

Representação Política e Governo Municipal no Cone Sul¹

Marta Mendes da Rocha (UFJF)
Daniela Paiva de Almeida Pacheco (UEMG)
Pedro Jehle de Araújo Gouvêa (NEPOL/UFJF)²

Resumo

Este artigo visa contribuir para o corpo de análises sobre a descentralização e os governos subnacionais a partir de um estudo comparativo de quatro países da América do Sul: Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. Diferentemente da maior parte dos estudos sobre o tema, nosso foco está no nível municipal ou local e nosso objetivo é analisar o impacto que o processo de descentralização teve sobre os municípios nos países estudados. A partir da análise da trajetória histórica dos municípios e do governo municipal em cada país buscamos apreender as principais modificações provocadas pela descentralização. Em segundo lugar, buscamos analisar comparativamente a importância dos municípios no interior do sistema contrastando as visões difundidas na literatura com a de especialistas em poder local e governo subnacional. A análise realizada sugere que a importância dos municípios e dos representantes locais no interior do sistema político é maior no Brasil, seguido da Argentina, do Chile e do Uruguai. De modo geral, a pesquisa com especialistas corrobora a visão da literatura sobre o tema e é convergente com o estabelecido na legislação.

-
- 1 Este artigo é um dos produtos da pesquisa “Representação política no nível local na América Latina” desenvolvido no âmbito do Núcleo de Estudos sobre Política Local (NEPOL) vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (PPGCSO/UFJF).
 - 2 Marta Mendes da Rocha é doutora em Ciência Política e professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), onde coordena o Núcleo de Estudos sobre Política Local (NEPOL) (mendes_rocha@yahoo.com.br). Daniela Paiva de Almeida Pacheco é doutora em Ciência Política e professora da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) e pesquisadora do NEPOL (paivadaniela@hotmail.com). Pedro Jehle de Araújo Gouvêa é mestrando em Ciências Sociais na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e pesquisador do NEPOL (pedro.jehle@hotmail.com).

1. Introdução

Nas últimas três décadas os países da América Latina vivenciaram, em diferentes ritmos e graus, um processo de descentralização do Estado no sentido da transferência de autoridade política, competências administrativas e recursos financeiros para os níveis subnacionais de governo. Em linhas gerais, o projeto descentralizador começou a ganhar espaço entre as elites políticas da região nos anos 1960 e 1970 e, embora seja importante considerar as peculiaridades de cada caso, pode-se dizer que a construção de um consenso entre as elites em torno da necessidade de descentralização do Estado estava associada a vários tipos de crises. Entre elas, estagnação econômica, exaustão do modelo desenvolvimentista, incapacidade do governo central para prover bens e serviços para o conjunto da população, agudas desigualdades regionais, déficits de legitimidade do sistema político, escândalos de corrupção, etc.

Nesse contexto, dentro de uma lógica política e democratizante, um conjunto de argumentos foi mobilizado por aqueles que buscavam implementar reformas na estrutura do Estado. Esperava-se, com tais reformas, aproximar representantes e cidadãos, oferecer melhores condições para a vocalização das preferências dos eleitores, ampliar a transparência e o controle sobre os agentes públicos, abrir novos canais para a expressão de identidades de base regional, facilitar a organização social e a participação popular, criar oportunidades para a formação de novas lideranças, para a renovação das elites e para a ampliação do pluralismo político, atenuar o governo central de parte de suas responsabilidades, contribuir para a redução do déficit fiscal, e ampliar a eficiência na alocação de recursos e na definição de prioridades em consonância com as peculiaridades e necessidades das diferentes localidades.

Vasta literatura tem sido produzida no sentido de compreender as causas, as características e os principais resultados desse processo. Boa parte dessa produção analisa os fatores que explicam quando e por que as elites políticas situadas no nível central tomam a decisão de descentralizar o Estado (WILLIS, GARMAN & HAGGARD, 1999; EATON, 2004; FALLETI, 2005, 2006; MONTERO & SAMUELS, 2004); outra parte busca compreender os resultados da descentralização.

Este artigo visa contribuir para o corpo de análises sobre a descentralização e os governos subnacionais a partir de um estudo comparativo de quatro países da

região: Argentina, Brasil, Chile e Uruguai³. Diferentemente da maior parte dos estudos sobre o tema, nosso foco está no nível municipal ou local e nosso objetivo é analisar o impacto que o processo de descentralização teve sobre os municípios nos países estudados. A partir da análise da trajetória histórica dos municípios e do governo municipal em cada país, buscamos apreender as principais modificações provocadas pela descentralização. Em segundo lugar, buscamos analisar comparativamente a importância dos municípios no interior do sistema, contrastando as visões difundidas na literatura com a de especialistas em poder local e governo subnacional.

O primeiro eixo oferece um panorama dos municípios nos respectivos países a partir de um breve resgate histórico de seu espaço no sistema político. O segundo procura avançar nos debates sobre descentralização que, usualmente, mensuram a autonomia política a partir da possibilidade ou não de os cidadãos, nos níveis subnacionais de governo, escolherem seus representantes de forma independente. Argumentamos que essa definição é ampla demais e não permite distinguir os países latino-americanos que, hoje, em quase sua totalidade, preveem eleições diretas para a escolha dos representantes no nível local. Para diferenciar os países quanto ao grau de autonomia política é necessário, portanto, incorporar outros critérios.

Para verificar a importância dos municípios no interior do sistema definimos um conjunto de indicadores que vão além da previsão de eleições diretas. Nosso argumento central é que a maior ou menor relevância do município está associada à trajetória histórica dos governos locais em cada país, à forma de organização das eleições (o que inclui sua periodicidade e o calendário eleitoral), às prerrogativas administrativas e aos recursos fiscais atribuídos aos municípios. Nesse sentido, nossa hipótese é a de que nos países com maior tradição no que tange à existência de um terceiro nível de governo e administração, nos quais a autonomia política se operacionaliza por meio de eleições diretas não coincidentes com as eleições para os demais níveis, e nos quais os municípios contam com recursos financeiros e importantes responsabilidades no tocante à execução e gestão de políticas sociais, os governos locais despontarão com maior importância no interior do sistema político como um todo.

Nessas condições, espera-se que os municípios se convertam em importantes espaços para a formação política e que os atores políticos locais (*alcaldes*,

3 A escolha por países unitários e federativos é proposital neste estudo. Como argumenta boa parte da literatura, a distinção federal-unitário não é suficiente para apreender a diversidade de arranjos no que concerne à distribuição de autoridade, competências e recursos entre as unidades territoriais e níveis de governo. Com efeito, o processo de descentralização atingiu países unitários e federais, dando origem a uma multiplicidade de cenários (ARRETCHE, 2012; 2001).

prefeitos, vereadores, conselheiros etc.) passem a gozar de maior prestígio, sobretudo nas grandes cidades. A ocupação desses cargos, sobretudo no ramo Executivo, pode converter-se em capital político favorável ao avanço da carreira das lideranças municipais.⁴ A criação ou o fortalecimento dos municípios e a realização de eleições diretas para a escolha dos prefeitos poderiam permitir que os políticos locais construíssem bases independentes de apoio e passassem a exercer influência sobre um número significativo de eleitores, o que os colocaria em posição de relevo perante as demais lideranças políticas. Como ocorre no Brasil, sobretudo nos municípios grandes e nas capitais, essas lideranças tornam-se cabos eleitorais importantes para os candidatos a deputados, relevância que cresce em contextos em que as eleições municipais são separadas das eleições para outros níveis.

Para tentar averiguar algumas dessas questões nos valem da literatura especializada, da análise de dados e informações obtidos na legislação e em órgãos oficiais dos respectivos países, e das respostas de um conjunto de especialistas – em sua maioria, cientistas políticos, sociólogos, administradores, economistas – a um *survey* sobre o tema. A realização de *experts surveys* tem sido uma estratégia cada vez mais empregada nas Ciências Sociais, valiosa na pesquisa comparada, sobretudo nos estágios iniciais da investigação, quando o pesquisador busca se familiarizar com outras realidades e necessita precisar e refinar os parâmetros de comparação (KITSCHOLT & WILKINSON, 2007). Acreditamos que a combinação dessas fontes e técnicas de pesquisa pode oferecer um interessante ponto de partida para compreender a importância dos municípios nos países da região.

2. Municípios e Governo municipal: antecedentes históricos

Dos quatro países analisados neste artigo, o Uruguai é o único que não conta com uma longa tradição de governo municipal.⁵ Até o ano de 2010, o país contava com dois níveis de governo, sendo subdividido em 19 departamentos. A reforma constitucional de 1996 abriu caminho para a descentralização e a criação

4 Em sua análise sobre o processo de descentralização no Chile e no Uruguai, Eaton (2004) sugere que um dos efeitos potenciais da descentralização política é abrir espaços de representação e competição política que poderiam, por sua vez, dar origem a novas dinâmicas de competição eleitoral e afetar as relações intergovernamentais.

5 Segundo Ferla *et al.* (2016), até 2010, os departamentos – conhecidos como intendenções municipais – eram responsáveis pelas funções que tradicionalmente são desempenhadas pelos municípios.

de um terceiro nível de governo, distinguindo a matéria departamental da municipal. Entretanto, a legislação era vaga e dependia de projetos de leis complementares, por isso os órgãos de governo municipais – as Juntas Locais – não se difundiram pelo país até o ano de 2010.

A Lei de Descentralização política e participação cidadã (Lei 18.567), aprovada no ano de 2009, criou, pela primeira vez, um terceiro nível de governo no país. A primeira leva de criação dos municípios ocorreu em 2010, com 89 novos municípios, e a segunda em 2015, com outros 23, somando um total de 112 atualmente. A lei tornou obrigatória a criação dos municípios e das Juntas Locais em localidades com mais de dois mil habitantes, com exceção das capitais. Nas localidades menores, a criação dos municípios e das Juntas Locais continuou dependendo de iniciativa popular ou do intendente, e nas capitais apenas os intendentes detêm a prerrogativa de criar municípios. A lei não prevê estudos de viabilidade técnica para a criação de municípios, apenas que eles devem conformar uma unidade social e cultural com interesses comuns.

Diferentemente do Uruguai, no Brasil há uma longa tradição de governo municipal. Essa remonta às câmaras municipais, criadas ainda no período colonial, consideradas as primeiras instituições representativas dos brasileiros. A figura do prefeito foi introduzida na década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas. Ao longo da história, vimos um amplo debate sobre o *status* jurídico dos municípios que envolvia, principalmente, a discussão sobre sua autonomia e suas competências. Os municípios são mencionados como organização política autônoma em quase todas as constituições republicanas (exceto em 1937) – mas, foi na Constituição de 1988 que o município conquistou autonomia política plena, sendo convertido em ente federativo. Algo singular para um país de organização federativa, no Brasil vemos uma grande homogeneidade institucional, com pouco espaço para que os níveis subnacionais possam definir sua arquitetura de governo.

A Constituição brasileira de 1988 (Art. 18) reservou aos estados a prerrogativa para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de novos municípios, dependendo de lei estadual e consulta, mediante plebiscito às populações diretamente interessadas. Segundo os especialistas, essa norma resultou no crescimento significativo do número de municípios no país – entre 1988 e 1996 foram criados mais de 1300 que, em sua maioria, apresentavam uma população inferior a 10 mil habitantes (COSTA 2007). Essa proliferação motivou a alteração da legislação⁶

6 Emenda Constitucional N. 15 de 1996.

que manteve a prerrogativa estadual sobre o tema, mas passou a exigir a adequação aos critérios estabelecidos por lei complementar federal, estipulando o prazo e os procedimentos para a criação dos municípios, para os estudos de viabilidade municipal e para a realização de plebiscito de consulta à população.

Dos quatro países analisados, apenas o Brasil traz em sua Constituição detalhes sobre o regime municipal. O Capítulo 4 – do artigo 29 ao 31 – apresenta uma série de diretrizes para a organização e o funcionamento dos municípios, entre elas, as regras para elaboração da lei orgânica municipal, que funciona como uma espécie de “constituição” do município e deve ser aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal. Segundo estimativas, em 2015, existiam, no Brasil, 5570 municípios (IBGE).

Na Argentina, diferentemente do que ocorre no Brasil, a Constituição Nacional, estruturada no período de 1853 a 1862 – com reformas efetuadas em 1866, 1898, 1957 e 1994 –, possui escassas referências à organização dos municípios. Em seu Art. 5º, presente desde o texto original de 1853, estabelece apenas que cada província deve ditar para si uma constituição prevendo seu regime municipal. Essa característica constitucional abriu caminho para várias interpretações sobre o alcance da autonomia dos municípios. A reforma constitucional de 1994 parece ter esclarecido a questão estabelecendo, no artigo 123, que as províncias deveriam assegurar em suas constituições a autonomia municipal e regular seu alcance e conteúdo em termos institucionais, políticos, administrativos, econômicos e financeiros. As constituições provinciais são complementadas pelas leis de municipalidades, sancionadas por cada uma das legislaturas provinciais, definindo o desenho institucional e o funcionamento global dos governos locais em todos os seus aspectos.

Como no Brasil, a prerrogativa para a criação de municípios é do nível intermediário. São as províncias que definem os requisitos para a criação de novos governos locais e há bastante variação. A maioria, contudo, estabelece mínimos populacionais (outras estabelecem um número mínimo de eleitores inscritos, capacidade financeira, número de propriedades privadas, superfície territorial). As províncias também determinam as categorias de governos locais que podem ser criadas, algumas atribuindo as mesmas competências a todos os governos locais e outras definindo até cinco categorias diferentes. Na atualidade, existem na Argentina 856 municípios de primeira categoria, 193 de segunda, e 100 de terceira categoria. Há, também, 1116 administrações locais sem hierarquia municipal – comissões de fomento, juntas rurais, juntas de governo, comissões municipais, delegações de fomento e comunas – totalizando 2265 administrações locais. Em determinadas províncias é outorgada aos municípios de primeira e segunda categorias a capacidade de estabelecer sua

lei orgânica (na Argentina, se denomina Carta Orgânica). Os municípios que não detêm tal prerrogativa ou que não fizerem uso dela empregam a Lei Orgânica de Municipalidades determinada pela província para todos os municípios.

No Chile, os municípios também estão presentes há muito tempo, mas a Constituição só reconhece dois níveis de governo para efeitos da administração interior do Estado: o regional e o provincial. Em relação à administração local, a Carta prevê a divisão das províncias em comunas⁷, que são administradas pelos municípios. O Capítulo intitulado “Administração Comunal” possui cinco artigos (107 ao 111) que determinam diretrizes gerais para a composição e o funcionamento das municipalidades. A Constituição estabelece, ainda, a forma de eleição dos conselheiros municipais e a duração de seus mandatos. O conselho municipal é definido por suas funções normativas, resolutivas, fiscalizadoras, ademais de fazer efetiva a participação da comunidade local.

A Constituição deixa a cargo da Lei Orgânica Constitucional de Municipalidades⁸ definir os demais aspectos do governo municipal, entre eles as funções e atribuições das municipalidades, a forma de eleição dos *alcaldes* e o número de conselheiros. A Lei prevê, em seu Artigo 31, um regimento interno para todos os municípios, que tem origem em um decreto do *alcalde* e depende de aprovação do Conselho (Art. 65). Esse regimento define a organização interna do município e as funções específicas atribuídas às unidades respectivas, sua coordenação ou subdivisão.

A criação de municípios pode partir de petição de organizações comunitárias, personalidades políticas, parlamentares e autoridades regionais, provinciais e comunais, mas depende de proposição do presidente da República e da aprovação por maioria absoluta de deputados e senadores. Depende, ainda, da análise de critérios técnicos, análise de viabilidade (financeira, histórica, identitária), consulta à população e grupos comunitários. Na atualidade, existem no Chile 346 comunas e 345 municípios. Apenas um município administra mais de uma comuna (é o caso de Cabo de Hornos, que administra as comunas de Antártica e Cabo de Hornos).

As regras que definem a autoridade sobre a criação de municípios e os critérios a serem observados impactam diretamente o seu perfil populacional. O tamanho dos municípios, nos quatro países, pode variar muito. Uma das consequências da heterogeneidade demográfica é que os governos municipais contam com condições muito diferenciadas para desempenharem suas competências. De um lado, grandes cidades povoadas e desenvolvidas, que concentram boa

7 Cap. XIV sobre governo e administração interior do Estado, Artigo 110.

8 Lei 18.695, com modificações até abril de 2016.

parte da população, com maior capacidade de arrecadação de recursos, maior desenvolvimento institucional e capacidade de formar, atrair e manter recursos humanos qualificados para a gestão pública. De outro, municípios e administrações locais de perfil médio ou pequeno em termos populacionais, que enfrentam problemas relacionados à escassez de recursos, forte dependência em relação a transferências de recursos de outros níveis de governo e falta de pessoal qualificado para atuar na gestão dos serviços públicos. Essas discrepâncias são um dos aspectos mais salientados pelos estudiosos da descentralização e do poder local para explicar por que a descentralização não acarretou os resultados esperados pelos reformadores (NICKSON, 2011; SOUZA, 1998; CRAVACUORE, 2007).

O Uruguai seria um caso à parte, uma vez que todos, ou quase todos os municípios, parecem padecer de irrelevância no interior do sistema político. Sem considerar os serviços prestados pelas agências municipais e que podem, no médio prazo, representar um ganho na gestão de recursos e de serviços para os cidadãos, do ponto de vista propriamente político, os municípios, como veremos, ainda não se afirmaram como arenas importantes no interior do sistema.

3. A autonomia política: eleições, lideranças políticas e agenda local

Com exceção do Uruguai, os demais países possuem longa trajetória de governo ou administração municipal e de realização de eleições locais. Considerando o período recente, o Brasil apresenta o histórico mais longo de eleições ininterruptas, tendo em vista que mesmo durante o regime autoritário (1964-1985) as eleições diretas para escolha de prefeitos e vereadores foram mantidas na maior parte dos municípios brasileiros. As exceções eram as capitais e os municípios considerados de segurança nacional. A reintrodução das eleições diretas em todos os municípios ocorreu em 1985. Desde então, foram realizadas 12 eleições para escolha de prefeitos e vereadores (algumas parciais), não coincidentes com as eleições para os outros níveis.

No Chile, durante o século XX até o golpe de 1973, eram realizadas eleições para *alcaldes* nos municípios. Os *alcaldes*, contudo, não tinham muita relevância porque as administrações municipais não tinham prerrogativas substanciais. Com o golpe militar, os *alcaldes* eleitos foram substituídos por oficiais militares indicados pelo presidente e os conselhos municipais foram abolidos e substituídos por um corpo consultivo (EATON, 2004). Com a municipalização de serviços de educação e saúde, ainda durante a ditadura de Augusto Pinochet, e a reintrodução das eleições para *alcaldes* e conselheiros após a redemocratização, havia a

expectativa de que esse quadro se alterasse. Hoje, no Chile, *alcaldes* e conselheiros são eleitos diretamente em eleições separadas, que ocorrem um ano antes das eleições gerais. Desde 1992 foram realizadas sete eleições municipais no Chile (1992, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012, 2016).

Na Argentina, o retorno à democracia ocorreu em 1983, data em que todas as províncias realizaram eleições para governador de forma simultânea à eleição presidencial – fato que não se manteve na eleição presidencial de 1989 que não coincidiu com as de governadores de 1987 e 1991.⁹ De lá para cá também ocorreram regularmente eleições municipais, regulamentadas por leis específicas de cada província – portanto, nem sempre coincidentes com as nacionais. As primeiras eleições municipais após a redemocratização também ocorreram em 1983.

No Uruguai foram realizadas apenas duas eleições municipais, em 2010 e 2015. Antes disso, embora a Constituição de 1934 previsse a existência de autoridades locais (Juntas Locais e Juntas Locais Autônomas), estas não eram permitidas nas capitais dos departamentos e não estavam difundidas pelo país.

No Brasil e no Chile as eleições municipais são separadas das eleições para os outros níveis. No Brasil, desde 1992, as eleições municipais acontecem dois anos antes das eleições gerais. No Chile, como dito, desde 1992 as eleições de *alcaldes* e *concejales* ocorrem um ano antes das nacionais. No Uruguai, as eleições municipais coincidem com as departamentais (seis meses após as nacionais), o que pode ser visto como um dos fatores que reduzem a inteligibilidade do sistema para os cidadãos, diminuindo sua clareza sobre as prerrogativas dos municípios e dos representantes locais (FERLA *et. al*, 2016).

Na Argentina, cada província institui seu próprio regime eleitoral, resultando em uma multiplicidade de sistemas no interior do país e de diferentes calendários eleitorais. Segundo Atela (2011), apenas duas constituições provinciais – Chaco e Tierra del Fuego – estabelecem como obrigatória a separação entre as eleições nacionais e as provinciais e municipais. Boa parte das constituições não se posiciona a esse respeito e, segundo o autor, há aquelas que consideram a possibilidade da ocorrência simultânea de todas as eleições (são os casos das províncias de Chubut, Corrientes, Formosa, Jujuy, San Luis, Santa Cruz e Santiago del Estero).

O longo histórico de eleições municipais no Brasil, no Chile e na Argentina nos levaria a esperar que, nesses países, teria emergido uma agenda política propriamente municipal, centrada em temas e assuntos que estão sob a jurisdição

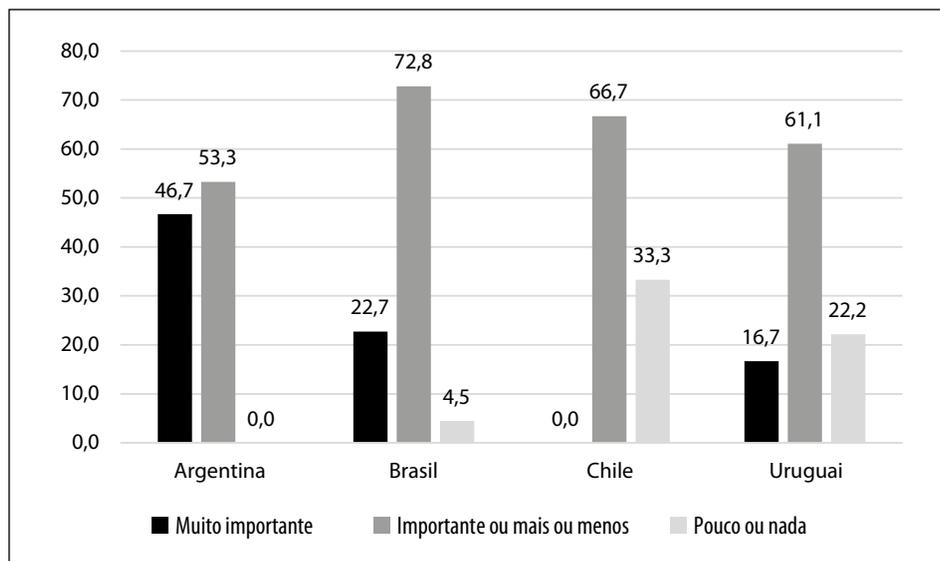
⁹ Os mandatos presidenciais, até a reforma da Constituição de 1994, eram de 6 anos, enquanto os mandatos para o governo provincial eram de 4 anos.

dos municípios. No mesmo sentido, seria de se esperar que partidos políticos, candidatos e cidadãos tenderiam a atribuir importância ao pleito no âmbito local, assim como usualmente a conferem às eleições estadual e nacional.

Buscamos cotejar nossas expectativas com a opinião dos especialistas dos quatro países enviando por e-mail questionários que deveriam ser auto administrados em uma plataforma online. Os questionários foram enviados a 150 estudiosos da política subnacional por e-mail e disponibilizados em grupos dedicados à política local nas redes sociais no período de maio-junho de 2017. Os dados relativos ao Chile devem ser considerados com cautela devido à baixa taxa de resposta.¹⁰

No que se refere à importância das eleições municipais para os eleitores, nossas expectativas se confirmam: Brasil e Argentina são os países nos quais os eleitores, segundo os especialistas, mais valorizam as eleições locais, seguidos do Chile e do Uruguai.

Gráfico 1. Importância das eleições municipais comparadas às eleições para os demais níveis, segundo especialistas (%)

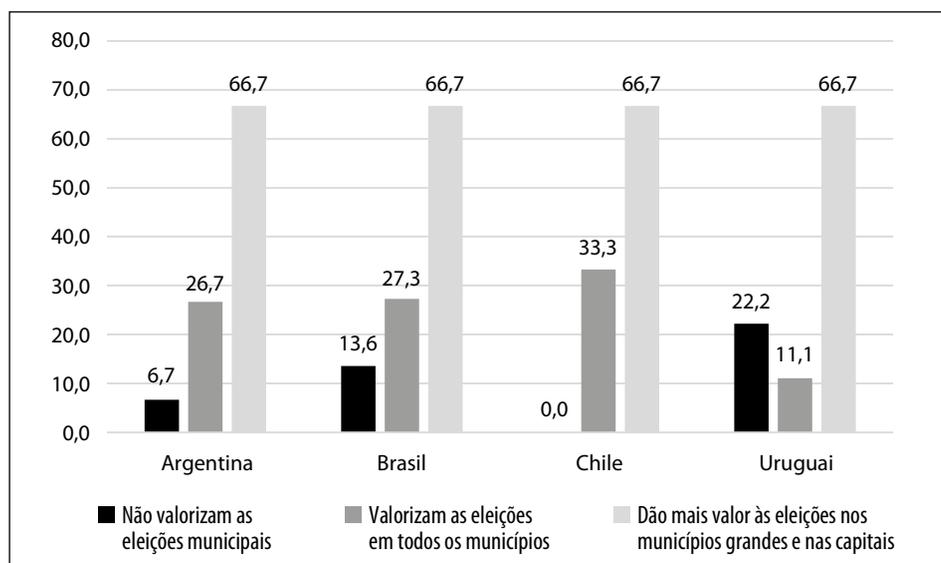


Fonte: Elaboração própria com dados do NEPOL/PPGCSO/UFIJ, 2017.

¹⁰ No Uruguai foram 18 questionários respondidos, no Brasil, 10, na Argentina, 15 e, no Chile, 3.

A segunda questão se referia à importância atribuída pelos partidos políticos à competição eleitoral nos municípios (considerando o investimento de tempo e recursos). As respostas dos especialistas estão no Gráfico 2. Segundo eles, as grandes cidades e as capitais recebem maior atenção dos partidos nas eleições. O percentual que acredita que os partidos não valorizam as eleições municipais é maior no Uruguai, como era de se esperar, seguido do Brasil e da Argentina. Com exceção do Uruguai, em todos os países, mais de 85% concordam que os partidos atribuem alguma importância ao pleito municipal.

Gráfico 2. Importância atribuída pelos partidos políticos às eleições municipais, segundo especialistas (%)



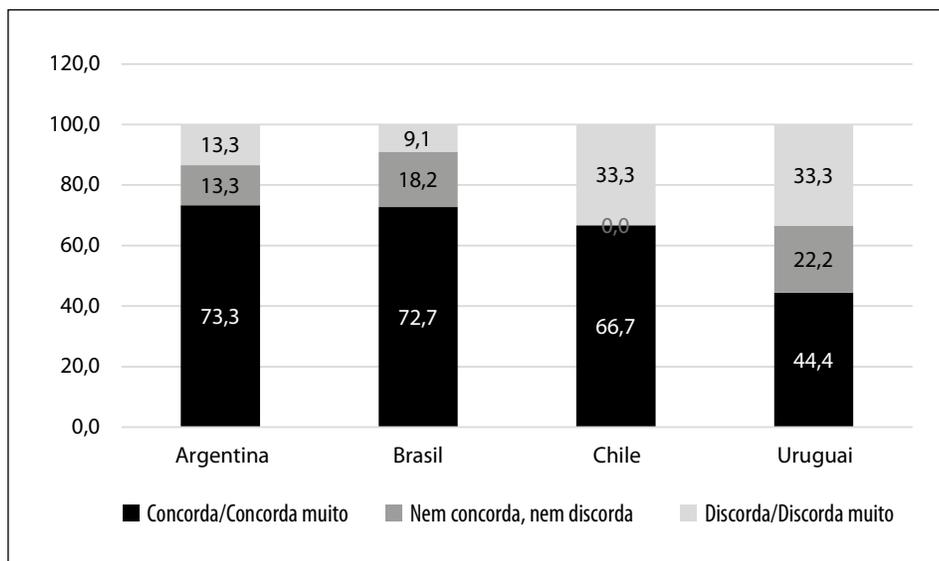
Fonte: Elaboração própria com dados do NEPOL/PPGCSO/UJF, 2017.

Outra forma de mensurar a importância do município e das instituições de governo local é saber em que medida a ocupação de cargos no nível municipal é um trampolim importante para impulsionar carreiras políticas. A suposição aqui é a de que se os municípios possuem visibilidade no interior do sistema, além de prerrogativas e recursos significativos, uma passagem bem-sucedida por cargos no nível local criaria oportunidades para o avanço na carreira.¹¹

¹¹ Perguntamos: Em seu país os políticos veem a ocupação de cargos no município como estágio importante para avançar em sua carreira?

O gráfico 3 mostra que mais de 70% na Argentina e no Brasil veem os cargos municipais como estágio importante na carreira. O menor percentual favorável à afirmação foi encontrado no Uruguai, como esperado.

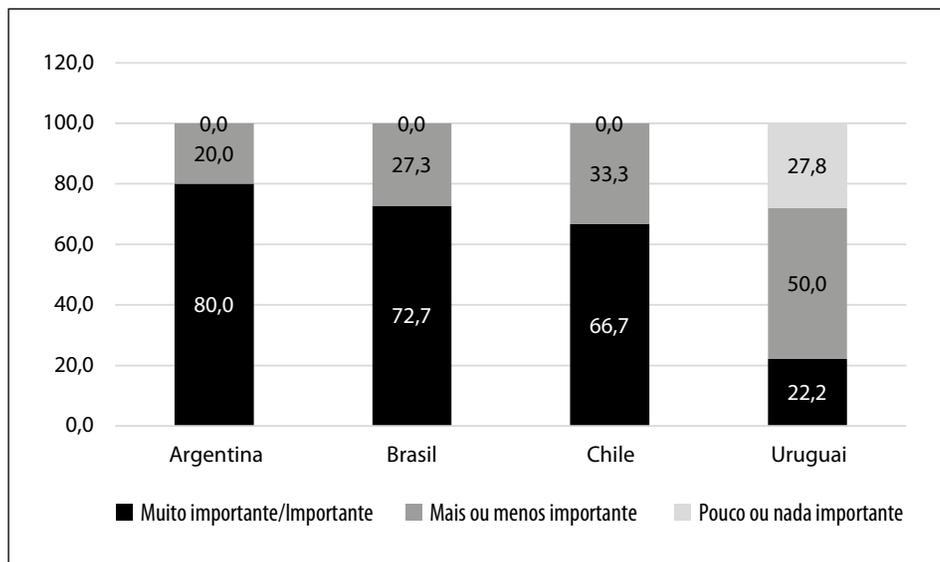
Gráfico 3. Em que medida os especialistas concordam que a ocupação de cargos no município é um estágio importante para avançar na carreira (%)



Fonte: Elaboração própria com dados do NEPOL/PPGCSO/UJFJ, 2017.

Outra expectativa relacionada à ocupação de cargos no município, no contexto de efetiva autonomia política, é a de que ela permitiria aos ocupantes construir bases independentes de apoio, em outras palavras, obter influência sobre um volume de eleitores e votos. Este capital político poderia ser utilizado pelos ocupantes de cargos, especialmente nos períodos eleitorais, como forma de se fortalecerem na barganha e na negociação com políticos situados em outras esferas de governo. Para apreender esta dimensão perguntamos aos especialistas o quanto importante é para os deputados e candidatos a deputados ter o apoio dos prefeitos nos municípios para conseguirem votos.

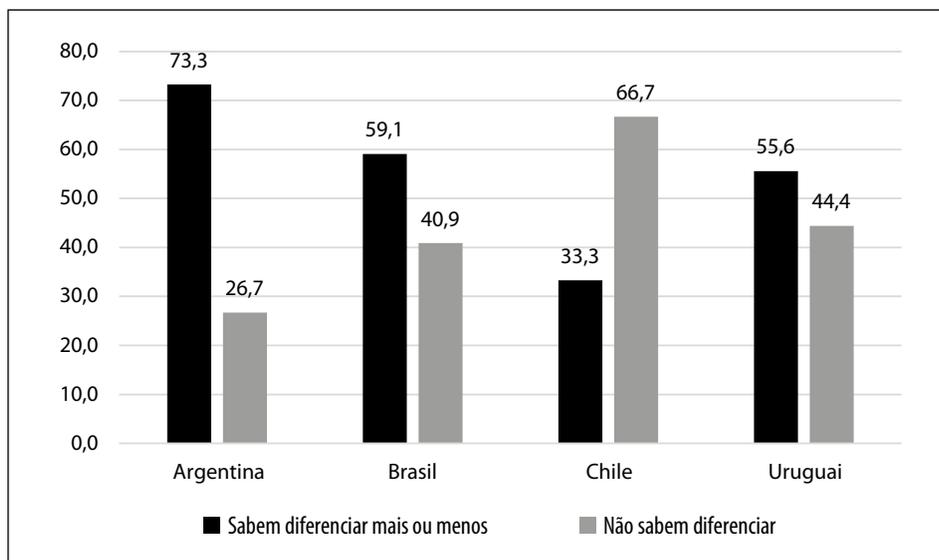
Gráfico 4. Quão importante é para os deputados e candidatos a deputados ter o apoio dos prefeitos/*alcaldes*/intendentes nos municípios para conseguirem votos, segundo especialistas (%)



Fonte: Elaboração própria com dados do NEPOL/PPGCSO/UJFJ, 2017.

O Gráfico 4 sugere que é na atuação como cabos eleitorais que os prefeitos, *alcaldes* e intendentes adquirem sua maior relevância. Novamente, vemos na Argentina e no Brasil os maiores percentuais de especialistas que consideram importante ou muito importante, o apoio dessas lideranças para os candidatos a deputados obterem votos. No Uruguai, as características da municipalização não permitiram o acesso dos presidentes das Juntas Locais a esse capital.

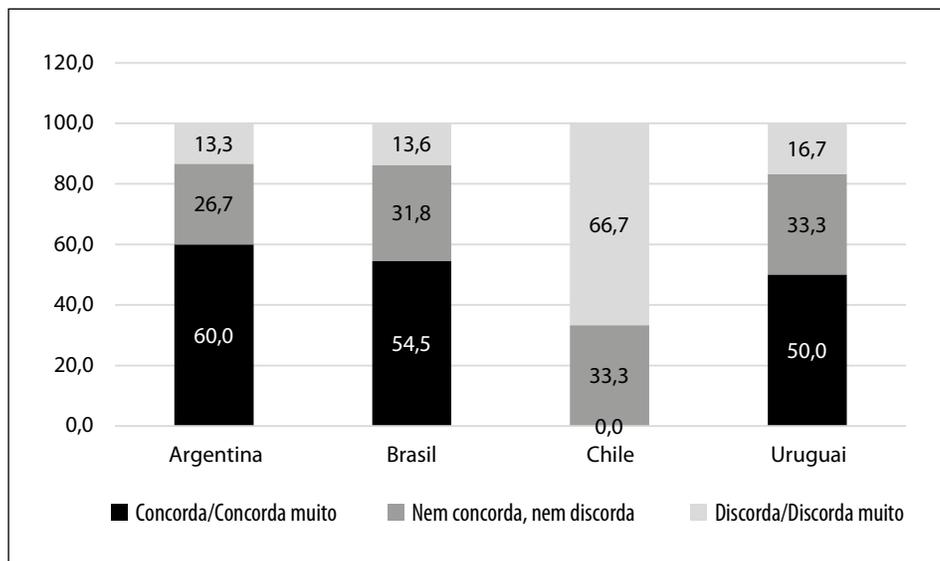
Também perguntamos aos especialistas se os cidadãos sabiam diferenciar as responsabilidades e competências dos municípios das competências das outras esferas de governo. Nos quatro países, nenhum respondente afirmou que os cidadãos sabem diferenciar as competências. A percepção de que os cidadãos são capazes de distinguir foi maior na Argentina, seguida do Brasil, do Uruguai e do Chile.

Gráfico 5. Capacidade de os cidadãos diferenciarem as competências municipais das dos demais níveis de governo/administração, segundo especialistas (%)

Fonte: Elaboração própria com dados do NEPOL/PPGCSO/UJFJ, 2017.

Outra questão solicitava aos entrevistados que respondessem em que medida concordavam que “o processo de descentralização e o fortalecimento dos governos municipais contribuíram para o surgimento/fortalecimento de uma agenda política propriamente local centrada em problemas e assuntos comunitários que estão na alçada dos municípios”.

Gráfico 6. Em que medida os especialistas concordam que a descentralização contribuiu para o surgimento/fortalecimento de uma agenda política local/municipal (%)



Fonte: Elaboração própria com dados do NEPOL/PPGCSO/UJFF, 2017.

O gráfico 6 mostra que no Brasil e na Argentina mais da metade dos entrevistados concorda que a descentralização contribuiu para o surgimento e/ou fortalecimento de uma agenda política local. Os dados relativos ao Uruguai surpreendem, uma vez que a literatura é praticamente unânime em apontar a fragilidade do processo de descentralização no país e a pequena relevância do nível municipal de governo.

4. Autonomia política e prerrogativas decisórias: autoridade para quê?

Como a descentralização é um fenômeno multidimensional (FALLETI, 2005) não é possível avaliar o grau de autonomia política sem levar em consideração as dimensões administrativa e fiscal. Não basta saber que líderes políticos possam ser eleitos sem a interferência de outras esferas de governo, ganhando legitimidade perante os olhos dos cidadãos. Mesmo possuindo autoridade política, ainda é necessário nos perguntar “autoridade sobre o quê” e “com quais recursos”. É importante saber qual é a real capacidade decisória desses líderes políticos e os recursos materiais, humanos e financeiros com os quais podem

contar uma vez nos seus respectivos cargos. Neste artigo não pretendemos analisar a fundo a dimensão fiscal, apenas a administrativa.

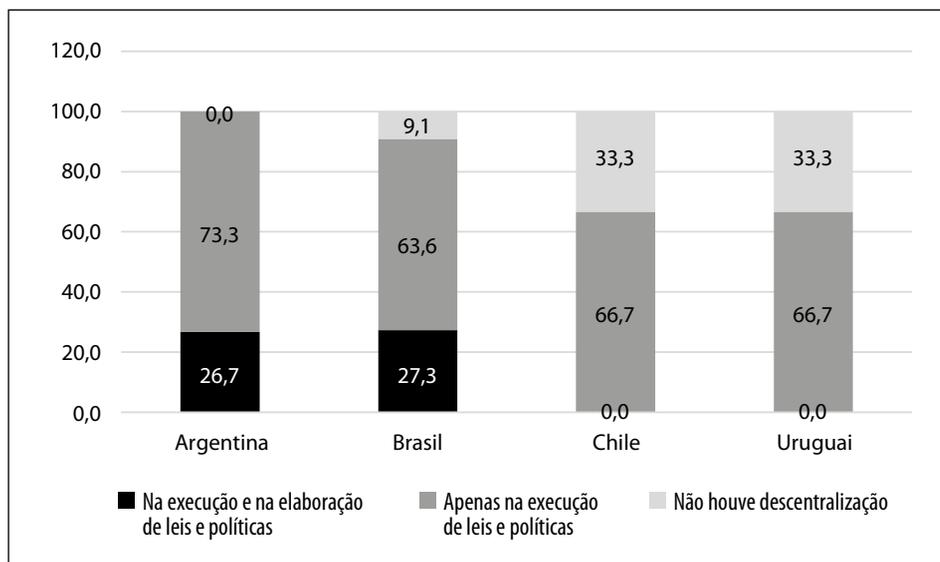
Os estudiosos da descentralização destacam a necessidade de distinguir os processos de real transferência de autoridade, competências e recursos para os níveis subnacionais de governo, dos processos de delegação, desconcentração e privatização. A desconcentração consiste na “transferência de autoridade administrativa ou responsabilidades dentro dos ministérios e agências do governo central, o que inclui suas oficinas instaladas em nível territorial” (MARDONES, 2008, p. 46). Assim como ocorre em casos de delegação, há maior grau de controle do governo central sobre os entes territoriais e a autonomia dos governos subnacionais para tomar decisões sobre o desenho de políticas públicas, definir prioridades e decidir sobre o volume e a destinação dos gastos públicos é reduzida, quando comparadas com a descentralização.

Há autores que acreditam que o que, de fato, ocorreu no Chile e no Uruguai se aproxima mais de uma desconcentração de funções do que de descentralização (MARDONES, 2008; Oszlak, 2014).¹² Mesmo no caso brasileiro, há autores que afirmam que a descentralização significou, de fato, transferência da capacidade para executar e gerir políticas e serviços públicos, uma vez que a definição do desenho das políticas e de seus princípios e diretrizes gerais permaneceu como prerrogativa do governo central (ARRETCHE, 2012).

Buscamos contrastar essas percepções da literatura com a dos entrevistados, perguntando a eles se, em sua opinião, houve descentralização de fato e, em caso positivo, se ela se concretizou apenas na execução ou também na formulação de políticas públicas. O gráfico 7 mostra que, nos quatro países, mais de 60% dos entrevistados acredita que tenha ocorrido descentralização apenas no que se refere à execução de serviços e políticas definidas em outros níveis de governo. Isto é, na opinião dos especialistas, o processo de descentralização e a atribuição de competências para o âmbito municipal não indica necessariamente a capacidade de formulação de políticas públicas.

12 Os estudiosos do tema costumam distinguir a descentralização, às vezes denominada como devolução, dos processos de delegação e desconcentração. Esta distinção gira em torno do grau e do volume de autonomia decisória transferidas, do grau de controle das agências centrais sobre os órgãos subnacionais, e, também, do órgão receptor desta transferência (Montero, Samuels, 2004; Mardones, 2008).

Gráfico 7. Segundo especialistas, a descentralização/transferência de competências e prerrogativas, se deu: (%)



Fonte: Elaboração própria com dados do NEPOL/PPGCSO/UJFF, 2017.

No Brasil, a Constituição de 1988 consagrou uma divisão de competências entre União, Estados e municípios, reconhecendo competências exclusivas de cada ente, comuns e concorrentes. Na prática, a União permaneceu com a autoridade sobre a maior parte da autoridade legislativa, sobre uma ampla gama de matérias, incluindo a competência para definir as diretrizes gerais e o desenho das políticas públicas na área de saúde, educação e assistência social.

Na atualidade o esquema de divisão de competências na Argentina se assemelha ao brasileiro, incluindo um conjunto de competências exclusivas do governo central; competências concorrentes entre o governo central e os provinciais; concorrentes entre governo central, provinciais e municipais; competências exclusivas das províncias; competências compartilhadas entre províncias e municípios; e competências exclusivas dos municípios.

A Constituição chilena reconhece dois níveis de governo para efeitos da administração interior do Estado: o regional e o provincial. As competências dos municípios – que não correspondem a um terceiro nível de governo e existem para fins de administração das comunas – estão fixadas na Lei Orgânica de Municipalidades. Essa Lei, em seus artigos 3º, 4º e 5º, estabelece as funções privativas das municipalidades, as funções que as municipalidades poderão desempenhar diretamente ou conjuntamente com outros órgãos da administração do

Estado e as atribuições essenciais das municipalidades para que sejam capazes de desempenhar as funções acima.

No caso Uruguai a separação das competências dos departamentos e municípios data da reforma constitucional de 1996 e das duas leis que orientaram a criação e regulam o funcionamento dos municípios (Lei 18567/2009 e Lei 19.272/2014). A Lei de Descentralização Política e Participação Popular, aprovada em 2009, apesar de ter separado a matéria departamental da municipal, foi vaga e estabeleceu como competências dos municípios aquilo que a Constituição e as leis reservavam aos governos departamentais e que estes porventura viessem a atribuir aos municípios.¹³ Cinco anos depois, uma nova legislação foi aprovada para preencher as lacunas deixadas pela Lei de Descentralização. A Lei 19.272, aprovada no ano de 2014, apresenta uma delimitação mais precisa das competências dos departamentos e dos municípios. Na prática, porém, os estudiosos concordam que o processo uruguai se aproxima mais de uma desconcentração do que de uma real descentralização, considerando o grau de discricionariedade e controle do governo nacional e departamental sobre os municipais (Oszlak, 2014: 175).¹⁴

Como sugerem Iturburu (2000) e Cetrángolo e Jiménez (2004), nos países estudados, percebe-se que as principais competências dos municípios e administrações locais se encontram vinculadas aos quatro tradicionais campos de intervenção dos governos municipais: (1) gestão administrativa (gestão de pessoal, controle de resultados etc.); (2) desenvolvimento urbano (planejamento urbano, obras públicas, exercício regulatório sobre obras públicas); (3) prestação de serviços públicos de interesse local (coleta de resíduos, fornecimento de energia e água, manutenção dos cemitérios, iluminação pública etc.); (4) regulamentação da vida comunitária (abastecimento urbano, segurança dos comércios, trânsito urbano, etc.).

Ademais das competências típicas dos governos locais, uma forma comum de mensurar a autonomia administrativa dos municípios é verificar sua participação na oferta de serviços de saúde e educação, duas áreas que, em vários países, representam grande parcela do setor público, empregam grande número de trabalhadores e são fortemente valorizadas pelos cidadãos (FALLETI, 2005, p. 336).

13 A lei estabeleceu que nas áreas não municipalizadas as competências municipais seriam exercidas pelos departamentos.

14 O financiamento dos municípios ficou dependente de recursos transferidos discricionariamente pelos governos departamentais e recursos do orçamento nacional por meio da criação de um Fundo de Incentivo para a gestão municipal (Ferla et. al., 2016).

Na Argentina, em relação à saúde, há diferenças relevantes entre as províncias: enquanto algumas optaram por manter o controle exclusivo sobre todos os serviços, outras transferiram para os governos locais as ações de menor complexidade, como hospitais e unidades locais de cuidados de saúde primários e fornecimento de suprimentos médicos, reservando às províncias o pagamento dos salários. No caso da educação, nos anos 1980, todas as escolas básicas foram transferidas para a responsabilidade das províncias; em 1992 foram transferidas as escolas de ensino médio e o ensino superior. A mudança mais importante ocorreu após a aprovação de uma nova lei federal sobre educação, em 1993, quando algumas questões passaram ao domínio exclusivo das províncias (Falleti, 2006). Segundo Cravacuore (2007), embora existam iniciativas para a descentralização e alguns municípios atuem de forma complementar, há, no país, forte resistência em relação à municipalização da educação.

No Brasil, os municípios são responsáveis por manter, com a cooperação técnica e financeira da União e dos estados, programas de educação infantil e de ensino fundamental e serviços básicos de saúde. Os municípios são responsáveis pela atenção básica e pelos serviços de menor complexidade, sendo esta a entrada para o sistema de saúde no país. Os municípios também têm papel importante na execução de serviços de assistência social, como o Programa Bolsa Família. São as secretarias municipais de assistência social e/ou as prefeituras, as responsáveis pelos cadastramentos dos usuários.

No Chile, a descentralização de serviços de educação e saúde para os municípios ocorreu ainda durante a ditadura de Pinochet. Essa mudança é interpretada pela maioria dos estudiosos como fazendo parte da agenda política do presidente, voltada para a estabilização da economia e para a privatização dos serviços públicos. Na ocasião, a atenção primária à saúde foi municipalizada e, a partir da década de 1990, o governo central desenvolveu projetos e políticas de apoio aos municípios no setor. Também na área da educação ocorreu uma reforma estrutural nos anos 1980: a partir de um sistema educacional fortemente centralizado foi realizada a transferência da administração dos estabelecimentos públicos de nível pré-escolar, primário e secundário para os municípios que se responsabilizaram pela contratação de pessoal, fixação de salários, insumos etc. O governo central, assim como no Brasil, permaneceu com a prerrogativa de definir a normativa geral da política (LARRAÑAGA, 1995). O processo de municipalização

da educação continuou após a redemocratização e tem suscitado muitas críticas entre grupos sociais, acadêmicos e políticos.¹⁵

No Uruguai, os municípios não foram contemplados com competências nas áreas de saúde e educação pela legislação. Sua atuação nessas áreas depende de iniciativas e acordos dos governos departamentais e de sua disposição em transferir responsabilidades e recursos para os municípios. Logo, a atuação dos municípios nessas duas áreas pode variar de município para município sendo mais provável naqueles que reúnem melhores condições em termos de recursos financeiros, materiais e humanos o que, por sua vez, depende da adesão das lideranças departamentais ao processo descentralizador.

A respeito das competências dos municípios, perguntamos aos especialistas entrevistados sobre as áreas em que o governo municipal exercia, de fato, prerrogativas decisórias. Foi oferecida uma lista de quinze áreas de políticas públicas e os especialistas poderiam assinalar quantas desejassem. Em média, os argentinos foram os que assinalaram o maior número de itens, 115 no total e 7,7 por respondente, seguidos dos brasileiros que, apesar de terem assinalado mais itens (128), tiveram uma média menor, de 5,8 por respondente, dos uruguaios (67 no total e média de 3,8) e dos chilenos (19 no total e média de 6,3 por respondente). O número de itens assinalados em cada país converge com o estabelecido pela legislação e o destacado pela literatura: enquanto os municípios brasileiros e argentinos atuam sobre uma variedade de áreas de políticas, no Uruguai os municípios têm alcance muito restrito e são inteiramente dependentes de delegações dos governos departamentais. No caso do Chile, é difícil fazer conclusões mais precisas devido ao pequeno número de respondentes, ainda assim, a média de itens por respondente é superior à do Uruguai.

15 Esses críticos responsabilizam a municipalização pela deterioração dos resultados no ensino básico e secundário e pelo aumento da desigualdade entre municípios e escolas. Para muitos, a educação municipalizada é vista como uma herança da ditadura de Pinochet e parte do projeto de privatização dos serviços públicos. Essas críticas motivaram esforços da presidenta Bachelet pelo fim da municipalização na educação. Ao que parece, mudanças significativas começaram a ser introduzidas no ano de 2015 e o país encontra-se em fase de transição entre modelos.

Tabela 1. Áreas nas quais os municípios exercem, de fato, competências decisórias, segundo especialistas (%)

	Argentina	Brasil	Chile	Uruguai
Org. territorial e criação de subdivisões	3,5	10,2	0,0	2,9
Planej. territorial, uso e ocupação do solo	7,0	10,2	15,8	7,4
Saúde	7,0	7,0	5,3	1,5
Educação	6,1	8,6	10,5	1,5
Assistência social	0,9	7,0	5,3	0,0
Transporte	6,1	12,5	5,3	4,4
Limpeza urbana	12,2	11,7	15,8	23,5
Patrimônio histórico	7,8	4,7	5,3	11,8
Esporte e lazer	11,3	8,6	5,3	14,7
Cultura	9,6	7,8	10,5	17,6
Segurança	8,7	2,3	5,3	0,0
Desenvolvimento econômico	5,2	1,6	5,3	2,9
Geração de empregos	4,3	2,3	0,0	2,9
Direitos humanos	3,5	3,1	0,0	1,5
Meio ambiente	7,0	2,3	10,5	7,4

Fonte: Elaboração própria com dados do NEPOL/PPGCSO/UJFJ, 2017.

Considerando as quatro áreas mais citadas, vemos que na Argentina, foram, na ordem, limpeza urbana, esporte e lazer, cultura e segurança pública; no Brasil foram transporte, limpeza urbana, organização territorial e planejamento urbano; no Chile foram planejamento territorial, limpeza urbana, educação, meio ambiente e cultura; e no Uruguai foram limpeza urbana, cultura, esporte e lazer e patrimônio histórico. Limpeza urbana esteve entre os itens mais citados nos quatro países. A educação recebeu destaque apenas no Chile e a assistência social não apareceu como área importante na alçada dos municípios em nenhum dos países. É curioso que entre os especialistas brasileiros e argentinos, poucos tenham citado saúde e educação, áreas nas quais os municípios possuem prerrogativas importantes.

Na Argentina, a geração de empregos e o desenvolvimento econômico tiveram mais destaque quando comparados aos outros países. É importante lembrar que após a reforma constitucional de 1994, conforme Iturburu (2000), teve início um debate em torno de novas competências para os municípios, entre elas, ações ligadas à promoção econômica, ao desenvolvimento social, à saúde, ao meio ambiente. Nesse sentido, parte das constituições provinciais incluiu em seu texto algumas dessas atribuições – oito delas, por exemplo, atribuem ao município a função de promotor e regulador do desenvolvimento econômico ou socioeconômico (ITURBURU, 2000).

Perguntamos, ainda, quais eram as funções mais importantes desempenhadas pelos governos e administrações locais de seus respectivos países. Solicitamos que os especialistas assinalassem as duas que consideravam as mais importantes de uma lista de sete itens. No Brasil e na Argentina os itens mais citados foram “elaboração de leis e políticas públicas de interesse local” e “prestação de serviços públicos e execução de políticas públicas formuladas em outros níveis de governo”. No Uruguai a maior parte dos especialistas assinalou “mediação entre a comunidade local e as autoridades públicas de outros níveis de governo” e, em segundo lugar, “prestação de serviços públicos e execução de políticas públicas formuladas em outros níveis de governo”. A diferença entre os países novamente pode ser atribuída à restrição das prerrogativas decisórias e normatizadoras dos municípios uruguaios. Estes podem fazer muito pouco em termos normativos, daí a importância da mediação e da prestação de contas.

A análise das competências administrativas dos municípios nos quatro países sugere que Brasil e Argentina são os mais descentralizados e nos quais os municípios possuem maior importância no interior do sistema. A homogeneidade institucional no caso brasileiro assegura igualmente a todos os municípios prerrogativas em importantes áreas de políticas públicas. Por outro lado, ainda que todos os municípios possuam o mesmo *status* jurídico, eles variam amplamente em suas capacidades institucionais e financeiras. Na Argentina, apenas os governos locais com *status* de município contam com competências administrativas importantes. Mas, segundo a literatura, vários deles têm buscado expandir seu escopo de abrangência e atuação.

Esta conclusão parece óbvia por estarmos diante de dois países de organização federativa. No entanto, a inclusão de outros casos na análise, como Colômbia e Bolívia, poderia contrariar esta intuição. Além disso, se a organização política-administrativa fosse a variável mais importante para explicar o grau de descentralização e a importância dos municípios no sistema, não deveríamos encontrar diferenças tão marcantes entre Chile e Uruguai que, além de serem, ambos, unitários, compartilham várias outras características.

No Chile os municípios têm papel importante em áreas-chave, como saúde e educação, mas não são considerados um terceiro nível de governo e estão submetidos a controle centralizado. Já no Uruguai, vimos que os municípios têm menor importância em termos de sua atuação em áreas de políticas públicas. Neste país, o caráter recente e incompleto da municipalização, combinado às escassas competências e recursos reservados aos municípios, os tornam, ainda, entidades muito frágeis no âmbito do sistema político. Há uma boa porção do

território não municipalizada, percentual significativo da população que não vive em territórios municipalizados e grande desconhecimento sobre o processo de descentralização no país (FERLA *et al.*, 2016). Os municípios não têm autoridade para instituir e arrecadar impostos e não contam com recursos humanos próprios.¹⁶ A coincidência entre as eleições municipais e departamentais contribui, também, para tornar o quadro menos nítido para os eleitores.

5. Considerações finais

Justamente porque a descentralização é um processo multidimensional e não linear no tempo e no espaço, é difícil classificar os casos analisados em termos do grau e da profundidade das reformas. As tentativas de avaliar qual esfera mais se beneficiou do processo de descentralização, em geral, se baseiam em critérios relacionados ao grau de autonomia política, ao controle de recursos financeiros e ao volume das competências administrativas atribuídas a cada nível.

Na Argentina, a maior parte dos estudiosos concorda que foram as províncias e não os municípios as mais beneficiadas (CRAVACUORE, 2007). No Brasil a questão é um pouco mais controversa porque embora os estados e as elites estaduais continuem sendo peças relevantes do jogo político, com responsabilidades e recursos importantes, os municípios passaram a ter responsabilidade por políticas sociais com impacto direto sobre a vida dos cidadãos. Segundo Tomio (2002), com a Constituição de 1988 os municípios brasileiros conquistaram a mais ampla autonomia política da história republicana. Comparando antes e depois, parecem que foram os municípios e não os estados que experimentaram a maior alteração em seus *status quo*.

No Chile, há uma espécie de contradição porque as municipalidades responsáveis pela administração das comunas e nas quais os cidadãos elegem diretamente *alcaldes* e conselheiros municipais não são consideradas um terceiro nível de governo, enquanto as regiões sim, apesar de até 2013 os conselheiros regionais serem escolhidos de forma indireta e os intendententes, até hoje, serem nomeados pelo governo central. No caso do Uruguai, os municípios parecem ainda não ter despondado como atores importantes do jogo político. O processo de municipalização foi

¹⁶ Segundo o *First Global Report* publicado pela *United Cities and Local Governments*, (2010), Chile e Uruguai se encontram num grupo intermediário de países nos quais os governos subnacionais são responsáveis por entre 10 e 20% dos gastos públicos totais, ao lado de Venezuela e Guatemala.

bastante fragmentado e as regras e os critérios para a criação de municípios deixaram um grande poder discricionário nas mãos dos intendentess departamentais.

A análise realizada sugere que a importância dos municípios e dos representantes locais no interior do sistema político é maior no Brasil, seguido da Argentina, do Chile e do Uruguai. Esta conclusão decorre da análise conjunta de fatores como tradição de governo e eleições municipais, contexto da escolha dos representantes (eleições separadas das para os demais níveis) e competências atribuídas aos municípios em áreas-chave de políticas públicas. De modo geral, a pesquisa com especialistas corrobora a visão da literatura sobre o tema e é convergente com o estabelecido na legislação.

Como todos os países caracterizam-se por grandes desigualdades regionais em termos demográficos, de suas capacidades financeiras, institucionais e de recursos humanos, é bastante provável que haja diferenças entre os municípios em termos de sua relevância no interior de cada país. A exceção parece ser o Uruguai onde todos ou quase todos os municípios parecem padecer de grande irrelevância no interior do sistema.

Embora este artigo apresente um panorama geral dos municípios e dos órgãos de governo, administração e representação nos municípios, para avançar na compreensão das funções e papéis desempenhados por eles, é necessário realizar pesquisas focadas em diferentes aspectos de seu funcionamento, como a gestão dos serviços e recursos públicos, a criação e o funcionamento de mecanismos de participação, as interações entre representantes e eleitores, etc. Seria, ainda, importante analisar o desempenho dos partidos e políticos na arena municipal e as relações mantidas por eles com atores políticos em outros níveis de governo. Esperamos que este quadro comparativo sirva como subsídio e como estímulo para outros pesquisadores interessados no tema da descentralização e da política local na região.

Referências Bibliográficas

ARGENTINA. Constitución de la Nación Argentina. Disponível em: <http://www.senado.gov.ar/deInteres>. Acessado em: 04/04/2016.

ARRETCHE, Marta, 2001. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norteamericana. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 14, n. 4, pp. 23-31. Disponível em: www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10369.pdf. Acessado em: 17/09/ 2017.

ARRETCHE, Marta, 2012. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV.

ATELA, Vicente, 2011. Los sistemas electorales en el derecho público provincial argentino. ANALES Nº 41 - Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales. U.N.L.

Disponível em: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/20712/Documento_completo.pdf?sequence=1. Acessado: 10/07/2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: 10/07/2017.

CETRÁNGOLO, Oscar; JIMÉNEZ, Juan Pablo, 2004. Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes. CEPAL, Serie Gestión Pública. Chile, Santiago.

CHILE. Constitución Política de la República de Chile. Disponível em: https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf. Acessado em 20/06/2016.

CHILE. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley 18.695). Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>. Acessado em: 10/07/2017.

COSTA, Valeriano, 2007. Federalismo: as relações intergovernamentais. Em: AVELAR, L.; CINTRA, A.O.; Sistema Político Brasileiro: uma introdução. 2ª edição. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer; São Paulo: Editora Unesp.

CRAVACUORE, D., 2007. Los municipios argentinos (1990 - 2005). En: CRAVACUORE, D. e ISRAEL, R. (comp.). Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 - 2005). Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires (Argentina), pp. 25-49.

EATON, Kent, 2004. Risky Business: Decentralization from above in Chile and Uruguay. *Comparative Politics*, Vol. 37, n.1.

FALLETI, Tulia G., 2006. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, pp. 46-85.

FALLETI, Tulia G., 2005. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review* Vol. 99, No. 3.

FERLA, P.; GONZÁLEZ, J.; SILVA, L. & ZUASNABAR, I., 2016. Panorama del nivel municipal en Uruguay. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer: Universidad Católica del Uruguay.

- ITURBURU, Mónica, 2000. Municipios argentinos: fortalezas y debilidades de su diseño institucional. Disponível em: <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/otros/municipios.pdf>. Acessado em: 19/07/2015.
- KITSCHOLT, H. & WILKINSON, S., 2007. Patrons, clients and policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition. Cambridge: Cambridge University Press.
- LARRAÑAGA, Osvaldo, 1995. Descentralización de la educación en Chile: una evaluación económica. Estudios Públicos.
- MARDONES, Rodrigo Z., 2008. Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). EURE,, vol.34, n.102, pp. 39-60.
- MONTERO, Alfred P. & SAMUELS, David J. (eds.), 2004. Decentralization and democracy in Latin America. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- NICKSON, Andrew, 2011. Where Is Local Government Going in Latin America? A Comparative Perspective. Working paper N. 6. Swedish International Centre for Local Democracy.
- OSZLAK, Óscar, 2014. ¿ Descentralizar o desconcentrar?: Uruguay frente a un dilema no resuelto. RIEM, año V, N° 9, pp. 173-205.
- SOUZA, Celina, 1998. Federalismo, Descentralização e Desigualdades Regionais no Brasil. Artigo apresentado no XXII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), Caxambu, MG.
- TOMIO, Fabricio R. L., 2002. A criação de municípios após a Constituição de 1988. Rev. bras. Ci. Soc., Vol.17, n.48, pp. 61-89.
- URUGUAY. Constitución de la República Uruguay. Disponível em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>. Acessado em: 15/06/2016.
- URUGUAY. Ley de descentralización política y participación ciudadana (Ley N° 18.567). Disponível em: [file:///C:/Users/Marta/Downloads/ley_18.567_descentralizacion_politica_y_participacion_ciudadana_y_modificaciones%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/Marta/Downloads/ley_18.567_descentralizacion_politica_y_participacion_ciudadana_y_modificaciones%20(4).pdf). Acessado em: 10/07/2017.
- WILLIS, Eliza, GARMAN, Christopher & HAGGARD, Stephan, 1999. The Politics of Decentralization in Latin America. Latin American Research Review, vol.34, n. 1, pp. 7-56.