo metropolitano. Esta é a diferença distintiva com relação aos cinco casos de gestão territorial desconcentrada.

Todavia, além da similitude na eleição direta das autoridades sublocais, cada caso se caracteriza por diferentes níveis de autonomia gerencial, orçamentária e política para implementar políticas públicas e serviços para suas estruturas de ges-

tão territorial. Assim, existem vínculos entre estas esferas territoriais e níveis superiores de governo que engloba a gestão das regiões em termos legais, funcionais, administrativos e orçamentários. Em todos os casos, os níveis superiores de governo (municipais, metropolitanos, estaduais ou inclusive nacionais) dispõem de possibilidades legais para intervir na gestão das estruturas territoriais. Pertencem a esta categoria as cidades de Buenos Aires, México, Lima e Santiago, as quais subdividimos, por sua vez, nos seguintes grupos:

- **ESTRUTURAS ESPECIAIS DESCENTRALIZADAS:** como na tipologia anterior, são cidades que contam com um regime especial por serem capitais nacionais, mas que se organizam de maneira descentralizada, embora mantendo certa dependência do governo central e/ou distrital. Casos: México, DF e Buenos Aires.
- **CIDADES FRAGMENTADAS:** casos em que existem governos locais autônomos e fortalecidos frente a governos metropolitanos mais débeis, com estruturas complexas de governança que envolvem vários níveis de governo e uma forte presença do governo central-nacional. Casos: Lima y Santiago.

■ 4.2.1 Autonomia Política

Embora ocorra a eleição direta dos dirigentes das estruturas de gestão territorial, há algumas diferenças entre os casos. A principal é que tanto em Buenos Aires como na Cidade de México e Lima são eleitos, por sua vez, os chefes de governo da cidade, enquanto que em Santiago não existe um governo metropolitano. Nesse caso, a figura do intendente da Região Metropolitana (nível intermédio de governo) é ainda hoje designado pelo governo nacional. Com efeito, a cidade de Santiago de Chile se conforma de 40 comunas conurbadas, cada uma governada por uma municipalidade (a menor unidade territorial no desenho político e administrativo do país) e cada uma delas com autonomia plena, pois elegem seu *alcalde* e seu *concejo municipal*. Algo parecido sucede em Lima, pois o governo se compõe de *alcaldías distritales* autônomas (formados pelo *alcalde* e *concejo*), mas na cidade existe a figura do *Alcalde Metropolitano*, encarregado da articulação territorial. Agora, dada a fragilidade desse cargo, *os alcaldes distritales* se caracterizam por uma alta autonomia em seu funcionamento. Ao contrário, em Buenos Aires e Cidade de México, a dependência de suas estruturas territoriais com o forte poder ou do governo metropolitano, no segundo caso, ou do governo da cidade autônoma, no primeiro caso, é muito maior, mesmo quando seus dirigentes sejam eleitos diretamente.

■ 4.2.2 Autonomia Administrativa

Os dois tipos de estruturas territoriais descentralizadas possuem funções, competências e orçamentos que lhes permitem autonomia para planejar e executar políticas públicas, assim como também para manejar seus orçamentos. Ademais, respondem por tarefas de regulação, controle e gestão dos serviços públicos de maneira general.

No entanto, nas cidades fragmentadas, seus governos locais (distritos em Lima e municipalidades em Santiago) contam com maior autonomia frente aos níveis superiores de governo metropolitano, embora exista maior interferência da esfera governamental nacional. No caso de Lima, há diferenças, pois Assembleia Metropolitana é um órgão colegiado e consultivo que busca articular e coordenar as ações dos distritos no interior da Municipalidade Metropolitana. Santiago é a experiência mais singular dentro deste tipo, dado que cada municipalidade conta com suas próprias competências exclusivas, embora sejam reduzidas dada a forte dependência frente ao governo central.

Em ambos os casos, a fragmentação da gestão territorial é “compensada” pela atuação mais forte do governo nacional por meio de suas políticas setoriais. Em segundo lugar, com relação as funções de coordenação administrativa, mesmo existindo formalmente, é débil (Lima) ou inexistente e apenas ocorre forma pontual (Santiago). Por caminhos diversos, em ambos casos, isto configura uma situação em que, na prática, amplia-se a autonomia dos distritos ou municipalidades.

No caso das estruturas especiais descentralizadas (Buenos Aires e Cidade de México), as comunas e delegações têm sua autonomia administrativa controlada e dependente do governo da cidade. Assim, no caso mexicano, a regulação interna sobre a organização das *Delegaciones*, suas funções, procedimentos e a administração das finanças públicas, seguem sendo atribuições do antigo Distrito Federal. Em Buenos Aires, existem competências exclusivas do nível comunal (por exemplo, trabalhos de manutenção urbana e espaços verdes) e competências concorrentes com o nível de governo municipal (participação cidadã, planejamento, fiscalização e exercício do poder de polícia). Portanto, embora as estruturas territoriais da Cidade do México e Buenos Aires se caracterizem por uma grande autonomia política, no plano administrativo seguem existindo áreas ou funções que são centralizadas ou compartilhadas com o governo municipal (caso argentino) ou geridas pelo governo metropolitano (caso mexicano).

■ 4.2.3 Formas e funções das estruturas urbanas de gestão territorial

Quanto a esse quesito da tipologia, pode-se observar duas formas com marcadas diferenças: as estruturas especiais descentralizadas de Buenos Aires e Cidade do México, frente as cidades fragmentadas de Lima e Santiago.

No caso mexicano, as *Delegaciones* prestam serviços públicos, realizam obras – ou de forma autônoma, em arranjos de associação com outras *Delegaciones*, ou mesmo com o governo distrital –, propõem ao chefe do governo distrital projetos de caráter executivo e seu orçamento. Também participam, juntamente com o governo distrital, em atividades de segurança pública ou de proteção similares às que as Guardas Civis realizam nos municípios brasileiros, designam os servidores públicos de sua confiança e definem sua própria estrutura organizacional.

Em Buenos Aires, corresponde às comunas a função central de promover a descentralização e facilitar a desconcentração das atribuições de governo municipal, preservando sua integridade territorial. Ademais, buscam melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços ofertados em nível municipal, implementar medidas de equidade, redistribuição e compensação de diferenças que existem com relação as zonas mais favorecidas da cidade, preservar e proteger o patrimônio cultural dos distintos bairros e assegurar o desenvolvimento sustentável, dentre outras tarefas. Por outro lado, há o papel do conselho de coordenação intercomunal que atua como um organismo de planejamento para aproximar as políticas gerais do governo municipal e aquelas de âmbito comunal.

Com relação ao caso de Santiago, as funções privativas da municipalidade são escassas: elaborar planos de desenvolvimento comunal y promovê-los, responder pela limpeza da comuna e aplicar disposições em matéria de transporte, trânsito, construção e urbanização. Não obstante, as funções compartilhadas se multiplicam em várias áreas, como transporte, saúde, proteção ao meio ambiente, cultura, esportes, promoção de emprego, fomento produtivo, urbanização e segurança urbana. Neste sentido, embora contem com uma maior autonomia que suas contrapartes em outras cidades, as municipalidades estão subordinadas a diretrizes ministeriais para desenvolver suas funções partilhadas com o governo central, que são a grande maioria.

Em Lima, os distritos não detêm uma distribuição de competências e funções que esteja de fato estabelecida, o que, na prática gera duplicidades e sobreposições entre os diferentes níveis de governo. Estas duas situações são um efeito da debilidade política da Municipalidade Metropolitana e suas limitadas com-

petências sobre os distritos, o que acaba, a fim e ao cabo, gerando problemas de governabilidade, afora as dificuldades práticas de execução de serviços e políticas públicas. Em outras palavras, o princípio da subsidiariedade que está presente na concepção do modelo de Lima nem sempre se manifesta de maneira efetiva em consequência da limitada capacidade do Governo Metropolitano para planejar o desenvolvimento urbano integral.

Nesta dimensão da tipologia, as experiências das estruturas especiais descentralizadas na cidade do México e nas comunas de Buenos Aires mostram-se melhor organizadas do que nos casos de Lima e Santiago por duas razões. Em primeiro lugar, existe uma definição de competências que define de forma mais organizada as atribuições municipais/distritais frente àquelas que são comunais/*delegacionales*, o que evita ou reduz sobreposições como ocorre em Lima. Em segundo lugar, existem estruturas administrativas que apoiam a implementação dessas responsabilidades, algo que não sucede no caso de Santiago em que as municipalidades são administrativamente mais autônomas, mais separadas e mais desiguais/heterogêneas. Em resumo, os modelos políticos e organizacionais das estruturas especiais descentralizadas mostram-se mais eficientes em seu funcionamento que seus congêneres nas cidades fragmentadas.

CONCLUSÃO

■ Do conjunto de questões que a investigação comparada trouxe, afora a análise acima apresentada, nessa seção final vale destacar outros cinco grandes temas que emergem. Estas são inferências mais empíricas que foram possíveis de obter-se à luz dos distintos modelos, e que os podem ser consideradas para a avaliação e aprimoramento dos modelos de gestão das grandes cidades latino-americanas.

O primeiro é o caráter recente deste processo que busca combinar descentralização e democratização no plano local. A tradição dos países da região, na maior parte dos casos, é fortemente centralizadora e com frágil estrutura democrática, quando não autoritária. Por isso, a transformação dessa concepção política enfrenta muitos desafios para criar novas instituições e regulamentos jurídicos. Muitos aspectos desta nova institucionalidade serão modificados a partir da aprendizagem derivada das experiências analisadas. Por outra parte, é preciso também conquistar a sociedade. Para isto, o governo das grandes cidades deve ampliar arenas de participação e *accountability*, assim como também apresentar resultados concretos na melhora da vida dos cidadãos.

A novidade do processo, em suma, exige paciência institucional aliada a busca de apoios sociais para um formato descentralizado/desconcentrado e democratizado de governar as metrópoles. Muitas das respostas para os dilemas das grandes cidades surgirão com a própria implementação do modelo, que será aperfeiçoado e corrigido incrementalmente, o que exigirá a contínua construção de legitimidade junto a diversos atores políticos localizados em diversas arenas sociais e governamentais.

Um segundo aspecto relaciona-se a definição do raio e alcance da descentralização/desconcentração intramunicipal. Obviamente que ela terá formatos diferentes conforme a especificidade de cada país, sua história, complexidade sociodemográfica e outros elementos que não permitem a proposição de um único *blue print* aplicável ou replicável de maneira idêntica. Mas é possível dizer que, guardadas as diferenças, todos os casos exigem uma articulação dos níveis mais básicos de sua organização sublocal com as instâncias de coordenação mais central que, como visto, além de serem diversas, têm em comum a necessidade de qualificar seu funcionamento. Dito de outra forma, é preciso organizar tanto os processos mais internos às grandes cidades como aqueles vinculados às relações intergovernamentais que, conforme analisado, envolvem esferas intermediárias e mesmo nacionais de governo.

Para cada um destes pontos – descentralização “para baixo” e relações intergovernamentais –, soluções diferentes serão exigidas. De todo modo, em ambos uma palavra chave ganha destaque: coordenação. Em outras palavras, somente será possível lograr êxito no governo das grandes cidades se existirem formas de coordenação horizontal e vertical entre as instâncias de poder, tanto no plano municipal como intergovernamental. Disso se conclui que descentralizar não deve significar fragmentar, mas sim compartilhar mais poder por meio de novas formas efetivas de articulação.

O maior exemplo que retrata a “descentralização fragmentadora” é a questão metropolitana. Processos de conurbação fazem com que a vinculação entre as várias localidades seja essencial para o êxito das políticas públicas. Sistemas de transporte, de segurança pública, recursos hídricos, entre outras *issues* típicas da tragédia dos comuns dependem muito de um viés articulador que não deveriam funcionar, em áreas metropolitanas, vendo o modelo descentralizador como um adversário para obter-se níveis maiores de coordenação. Como encontrar uma combinação exitosa entre descentralizar e articular, portanto, é um dos grandes desafios de governo nas grandes cidades latino-americanas. Por último, também é

preciso evitar o retorno aos desenhos de cunho mais centralizador, algo que segue sendo não apenas uma memória frente a histórias, mas uma ameaça constante em muitos dos países estudados, quando não uma realidade que assombra a baixa autonomia, em seus vários matizes, os governos locais.

Uma terceira lição oriunda da investigação comparada é que existem muitos desafios intrínsecos a democratização. Criar novas instituições e arenas democráticas é essencial para legitimar a redefinição do governo das grandes cidades. Mas esse processo está entrecortado pelas demais instituições políticas, como os partidos, o sistema eleitoral, as formas de intermediação estatal junto a grupos organizados e os órgãos judiciais e de controle, apenas para citar algumas. Toda esta institucionalidade possui uma relação com formas de cultura política construídas durante anos. Sendo assim, existem efeitos de outras variáveis políticas nos governos das grandes cidades, embora também se possa dizer que a própria descentralização recente já deve ter gerado impactos, em maior ou menor medida, sobre o *modus operandi* da política em cada país. Esta, a rigor, é análise realizada por Falletti (2010) sobre a sequência da descentralização que, traduzida para o plano municipal, guarda coerência, pois desenhos diferentes e ritmos distintos condicionam as características desse processo conforme mostrou-se nos casos abordados.

O que se deve concluir aqui é que reformar o mudar os modelos de gestão dos governos das grandes cidades se configura, sobretudo, como uma imensa reforma política, que se entrecruza com outras dimensões político-institucionais ou de cultura política, o que pode gerar importantes conflitos, tal como os casos analisados evidenciam. Este é um dos desafios mais interessantes para verificar como os modelos descentralizadores e/ou desconcentradores enfrentarão fenômenos históricos como o clientelismo ou a baixa tradição associativa na linha do capital social proposto por Putnam (2006). De todo modo, continuar reformando o governo das cidades, ao menos dos casos estudados, é um importante instrumento para melhorar a democracia nos países latino-americanos.

Outro desafio está na construção de capacidade estatais locais, em linha com a análise de Grindle (2006) sobre municipalidades no México. Somente será possível conferir legitimidade a uma nova forma de governo das grandes cidades se está alinhado com a melhora da vida dos cidadãos, particularmente com políticas públicas mais eficientes, efetivas e baseadas na equidade e na transparência. Para isso, ademais da reformulação dos modelos de gestão, é preciso fortalecer e desenvolver burocracias mais qualificadas no plano local. A combinação entre democratização e descentralização não deve ser somente um processo de mudança

política, mas também requer transformar a qualidade das políticas públicas, para o que se demandam melhores capacidades estatais.

Por fim, analisadas as experiências, com seus avanços e problemas, cabe ressaltar que o êxito deste *aggionamento* do governo das grandes cidades dependerá de atrair mais apoios da sociedade. A mudança rumo a desenhos mais descentralizadores depende também da articulação com a sociedade e os cidadãos. Nesse particular, assume relevância aliar esse debate com as propostas de *governança multinível* que deveria estar na agenda das administrações locais da América Latina. E, nesse caso, há um enorme campo de novas pesquisa por serem realizadas com estudos comparados com outras regiões e países.

As questões aqui suscitadas trazem novas possibilidades de análise sobre governos locais e como podem qualificar a gestão de grandes cidades, em especial para a realidade latino-americana. Este é um primeiro trabalho de análise comparada que visa explorar um campo novo de estudos sobre poder local. Espera-se que seja um primeiro passo para ampliar o conhecimento sobre como nossas grandes metrópoles vêm buscando combinar democratização e descentralização em seus modelos de governo e governança urbana.

EDUARDO JOSÉ GRIN · Cientista político, Mestre em Ciência Política (USP) e Doutor em Administração Pública e Governo (FGV/São Paulo). Professor da Escola de Administração de Empresas e da Escola de Economia da Fundação Getulio Vargas (São Paulo). Pesquisador do Centro de Administração Pública e Governo/FGV-São Paulo nas áreas de governos locais e políticas públicas. Consultor governamental e de instituições nacionais internacionais como UNESCO, CLAD e CNI. E-mail: eduardo.grin@fgv.br.

JOSÉ HERNÁNDEZ BONIVENTO · Doutor em Ciências Políticas e da Administração (Universidad Complutense de Madrid e Instituto Universidad de Investigación Ortega y Gasset). Atualmente é pesquisador do Instituto Chileno de Estudos Municipais da Universidade Autónoma do Chile. E-mail: jhernandez@ichem.ce

FERNANDO LUIZ ABRUCIO · Doutor em Ciência Política (USP), professor e pesquisador da Fundação Getulio Vargas (SP) desde 1995. Coordenador da graduação em Administração Pública FGV (SP). Foi presidente da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas Colunista do jornal O Valor Econômico e coordenador do programa Discussão São Paulo (Rádio CBN). Consultor governamental e de instituições internacionais e nacionais como BID, PNUD, Banco Mundial, CLAD, WWF, Instituto Unibanco e CNI. É membro-fundador do movimento Todos Pela Educação. E-mail: fabrucio@gmail.com.

REFERÊNCIAS

- BORJA, Jordi. Descentralización: una cuestión de método. *Revista Mexicana de Sociología*, n. 46, v.4, p. 5-33, Ciudad del México, 1984.
- CASTELLS, Manuel A. *Cidade, democracia e socialismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- CERRILLO i MARTÍNEZ, A. *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP, 2005.
- DAHL, Robert A. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven and London: Yale University Press; 1989.
- FALLETTI, Tulia. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: University Press, 2010.
- GRIN, Eduardo J. *Caminhos e Descaminhos das Subprefeituras na Cidade de São Paulo: a experiência da descentralização no período 2001-2004*. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2015.
- GRINDLE, Merilee. Modernising Town Hall: capacity building with a political twist. *Public Administration Development*, n. 26, p. 55-69, 2006.
- HARVEY, David. *Ciudades Rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal, 2012.
- HERNÁNDEZ-BONIVENTO, José. *El Gobierno de las Grandes Ciudades. Tipología y análisis de los modelos de gobierno y gestión en ciudades de América Latina*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá, 2015.
- HOOGHE, Liesbet and MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: ENDERLCIN, Henrik, WAITI, Sonja and ZURN, Michael (ed.). *Handbook of Multi-level governance*. London: Edward Elgar Publishing Limited, p. 17-30.
- LE GALÈS, Patrick. *Urban governance in Europe: What is governed?* Paris: Centre d'études européennes, 2010.
- LEVI-FAUR, D. From “big government” to “big governance”? In: LEVI-FAUR, D (ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, p. 3-18, 2012.
- GÓMEZ, C. Navarro. *Gobernanza en el ámbito local*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002 .
- NAVARRO, C. J., e RAMÍREZ, M. A. Una propuesta para el análisis de la acción de los gobiernos locales. *Revista de Estudios Políticos*, n.128, p. 161-177, Madrid, 2005.
- ONU-HABITAT. *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. ONU Habitat, 2012.
- PNUD. *Buenas prácticas para la promoción de la transparencia a nivel local*. Bogotá: PNUD, 2010.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

VILLANUEVA, Luis A. *Gobernanza y Gestión Pública*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 2008.

SHAH, A. *Corruption and Decentralized Public Governance*. World Bank Policy Research Working Papers (3824), 2006.

YILAMZ, S., Beris, Y., & SERRANO-BERTHET, R. *Local Government Discretion and Accountability: a diagnostic framework for local governance*. Social Development Working Papers 113), 2008.