



البلديات ومناطق المدن الكبرى البرازيلية: عوائق اقتصادية ومؤسسية في وجه التعاون

لوس سيزر / سول غارسون
Luis Cesar / Sol Garson

تعتبر البرازيل جمهورية فدرالية، وهي مكونة من ٢٦ ولاية ومنطقة فدرالية و٥٥٦٤ حكومة محلية. أصبحت البلديات أعضاء في الفدرالية بموجب دستور عام ١٩٨٨. يبلغ عدد سكان البرازيل ١٨٤ مليون نسمة وهم موزعون بشكل غير متسق في جميع أنحاء البلد، حيث يعيش معظمهم (٨١ بالمائة) في المناطق الحضرية. يبلغ حجم الناتج المحلي الإجمالي للفرد ٨٥٦١ دولار (تعاقد في القوة الشرائية)، وتصنف البرازيل على أنها إحدى أكثر الدول التي ترتفع فيها درجة اللامساواة في توزيع الدخل. كما تعاني البرازيل من عدم توازن اقتصادي إقليمي هائل. ففي عام ٢٠٠٤ بلغ عدد المواطنين الموزعين على أربع ولايات في المنطقة الجنوبية الشرقية ٧٧ مليون نسمة أو ٤٣ بالمائة من السكان، حيث تنتج هذه المنطقة ٥٥ بالمائة من

الناتج المحلي الإجمالي. بالمقابل، أنتجت منطقة شمال شرق البرازيل حيث يعيش ٢٨ بالمائة من السكان ١٤ بالمائة من حجم الناتج المحلي الإجمالي، ويصل دخل الفرد في هذه المنطقة إلى ٣٩ بالمائة فقط من مثيله في المنطقة الأكثر ثراء.

البلديات البرازيلية، مثل الولايات، متنوعة الخواص، حيث أنها تختلف ليس فقط في المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية بل أيضاً في قدراتها المالية والتقنية على إدارة جمع الضرائب وتقديم السلع والخدمات البلدية إلى المواطنين. وعلى الرغم من أن الدخل المتدني يعني وجود قاعدة ضريبية أصغر إلا أن الفروق في جمع الضرائب بين المناطق قد تكون أيضاً ناجمة عن عيوب في الإدارة الضريبية: تخصيص القليل من الجهود في جمع الضرائب وإعطاء القليل من الأولوية لتحسين القدرات التقنية على جمع الضرائب.

كما أن المشاكل الناجمة عن النمو المديني السريع تزداد سوءاً. ففي عام ٢٠٠٥، كان يقطن حوالي ٨٠ مليون نسمة في مناطق المدن الكبرى في بيئة تفتقر إلى المساواة بشكل صارخ.

لقد ازدادت أهمية الحكومات البلدية في تقديم السلع والخدمات العامة منذ الثمانينات عندما أخذت على عاتقها مسؤوليات معقدة ومتنوعة نتيجة لتطبيق اللامركزية. وعلى الرغم من الوضع غير المستقر للبيئة الاقتصادية والذي يتميز بارتفاع التضخم وانخفاض الناتج المحلي الإجمالي إلا أن التحويلات المالية الفدرالية إلى البلديات ازدادت مما أتاح لها المجال للقيام بخطوات ومبادرات في التنمية الحضرية بالرغم من أن هذا جاء بشكل غير منسق. تعتبر المصادر المالية المتوفرة للبلديات غير كافية لتلبية احتياجات التنمية الحضرية على الرغم من

نمو الإيرادات منذ ذلك الوقت. كما أن المشاكل الناجمة عن النمو المديني السريع تزداد سوءاً. ففي عام ٢٠٠٥، كان يقطن حوالي ٨٠ مليون نسمة في مناطق المدن الكبرى في بيئة تفتقر إلى المساواة بشكل صارخ. لا تظهر المؤشرات المستخدمة حالياً في المدن الكبيرة الفرق الشاسع في مستويات العيش. ذلك أن المدن الداخلية في المناطق الحضرية الكبرى هي أغنى مناطق الدولة كما أنها أكثر المناطق سوءاً من حيث عدم المساواة.

يعتبر عدم التنسيق وغياب آلية التعاون من المصاعب المؤسسية التي تواجه الفدرالية البرازيلية باعتبارها مصادر عدم الكفاءة المستمرة في تمويل الاستثمار العام. قد تكون الزيادة في التحويلات البيحكومية الناجمة عن القواعد الجديدة في دستور ١٩٨٨ هي التي أدت إلى تخفيض عدم التوازن العمودي تخفيضاً كبيراً،

إلا أن هنالك أيضاً فروقاً أفقية كبيرة. وبالتالي فإن آلية المشاركة في الإيرادات لا تستخدم كأداة في تمويل النفقات بشكل يتسق مع الموقع الجغرافي للحاجة إلى الخدمات العامة.

وتشكل البيئة المؤسساتية عائقاً كبيراً في تطوير سياسات عامة لحل مشاكل المدن. كانت الحكومة المركزية الدكتاتورية هي التي أوجدت مناطق المدن في الفترة الواقعة ما بين ١٩٧٤ و ١٩٧٥ وفقاً لدستور سنة ١٩٦٧. ومع وجود الأزمة السياسية في نظام الحكم العسكري الذي كان يشرف على ديناميكية النشاطات الحضرية، فقد تم فقدان التركيز على التخطيط وأصبحت موارد المناطق الحضرية شحيحة. لقد عاشت، في الواقع، تلك المناطق والهياكل التي أقيمت في الولايات لإدارتها في حالة أزمة منذ عام ١٩٧٩. وفي عام ١٩٨٨ حاول الدستور الفدرالي الجديد تحديد الأسس المؤسساتية للتعامل مع المناطق ذات الطابع المدني الشديد. ثم منحت الولايات، بواسطة تشريعات مكملة لدساتير الولايات، صلاحية إقامة مناطق مدن كبرى لكي تقوم بدمج تنظيم المهمات العامة وتخطيطها وتنفيذها ضمن المصلحة المشتركة للولاية وللبلديات المعنية. إلا أن هذه المبادرة عانت من مصاعب قانونية وإدارية لأنها لم تكن متسقة من الناحية السياسية مع المكانة الجديدة للبلديات التي أصبحت عضواً من أعضاء الفدرالية. تعتبر الحاجة إلى وجود استثمارات منسقة وتكامل بنود الخدمات العامة ضمن هذه المناطق من الأسباب الرئيسية لمأسسة مناطق المدن. لن تستطيع حكومات الولايات أن تقود الجهود لتجنب حدوث سياسات متضاربة ومتداخلة دون استخدام أساليب فعالة لفرض التنسيق على الجهات المعنية. إن عدم وجود ظروف تشجع على التنسيق قد يتخذ أحيانا شكلاً أكثر سوءاً؛ فعلى سبيل المثال، عندما يكون لحاكم الولاية التي تقع فيها أحد المدن الرئيسية ورئيس بلدية تلك المدينة انتماءات سياسية مختلفة فإنهما سيتنافسان من أجل الحصول على نفوذ أكبر في المنطقة بأكملها.

بالإضافة إلى المناطق التسع الأولى التي أوجدتها الحكومة الفدرالية عام ١٩٧٤-١٩٧٥ أضافت الولايات عشرين منطقة جديدة. وإذا أضفنا منطقة التطوير المتكاملة للمحافظة الفدرالية فإنه سيكون لدينا ٤٦٣ بلدية. تعاني المعايير التي أقرتها الولايات لتعريف هذه المناطق من عدم التوحيد كما أنها قامت على أسس ودوافع سياسية. وكانت النتيجة أن هناك اختلافاً شاسعاً بين معظم المناطق الآن، كما أنها تشتمل على بلديات ذات مستوى ضئيل جداً من التكامل وبلديات ذات ديناميكية مدنيّة حقيقية. لقد أدى هذا الأمر إلى إيجاد عوائق في طريق تنمية هياكل الحكم التي كان بإمكانها أن تقوم بعمل جماعي لحل مشاكل تلك المناطق.

تقوم الفدراليات الناجحة على أساس الالتزام بالتعاون والشراكة. فالبرازيل التي مرت عبر مراحل من المركزية الواضحة واللامركزية والحرية الإدارية لم تستطع أن توجد مراكز مستقلة ذاتياً وتعتمد على بعضها البعض أيضاً.

وبالإضافة إلى عدم المساواة الهائل بين المناطق نجد أيضاً أن الفدرالية البرازيلية لم تقم على مبدأ حقوق المواطن الذي يضمن حق كل فرد في الحصول على الخدمات الأساسية. وبالرغم من توفير الأموال اللازمة لتنفيذ بعض الخدمات الاجتماعية إلا أن هذا لا ينطبق عموماً على التنمية الحضرية. يتطلب تطوير المشاريع في مجالات مثل المواصلات والإسكان والنظافة توفر الأموال الوفيرة في الوقت المناسب والهيكل القوي للتنسيق والتعاون، وهذه هي إحدى المشاكل الرئيسية في العلاقات البيروقراطية في هذا البلد.