



**Desenvolvimento  
territorial e  
descentralização na  
América Latina e Caribe:**  
**ESTUDO COMPARADO EM 22 PAÍSES**

PT



**Desenvolvimento territorial e descentralização na América Latina e Caribe: estudo comparado em 22 países**

Este documento foi produzido pela TALD Facility (*Territorial Approach to Local Development*), da Unidade G2 (Autoridades Locais, Sociedade Civil e Fundações) da Direção-Geral das Parcerias Internacionais (*Directorate General for International Partnerships, DG INTPA*) da Comissão Europeia. A TALD Facility é implementada pela Agência Alemã de Cooperação Internacional, GIZ (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*).

**COMISSÃO EUROPEIA:**

Andrea Ferrari-Bravo  
Chefe de Setor, Autoridades Locais (DG INTPA G2)  
Nicolas Gérard  
Líder de Programa (DG INTPA G2)

**EDITOR E COORDENADOR GERAL:**

Eugène D. Zapata Garesché  
Líder de equipe, TALD Facility (UE-GIZ)

**AUTORES:**

Felipe Llamas Sánchez  
Agustí Fernández de Losada Passols  
Alberto Enriquez Villacorta  
Gabriela Carrera

**REVISÃO DO CONTEÚDO:**

Edgardo Bilsky

**DESIGN GRÁFICO:**

Andrés Mario Ramírez Cuevas

**CUIDADO EDITORIAL:**

Guadalupe López de Llergo Cornejo

**TRADUÇÕES:**

OLISTIS, SCCL, tradução do espanhol para o inglês.  
TYS 96, S.L. tradução do espanhol para o português (brasileiro).



As ideias expressas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade dos autores e não representam, de nenhuma forma, a posição oficial da Comissão Europeia, de seus Estados-Membros, da GIZ ou de quaisquer das organizações participantes.

Os termos utilizados e a apresentação dos dados não implicam, por parte dos editores, qualquer posicionamento quanto ao status jurídico ou à situação política dos países, territórios, cidades ou regiões, nem em relação às suas autoridades, fronteiras ou limites.

Realizado em Bruxelas, na Bélgica, em novembro de 2025, nas versões em espanhol, português e inglês. A reprodução total ou parcial deste documento é permitida desde que a fonte seja citada.

© TALD Facility UE-GIZ



Esta publicação foi realizada por



com o apoio financeiro de



e as contribuições de



# Índice



## AGRADECIMENTOS

O trabalho de campo para a realização deste estudo ocorreu em duas fases. A primeira fase foi realizada entre julho e novembro de 2023. A segunda fase decorreu entre fevereiro e junho de 2025 e consistiu na atualização dos conteúdos do estudo, na revisão das informações e dos conteúdos, bem como dos dados utilizados na matriz de indicadores. Durante a segunda fase, os conteúdos das 22 fichas por país foram atualizados com a colaboração de especialistas dos países analisados, à luz de novos dados disponíveis e de acontecimentos recentes nos países selecionados.

O estudo incorpora os comentários recebidos das delegações da União Europeia na América Latina e Caribe, assim como dos parceiros estratégicos: Deputação de Barcelona, Mercocidades, ONU Habitat, Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações (FLACMA) e Agência Presidencial de Cooperação Internacional da Colômbia (APC).

Os editores expressam seu sincero agradecimento a todas as delegações da União Europeia com representação nos países observados pela revisão das fichas por país e, de forma especial, àquelas da Costa Rica, Equador, México, Venezuela e Jamaica, Belize, Ilhas Turcas e Caicos, Bahamas e Ilhas Cayman, que enviaram contribuições por escrito.

Os editores reconhecem o inestimável apoio da Unidade G2 (Autoridades Locais, Sociedade Civil e Fundações) e da Direção B (América Latina), ambas pertencentes à Direção-Geral das Parcerias Internacionais (DG INTPA) da Comissão Europeia.

A tradução para português e inglês, assim como a impressão do documento, foi viabilizada graças ao apoio financeiro do Observatório de Cooperação Descentralizada UE-AL, da Deputação de Barcelona.

De forma especial, os editores agradecem as valiosas contribuições recebidas de especialistas e profissionais com conhecimento nos diversos temas abordados no estudo, que dedicaram seu tempo e expertise à revisão e atualização das fichas por país: Iván Borcoski (Chile), Ady Carrera Hernández (México), Daniel Cravacuore (Argentina), Enrique Gallicchio (Uruguai), Demetrio Holguín (República Dominicana), Iván Carlos Arandia Ledezma (Bolívia), Magda de Lima Lucio (Brasil), Andrew Nickson (Paraguai), Caterina Rondoni (Chile) e Laura Sariego-Kluge (Costa Rica).

Agradecemos também as contribuições recebidas durante a Conferência Anual do Observatório de Cooperação Descentralizada UE-AL, realizada em Bogotá, Colômbia, em 2024; durante a Cúpula de Mercocidades, realizada em Esteban Echeverría, Argentina, em 2024; e durante a Mesa “Estratégias Territoriais para a Sustentabilidade”, organizada pela Prefeitura do Rio de Janeiro, Brasil, e pela ONU-Habitat, no âmbito do Encontro de Cidades, durante as reuniões do Urban20.

Esta publicação não teria sido possível sem o apoio e o entusiasmo das seguintes pessoas, às quais os editores expressam seu agradecimento: Ana Claudia Rossbach, Anna Herrero, Antoni Montseny, Bernadia Irawati Tjandradewi, Bruno Neele, Carla Cors, Eleonora Betancur, Elkin Velázquez, Emilio Cordonnier, Fernando Arnaiz, Fernando Gray, Jhonnatan Gamboa, Jorge Rodríguez, Lautaro Lorenzo, Marga Barcelo, Sergio Arredondo e Virginie Wyart.

|                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Índice de tabelas e gráficos                                                          | 7   |
| Índice de abreviaturas                                                                | 8   |
| Resumo executivo                                                                      | 14  |
| Apresentação                                                                          | 22  |
| Metodologia do estudo                                                                 | 24  |
| 1. Introdução: América Latina e Caribe em uma encruzilhada                            | 34  |
| 2. O pêndulo entre descentralização e recentralização                                 | 40  |
| 3. Dez fatores para avaliar o desenvolvimento territorial e a descentralização na ALC | 46  |
| 3.1 Regime constitucional e marco legal                                               | 48  |
| 3.2 Sistema eleitoral                                                                 | 54  |
| 3.3 Participação das mulheres                                                         | 58  |
| 3.4 Competências e responsabilidades                                                  | 62  |
| 3.5 Finanças subnacionais e autonomia fiscal                                          | 68  |
| 3.6 Governança multinível e multiator                                                 | 82  |
| 3.7 Desempenho e capacidades de gestão                                                | 94  |
| 3.8 Recursos humanos                                                                  | 102 |
| 3.9 Prestação de contas e transparência                                               | 108 |
| 3.10 Internacionalização e agendas globais                                            | 114 |
| 4. Resultados comparados por país                                                     | 120 |
| 5. Principais conclusões do estudo                                                    | 124 |
| Anexo 1 Matriz de análise por fator   indicador   país                                | 144 |



Bob Brewer, Cartagena, Colombia

● Índice de tabelas e gráficos

|                             |                                                                                                                               |            |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>TABELA 1.</b>            | <b>Descentralização e desenvolvimento territorial na ALC:</b>                                                                 |            |
|                             | <b>indicadores para a análise comparativa nacional</b>                                                                        | <b>32</b>  |
| <b>TABELA E GRÁFICO 2.</b>  | <b>Regime constitucional e marco legal</b>                                                                                    | <b>49</b>  |
| <b>TABELA 3.</b>            | <b>Modelos de Estado-nação na América Latina e Caribe</b>                                                                     | <b>49</b>  |
| <b>TABELA E GRÁFICO 4.</b>  | <b>Sistema eleitoral subnacional</b>                                                                                          | <b>55</b>  |
| <b>TABELA E GRÁFICO 5.</b>  | <b>Participação das mulheres na governança subnacional</b>                                                                    | <b>59</b>  |
| <b>GRÁFICO 6:</b>           | <b>América Latina e o Caribe (26 países e territórios):</b>                                                                   |            |
|                             | <b>Prefeitas mulheres eleitas, último ano disponível (2021)</b>                                                               | <b>59</b>  |
| <b>TABELA E GRÁFICO 7.</b>  | <b>Competências e responsabilidades</b>                                                                                       | <b>63</b>  |
| <b>TABELA 8:</b>            | <b>Competências municipais na América Latina e Caribe</b>                                                                     | <b>64</b>  |
| <b>TABELA E GRÁFICO 9.</b>  | <b>Finanças subnacionais e autonomia fiscal</b>                                                                               | <b>69</b>  |
| <b>GRÁFICO 10.</b>          | <b>Composição da média das receitas tributárias 2015-2019 (como percentual do total). América Latina e Caribe (17 países)</b> | <b>75</b>  |
| <b>TABELA E GRÁFICO 11.</b> | <b>Governança multinível e multiator</b>                                                                                      | <b>83</b>  |
| <b>TABELA 12:</b>           | <b>Associações de governos locais e intermediários na América Latina e Caribe (lista não exaustiva)</b>                       | <b>84</b>  |
| <b>TABELA 13.</b>           | <b>Seleção de mecanismos e processos de participação cidadã mencionados nas legislações</b>                                   | <b>91</b>  |
| <b>TABELA E GRÁFICO 14.</b> | <b>Desempenho e capacidades</b>                                                                                               | <b>95</b>  |
| <b>TABELA E GRÁFICO 15.</b> | <b>Recursos humanos nas administrações locais</b>                                                                             | <b>103</b> |
| <b>TABELA E GRÁFICO 16.</b> | <b>Prestação de contas e transparência</b>                                                                                    | <b>109</b> |
| <b>TABELA E GRÁFICO 17.</b> | <b>Internacionalização e agendas globais</b>                                                                                  | <b>115</b> |
| <b>GRÁFICO 18.</b>          | <b>Índice global de descentralização e desenvolvimento territorial na América Latina e Caribe. (22 países analisados).</b>    | <b>122</b> |
| <b>TABELA 19.</b>           | <b>Grau de descentralização por país e por grupo (2025)</b>                                                                   | <b>123</b> |

● Índice de abreviaturas

**AALMAC** Associação de Autoridades Locais do México  
(*Asociación de Autoridades Locales de México*)

**ABM** Associação Brasileira de Municípios

**ACHM** Associação Chilena de Municípios  
(*Asociación Chilena de Municipios*)

**ACOBOL** Associação de Prefeitas e Vereadoras da Bolívia  
(*Asociación de Alcaldesas y Concejales de Bolivia*)

**ADAVE** Associação de Prefeitos da Venezuela  
(*Asociación de Alcaldes de Venezuela*)

**AECID** Agência Espanhola de Cooperação Internacional  
para o Desenvolvimento (*Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo*)

**AGAAI** Associação de Prefeitos e Autoridades  
Indígenas da Guatemala (*Asociación de Alcaldes y Autoridades Indígenas*)

**AGL** Associações de Governos Locais

**ALC** América Latina e Caribe

**AME** Associação de Municípios do Equador

**AMHON** Associação de Municipalidades de Honduras  
(*Asociación de Municipios de Ecuador*)

**AMMAC** Associação de Municípios do México  
(*Asociación de Municipios de México*)

**AMPE** Associação de Municípios do Peru  
(*Asociación de Municipios del Perú*)

**AMUPA** Associação de Municípios do Panamá  
(*Asociación de Municipios de Panamá*)

**ANAM** Associação Nacional de Municipalidades (*Asociación Nacional de Municipalidades, Guatemala*)

**ANAMM** Associação Nacional de Prefeituras e  
Municípios do México (*Asociación Nacional de Alcaldías y Municipios de México*)

**ANDA** Administração Nacional de Aquedutos  
e Esgotos (*Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, El Salvador*)

**APC** Colômbia Agência Presidencial de Cooperação  
Internacional da Colômbia (*Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia*)

**ASEC** Assembleias da Seção Comunal (*Assemblées de la section communale, Haiti*)

**BID** Banco Interamericano de Desenvolvimento

**CAF** Corporação Andina de Fomento  
(*Corporación Andina de Fomento*)

**CAM** Carreira Administrativa Municipal  
(*Carrera Administrativa Municipal, Nicaragua*)

**CAMCAYCA** Confederação de Associações de  
Municípios da América Central e Caribe  
(*Confederación de Asociaciones de Municipios de Centro América y el Caribe*)

**CE** Comissão Europeia

**CEPAL** Comissão Econômica para  
a América Latina e o Caribe

**CGLU** Cidades e Governos Locais Unidos

**CGP** Conselho de Governadores do Paraguai  
(*Concejo de Gobernadores de Paraguay*)

**CIDEU** Centro Ibero-Americano de Desenvolvimento  
Estratégico Urbano (*Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano*)

**CLGF** Fórum de Governos Locais da Commonwealth

**CNM** Confederação Nacional de Municípios (Brasil)

**CNSC** Conselho Nacional do Serviço Civil  
(*Concejo Nacional del Servicio Civil, Colombia*)

**CODEM** Convênios de Coordenação Estado-Município  
(*Convenios de Coordinación Estado Municipio, Mexico*)

**COFEPLAN** Conselho Federal de Planejamento e  
Ordenamento Territorial (*Concejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial, Argentina*)

**COMUDES** Conselhos Municipais de Desenvolvimento  
(*Concejos Municipales de Desarrollo, Costa Rica*)

**COMURES** Corporação de Municipalidades da  
República de El Salvador (*Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador*)

**CONACAM** Conselho Nacional de Capacitação  
Municipal (*Concejo Nacional de Capacitación Municipal, Costa Rica*)

**COPLADEMUN** Planejamento para o Desenvolvimento  
Municipal (*Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, Mexico*)

**COPRESAM** Comissão Presidencial de Assuntos  
Municipais (*Comisión Presidencial de Asuntos Municipales, Guatemala*)

**CORPES** Conselhos de Planejamento Econômico  
e Social (*Concejos de Planificación Económica y Social, Nicaragua*)

**DG** INTPA Direção-Geral de Parcerias Internacionais

**DIBA-OCD** Deputação de Barcelona, Observatório  
de Cooperação Descentralizada

**DUE** Delegações da União Europeia

**FAM** Federação Argentina de Municípios  
(*Federación Argentina de Municipios*)

**FAM** Federação das Associações de Municípios  
(*Federación de Asociaciones de Municipios, Bolivia*)

**FEDODIM** Federação Dominicana de Distritos Municipais  
(*Federación Dominicana de Distritos Municipales*)

**FEDOMU** Federação Dominicana de Municípios  
(*Federación Dominicana de Municipios*)

**FENAFEMH** Federação Nacional de Prefeitas do Haiti  
(*Fédération Nationale des Maires d’Haïti*)

**FENAMM** Federação Nacional de Municípios do México  
(*Federación Nacional de Municipios de México*)

**FLACMA** Federação Latino-Americana de  
Cidades, Municípios e Associações  
(*Federación Latinoamericana de Ciudades Municipios y Asociaciones*)

**FONARI** Fórum Nacional de Secretários e Gestores  
Municipais de Relações Internacionais (Brasil)

**FONCOMUN** Fundo de Compensação Municipal  
(*Fondo de Compensación Municipal, Peru*)

**FONCOR** Fundo de Compensação Regional  
(*Fondo de Compensación Regional*)

**FUNDEB** Fundo de Manutenção e Desenvolvimento  
da Educação Básica e de Valorização dos  
Profissionais da Educação (*Brasil*)

**GADS** Governos Autônomos Descentralizados  
(*Gobiernos Autónomos Descentralizados*)

**GEE** Gases de efeito estufa

**GIZ** Agência Alemã de Cooperação Internacional (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*)

**GL** Governos locais

**ICAM** Instituto de Capacitação Municipal (*Instituto de Capacitación Municipal, The Dominican Republic*)

**ICAP** Instituto Centro-Americano de Administração  
Pública (*Instituto Centroamericano de Administración Pública, Costa Rica*)

**ICLEI** Governos Locais pela Sustentabilidade

**ICMS** Imposto sobre a circulação de  
mercadorias e serviços (Brasil)

**IDEM** Instituto de Desenvolvimento Municipal  
(*Instituto de Desarrollo Municipal, Honduras*)

**IFAM** Instituto de Fomento e Assessoria Municipal  
(*Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, Costa Rica*)

**IGSM** Índice de Gestão de Serviços Municipais (*Índice de Gestión de Servicios Municipales, Costa Rica*)

**ILPES** Instituto Latino-Americano e do Caribe  
de Planejamento Econômico e Social  
(*Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social*)

**INAFED** Instituto Nacional para o Federalismo  
e o Desenvolvimento Municipal (*Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Mexico*)

**INAP** Instituto Nacional de Administração  
Pública (*Instituto Nacional de Administración Pública, República Dominicana*)

**INFOM** Instituto de Fomento Municipal  
(*Instituto Fomento Municipal, Guatemala*)

**INFOTEP** Instituto de Formação Técnico-  
Profissional (*Instituto de Formación Técnico Profesional, República Dominicana*)

**IPVA** Imposto sobre a propriedade de  
veículos automotores (Brasil)

**ISDEM** Instituto Salvadoreño  
de Desenvolvimento Municipal  
(*Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal*)

**LMD** Liga Municipal Dominicana  
(*Liga Municipal Dominicana*)

**LOOT** Lei Orgânica de Ordenamento Territorial (*Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Colombia*)

**LOSEP** Lei Orgânica do Serviço Público  
(*Ley Orgánica de Servicio Público, Ecuador*)

**MAP** Ministério da Administração Pública (*Ministerio de Administración Pública, República Dominicana*)

●  
Índice de abreviaturas

**MIR** Matriz de indicadores de resultados  
(*Matriz de Indicadores de Resultados*)

**OCAD** Órgãos Colegiados de Administração  
e Decisão (*Órganos Colegiados de  
Administración y Decisión, Colombia*)

**OCDE** Organização para a Cooperação  
e Desenvolvimento Econômico

**ODS** Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

**ONU-HABITAT** Programa das Nações Unidas  
para os Assentamentos Humanos

**OPACI** Organização Paraguaia de Cooperação  
Intermunicipal (*Organización Paraguaya  
de Cooperación Intermunicipal*)

**PDM** Planos de Desenvolvimento Municipal  
(*Planes de desarrollo municipales, Nicaragua*)

**SDP** Plano de Desenvolvimento Sustentável  
(*Plan de Desarrollo Sustentable, Paraguay*)

**PEG** Plano Estratégico Nacional  
(*Plan Estratégico Nacional, Panama*)

**PIB** Produto interno bruto

**PLADECO** Plano de Desenvolvimento Comunal  
(*Plan de Desarrollo Comunal, Chile*)

**PND** Plano Nacional de Desenvolvimento  
(*Plan Nacional de Desarrollo, Mexico*)

**PNDIP** Plano Nacional de Desenvolvimento e Investimento  
Público 2023-2026 (*Plan Nacional de Desarrollo  
e Inversión Pública 2023-2026, Costa Rica*)

**PNDR** Política Nacional de Desenvolvimento  
Regional (Brasil)

**PNUD** Programa das Nações Unidas  
para o Desenvolvimento

**POUT** Plano de Ordenamento Urbano e Territorial (*Plan  
de Ordenamiento Urbano y Territorial, Paraguay*)

**PPP** Parcerias público-privadas

**PUP** Partido Unido do Povo (Belize)

**PMES** Pequenas e médias empresas

**RECOMM** Rede de Mulheres Municipalistas  
(*Red de Mujeres Municipalistas, Costa Rica*)

**REMURPE** Rede de Municipalidades Urbanas  
e Rurais do Peru (*Red de Municipalidades  
Urbanas y Rurales del Perú*)

**RIDES** Regiões de Desenvolvimento Integrado (Brasil)

**SAFIM** Sistema de Administração Financeira  
Municipal (*Sistema de Administración  
Financiero Municipal, El Salvador*)

**SAMI** Sistema Integrado de Administração  
Municipal (*Sistema de Administración  
Municipal Integrado, Honduras*)

**SEAF** Secretaria Especial de Assuntos Federativos (Brasil)

**SEGPLAN** Sistema de Acompanhamento do Plano de  
Desenvolvimento Distrital (*Sistema de Seguimiento  
al Plan de Desarrollo Distrital, Bogotá, Colombia*)

**SENPLADES** Secretaria Nacional de Planejamento  
e Desenvolvimento (*Secretaría Nacional de  
Planificación y Desarrollo, Ecuador*)

**SETCAM** Secretaria Técnica da Carreira Administrativa  
Municipal (*Secretaría Técnica de la Carrera  
Administrativa Municipal, Honduras*)

**SFP** Secretaria da Função Pública (*Secretaría  
de la Función Pública, Paraguay*)

**SIAF** Sistema Integrado de Administração  
Financeira (*Sistema Integrado de  
Administración Financiera, Guatemala*)

**SICODE** Sistema de Conselhos de Desenvolvimento  
(*Sistema de Concejos de Desarrollo, Costa Rica*)

**SINACAM** Sistema Nacional de Capacitação  
Municipal (*Sistema Nacional de  
Capacitación Municipal, Nicaragua*)

**SINDOT** Sistema Nacional de Desenvolvimento e  
Ordenamento Territorial (*Sistema Nacional de  
Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Argentina*)

**SIPP** Sistema de Informação sobre Planos e  
Orçamentos (*Sistema de Información sobre  
Planes y Presupuestos, Costa Rica*)

**SISMAP** Sistema de Monitoramento da  
Administração Pública (*Sistema de  
Monitoreo de la Administración Pública*)

**SMPC** Sistema Municipal de Participação Cidadã  
(*Sistema Municipal de Participación Ciudadana*)

**SUCIVE** Sistema Único de Arrecadação de  
Receitas de Veículos (*Sistema Único  
de Cobro de Ingresos Vehiculares*)

**SUS** Sistema Único de Saúde (Brasil)

**TALD** Abordagem Territorial para o Desenvolvimento  
Local (*Territorial Approach to Local Development*)

**TRASMUNI** Sistema de Transferências Municipais  
(*Sistema de Transferencias Municipales, Nicaragua*)

**UCCI** União das Cidades Capitais Ibero-Americanas  
(*Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas*)

**UE** União Europeia

**UIM** União Ibero-Americana de Municipalistas  
(*Unión Iberoamericana de Municipalista*)

**UNAN** Universidade Nacional Autônoma da Nicarágua  
(*Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua*)

**UNED** Universidade Estatal a Distância (*Universidad  
Estatad a Distancia, Costa Rica*)

**UNGL** União Nacional de Governos Locais da Costa Rica  
(*Unión Nacional de Gobiernos Locales, Costa Rica*)

**VSR** Relatórios Subnacionais Voluntários



# Resumo executivo

**1.** O presente estudo é uma contribuição para compreender e valorizar o **estado atual da descentralização e do desenvolvimento territorial na América Latina e no Caribe**, assim como o marco jurídico-institucional em que operam os governos subnacionais da região.

**2.** O estudo apresenta uma **análise comparativa de 10 fatores** considerados centrais para explicar os processos de descentralização e a qualidade do ambiente jurídico-institucional em que operam os governos subnacionais em 22 países da região.

**3.** A análise é realizada com base em uma **pontuação que combina indicadores objetivos e qualitativos** em 10 fatores considerados centrais:

- I. Regime constitucional e marco legal
- II. Sistema eleitoral das autoridades subnacionais
- III. Participação das mulheres na governança subnacional
- IV. Competências e responsabilidades
- V. Finanças subnacionais e autonomia fiscal
- VI. Governança multinível e multiator
- VII. Desempenho e capacidades de gestão
- VIII. Recursos humanos nas administrações locais
- IX. Transparência e prestação de contas
- X. Internacionalização e agendas globais

**4.** Os **22 países** analisados são: Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

**5.** A análise revela que a realidade urbana da América Latina e Caribe, com 82% da população vivendo em cidades, assim como a **complexidade dos múltiplos desafios** enfrentados, aponta para a necessidade de reforçar as capacidades dos governos subnacionais e aproximar o exercício do poder político dos cidadãos e dos territórios onde vivem, aprofundando os processos de descentralização e desenvolvimento territorial.

**6.** Partindo da **importante heterogeneidade** que a região apresenta em relação aos modelos de Estado-nação, analisa-se a evolução dos processos de atribuição de competências, responsabilidades e recursos aos governos subnacionais, assim como as capacidades que estes possuem para operar e impulsionar políticas públicas.

**7. Descentralização de jure, centralismo de facto.** Embora várias constituições reconheçam a autonomia política dos governos subnacionais – e inclusive existam países cujas constituições reconhecem o princípio da subsidiariedade –, esse reconhecimento formal não garante uma descentralização efetiva. De fato, na maioria dos países, mesmo naqueles com sistemas federais ou com marcos de descentralização mais avançados, há uma lacuna entre o que está previsto na legislação (*de jure*) e o que é aplicado na prática (*de facto*). Os governos e instâncias nacionais continuam concentrando uma parte muito significativa do poder político e econômico, e limitam de diferentes formas a capacidade operacional dos governos subnacionais, condicionando, por exemplo, seu financiamento. Um país federal nem sempre é mais descentralizado do que um país unitário.

**8. Marcos jurídicos e institucionais: tensões entre autonomia e controle.** O ambiente jurídico-institucional da descentralização na ALC é heterogêneo, observando-se tanto avanços (com novos marcos legais mais inclusivos) quanto retrocessos de caráter autoritário. De acordo com o grau de descentralização, identificam-se diferentes grupos de países – desde os federais até os mais centralizados – nos quais a autonomia local é limitada. Nesse contexto, convivem normas que promovem a descentralização e reconhecem a autonomia local com práticas onde ainda persiste o centralismo histórico característico da região. A maioria dos países (18) são Estados unitários, e quatro são Estados federais: Argentina, Brasil, México e Venezuela. Brasil reconhece os municípios como unidades federativas, ao passo que na Argentina e no México, os municípios dependem das províncias ou dos estados. Vários Estados unitários, como Bolívia, Colômbia e Peru, incorporaram a autonomia local em suas constituições, embora os avanços práticos sejam limitados. Em países como Honduras, Panamá e Costa Rica, os compromissos com a descentralização (ou desconcentração, no caso da Costa Rica) foram recentemente retomados, mas sua implementação avança lentamente. Por outro lado, em países como El Salvador, Nicarágua e Haiti, houve retrocessos que enfraqueceram a autonomia local. Em Cuba, a centralização ainda predomina.

**9. Democratização local com avanços significativos, porém em risco.** A grande maioria dos países da região elege democraticamente suas autoridades locais, e 12 países também elegem autoridades de nível intermediário (governadores ou equivalentes), o que representa uma evolução notável em relação à situação de 1980, quando apenas um país o fazia. Cuba é a única exceção: as autoridades provinciais continuam sendo nomeadas. Embora a maioria das eleições

subnacionais sejam competitivas e não apresentem fraude sistêmica, ainda persistem problemas, como o uso indevido de recursos públicos durante campanhas eleitorais; episódios de violência política; e, em casos extremos, denúncias de interferências autoritárias que comprometem a qualidade da democracia local.

**10. Desafeição democrática e tendências recentralizadoras.** A região como um todo atravessa um período de desafeição democrática. De acordo com o Latinobarômetro, em 2024, 65% dos entrevistados estavam insatisfeitos com o funcionamento da democracia. Nesse contexto, emerge um autoritarismo difuso, ou seja, uma tolerância crescente a líderes fortes que “resolvam problemas”, mesmo que isso implique minimizar o respeito à institucionalidade democrática e aos direitos humanos. Os governos subnacionais não estão imunes a essa realidade. Em alguns países, governos centrais têm concentrado poder às custas dos níveis locais, limitando severamente as atribuições e a autonomia de prefeituras e governos regionais. Essas tendências centralizadoras enfraquecem os mecanismos democráticos de freios e contrapesos entre os níveis de governo e reduzem os espaços de participação cidadã efetiva no território.

**11. Igualdade de gênero e diversidade na governança local.** A participação política das mulheres melhorou graças a leis que promovem a equidade, mas a situação ainda está longe de ser satisfatória. Apenas 16% das prefeituras são lideradas por mulheres. Nas últimas décadas, houve avanços normativos que incentivaram a inclusão de mulheres e minorias na política subnacional (leis de cotas, paridade de gênero nas candidaturas, cadeiras reservadas para povos originários etc.), ajudando a aumentar a presença feminina nos conselhos municipais (com uma média regional próxima a 30%, chegando à paridade em alguns casos). No entanto, ainda persiste um forte “teto de vidro” nos cargos executivos locais: a proporção de prefeitas, intendentes e governadoras segue sendo muito baixa em quase todos os países, especialmente entre as populações mais vulneráveis. Superar essa lacuna de gênero e incluir grupos diversos e minoritários na liderança local é essencial para a legitimidade democrática e para orientar o desenvolvimento local com foco na equidade.

**12. Governança multinível.** Existem fragilidades na coordenação vertical entre os diferentes níveis de governo. A articulação entre os níveis nacional, regional e municipal costuma ser deficiente. Frequentemente, as competências de cada nível não estão claramente definidas, o que gera sobreposições, duplicidades ou lacunas em **áreas estratégicas** (como combate à pobreza, oferta de serviços básicos e resposta às mudanças climáticas). Em muitos países, as políticas públicas ainda são desenhadas de forma centralizada, sem consulta suficiente aos governos territoriais, o que resulta em programas pouco adaptados às realidades locais. As associações nacionais de municípios ou de governos intermediários, que podem atuar como canais de representação dos territórios, deveriam ser fortalecidas para que tenham mais capacidade de influenciar as agendas nacionais.

**13. Cooperação territorial e alianças inter-municipais.** A colaboração entre territórios do mesmo nível (município-município ou região-região) deve ser desenvolvida para potencializar seus benefícios. Existem experiências de alianças, convênios intermunicipais, consórcios e distritos metropolitanos voltados à prestação conjunta de serviços (como gestão de resíduos ou transporte regional) ou ao enfrentamento de problemas compartilhados, mas esse número ainda é insuficiente. Fortalecer essas alianças horizontais pode gerar economias de escala e oferecer soluções mais integradas para questões que extrapolam os limites administrativos de um único município. Isso inclui a cooperação transfronteiriça, bem como a integração urbano-rural e o planejamento das áreas metropolitanas – onde a cooperação entre governos locais é essencial para promover um desenvolvimento mais equilibrado, desde que haja maior apoio institucional para tanto.

**14. Participação cidadã.** A região apresenta experiências importantes na participação dos cidadãos na gestão local. No entanto, na prática, ainda é insuficiente. A maioria dos países estudados dispõe de mecanismos e processos formais (orçamentos participativos, conselhos abertos, conselhos consultivos locais etc.), mas em muitos municípios esses espaços de participação são escassos ou seu impacto no processo de tomada de decisões é meramente simbólico. Fora de algumas cidades pioneiras, os processos participativos tendem a ser formais e com pouco impacto real e, por vezes, favorecem a cooptação para o clientelismo político. A falta de canais eficazes para que a comunidade influencie as decisões locais enfraquece a prestação de contas e pode levar ao desinteresse pelas instituições locais. Aumentar e fortalecer a participação cidadã no planejamento e controle da gestão local é um desafio que a região pode enfrentar apoiando-se em experiências inovadoras.

**15. Financiamento subnacional e autonomia fiscal.** Os governos subnacionais representam uma fração muito limitada do gasto público nacional (18,2%). Em 2020, as receitas totais dos governos subnacionais correspondiam, em média, a 5,6% do PIB em comparação com os países desenvolvidos (15,7%). A ALC se caracteriza pela fragilidade dos recursos locais, receitas próprias escassas, altíssima dependência das transferências nacionais (frequentemente condicionadas), atribuições descentralizadas sem financiamento adequado e uma distribuição desigual dos recursos que perpetua as desigualdades regionais. Essa dimensão fiscal é uma das mais sensíveis e críticas da agenda de descentralização. Os dados referentes ao percentual de gastos e receitas públicas refletem um poder fiscal e uma capacidade de gasto local restrita que dificulta a autonomia política das autoridades subnacionais para responder às exigências de sua população e as torna altamente dependentes das decisões centrais. Isso evidencia que não haverá descentralização nem democracia local consolidada sem governos subnacionais dotados de recursos adequados para assumirem suas responsabilidades.

**16. Desigualdades fiscais e disparidades territoriais.** O modelo atual de financiamento tende a acentuar as lacunas entre territórios ricos e pobres. As regiões com maior atividade econômica e base tributária sólida (grandes cidades e regiões prósperas) conseguem arrecadar mais receitas próprias e oferecer melhores serviços, enquanto que municípios rurais e regiões pobres mal geram recursos, ficando para trás na prestação de serviços básicos e na promoção do desenvolvimento local. Existem mecanismos de solidariedade interterritorial – como fundos de transferência com fórmulas de compensação –, mas são insuficientes para equilibrar essas diferenças. Como consequência, existem

disparidades notórias no acesso e na qualidade dos serviços públicos (água potável, educação, saúde, infraestrutura) entre diferentes regiões de um mesmo país, o que perpetua e até aprofunda as desigualdades territoriais, mina a coesão nacional e favorece a migração para grandes metrópoles (ou para outros países).

**17. Capacidades institucionais e profissionalização.** Os governos subnacionais necessitam de recursos humanos qualificados e estáveis. Apenas alguns poucos países contam com leis específicas que regulam a carreira administrativa municipal – na maioria, o emprego em prefeituras e governos regionais é regido pela normativa geral do serviço civil nacional ou por contratos de trabalho de curto prazo. Na prática, isso se traduz em uma alta rotatividade de funcionários (contratos temporários e tendência à contratação de funcionários de confiança política), sendo insuficiente o número de empregados efetivos qualificados, com experiência e estabilidade. Na maioria dos casos, faltam sistemas de avaliação e promoção por mérito que permitam atrair profissionais e jovens. A ausência de um serviço civil meritocrático e estável em nível subnacional dificulta a continuidade das políticas e a melhoria sustentada da gestão pública local, já que, em muitos casos, a permanência das equipes técnicas está sujeita ao ciclo eleitoral.

**18. Planejamento e gestão por resultados.** A região enfrenta dificuldades para planejar e gerir de forma eficaz o desenvolvimento em nível territorial. São poucos os governos subnacionais que contam com ferramentas e funcionários para elaborar planos estratégicos de desenvolvimento de médio ou longo prazo, orientar o orçamento para a obtenção de resultados, monitorar e avaliar o impacto de suas políticas públicas. Alguns países desenvolveram marcos de apoio ao planejamento local e regional, mas na maioria dos casos esses avanços não se generalizaram. A diferença entre as capacidades das grandes cidades ou governos intermediários (estados, províncias, regiões) e as dos pequenos municípios continua sendo muito ampla, resultando em uma gestão pública territorial muito heterogênea dentro de cada país.

**19. Transparência e prestação de contas.** Embora na região tenham sido promulgadas leis de acesso à informação, iniciativas de governo aberto e normas anticorrupção, na prática muito poucos governos locais publicam informações atualizadas sobre sua gestão ou oferecem ferramentas digitais de acompanhamento aos cidadãos. As principais cidades de países mais descentralizados costumam contar com portais web de transparência e até com plataformas de dados abertos, mas em pelo menos sete capitais latino-americanas não existe nenhum acesso público online às informações municipais básicas. Em municípios de menor porte, a opacidade é geralmente maior. Essa falta de transparência limita a capacidade dos cidadãos de fiscalizar as autoridades locais e enfraquece a confiança pública nas instituições territoriais. A transparência e a prestação de contas no âmbito subnacional continuam sendo questões pendentes.

**20. Internacionalização dos governos subnacionais.** A projeção e a cooperação internacional entre governos subnacionais são fontes de oportunidades. No entanto, apenas um grupo reduzido de grandes cidades e regiões da ALC as aproveita, enquanto a grande maioria dos municípios pequenos e das zonas rurais participa muito pouco. Em geral, as capitais e algumas cidades de médio porte participam de redes internacionais, estabelecem alianças com contrapartes estrangeiras e vinculam seus planos locais a marcos globais como os ODS e os acordos climáticos. Muitos outros ficam à margem de valiosas oportunidades de intercâmbio de conhecimento, financiamento e experimentação com políticas inovadoras.

**21. Análise comparativa por país.** A análise cruzada dos 10 fatores permite distribuir os 22 países em três grupos principais. A primeira reúne os países cujo índice ultrapassou 80 pontos em 100, incluindo os países federais (Brasil, Argentina e México), além de Colômbia e Uruguai. Um segundo grupo, que supera a média regional, mas não atinge os 80 pontos, é composto por países mais centralizados que avançaram em direção à descentralização na última década (Equador, Chile, Bolívia, República Dominicana, Peru, Guatemala, Costa Rica e Honduras). Por fim, encontra-se o terceiro grupo, composto por 9 países que se situam abaixo da média e que representam quase metade do continente, nos quais se observaram passos tímidos rumo à descentralização ou claros retrocessos nos últimos anos (Panamá, Paraguai, Nicarágua, Jamaica, El Salvador, Belize, Venezuela, Cuba e Haiti).

**22.** Diante dos desafios acima expostos, existem **janelas de oportunidade** para a região da América Latina e Caribe.

**23. Confirmar a abordagem territorial como a abordagem relevante.** Adotar uma abordagem territorial nas estratégias de desenvolvimento permite ajustar as intervenções às realidades locais. Empoderar os governos subnacionais com maior autonomia e capacidades institucionais será fundamental para um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável da ALC.

**24. Fortalecer a institucionalidade subnacional como pilar da democracia.** Governos subnacionais fortes e legítimos contribuem para a resiliência democrática e podem atuar como contrapesos diante de tendências centralizadoras. Líderes locais emergentes demonstram o potencial da política territorial para influenciar as agendas nacionais. A territorialização das políticas públicas pode contribuir para recuperar a confiança dos cidadãos na democracia.

**25. Avançar rumo à noção de territórios “r-urbanos”.** A integração urbano-rural e a transição ecológica oferecem oportunidades para um desenvolvimento equilibrado. Os governos subnacionais podem liderar estratégias climáticas e promover economias verdes, articulando cidade e entorno natural. Os governos subnacionais deverão construir simbioses entre os centros urbanos de concreto e suas periferias naturais.

**26. Aumentar as receitas próprias e tornar o gasto mais eficiente.** Fortalecer a autonomia fiscal subnacional e melhorar o desenho das transferências nacionais são essenciais para um desenvolvimento territorial sustentável. Mecanismos de solidariedade inter-regional podem reduzir desigualdades e promover a equidade. Trata-se aqui do principal ponto crítico da agenda de descentralização e desenvolvimento territorial no continente.

**27. Navegar no tsunami da digitalização e da inteligência artificial.** A tecnologia oferece ferramentas para melhorar a gestão pública local, mas requer investimento em conectividade, capacitação e manutenção. A inovação digital deve ser acompanhada de marcos regulatórios adaptados. O potencial da tecnologia ainda está por ser explorado tanto no interior dos governos quanto nos trâmites com os cidadãos. O desafio da inteligência artificial convida à preparação, pois ela apresenta riscos para a democracia, como desinformação e manipulação, ao mesmo tempo em que abre oportunidades ainda inexploradas.

**28. Elevar a incidência dos governos subnacionais na agenda global.** Os governos subnacionais devem se envolver nas agendas internacionais para enfrentar desafios globais como as mudanças climáticas e as migrações. A cooperação internacional descentralizada, incluindo a cooperação Sul-Sul e triangular, é indispensável para não repetir erros e conhecer boas práticas. Os desafios da região ultrapassam as fronteiras nacionais e não será possível resolvê-los sem governos subnacionais fortes e eficientes. A região enfrenta hoje, mais do que nunca, uma tarefa urgente de fortalecer esse nível de governo por meio de políticas de descentralização modernas que promovam o desenvolvimento territorial de longo prazo.



VENTAS AL POR MAYOR Y MENOR

G2-56

# Apresentação

O presente estudo é uma contribuição para compreender o estado atual da descentralização e do desenvolvimento territorial na América Latina e Caribe (ALC), assim como o marco jurídico-institucional no qual operam os governos subnacionais da região.

Partindo da importante heterogeneidade que os países apresentam quanto aos modelos de Estado-nação, analisa-se a evolução dos processos de atribuição de competências, responsabilidades e recursos aos governos subnacionais, assim como as capacidades que estes possuem para operar e impulsionar políticas públicas, sob a perspectiva do desenvolvimento territorial sustentável.

O estudo é baseado na análise comparativa de 10 fatores centrais para entender a situação em cada país: i) Regime constitucional e marco legal; ii) Sistema eleitoral das autoridades subnacionais; iii) Participação das mulheres na governança subnacional; iv) Competências e responsabilidades; v) Finanças subnacionais e autonomia fiscal; vi) Governança multinível e multiator; vii) Desempenho e capacidades de gestão; viii) Recursos humanos nas administrações locais; ix) Transparência e prestação de contas; e x) Internacionalização e agendas globais.

A análise comparativa é aplicada a 22 países: Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Após apresentar de forma detalhada a abordagem metodológica, o documento é estruturado em 5 seções. O estudo começa com a descrição do contexto que a região enfrenta atualmente (Introdução e seção 1) e uma abordagem do conceito de descentralização e sua relação com o desenvolvimento territorial (seção 2). Em seguida, desenvolve-se o corpo central do estudo, que consiste na análise comparativa dos 10 fatores considerados centrais para a compreensão do tema (seção 3). No capítulo seguinte (seção 4), apresenta-se uma análise regional comparando as pontuações obtidas por país. O estudo conclui com os principais achados (seção 5), identificando os principais desafios e oportunidades.

O anexo 1 apresenta a matriz de pontuações por ator e por país, e o anexo 2 (incluído apenas na versão em espanhol do estudo) traz as fichas por país, nas quais são resumidos os processos de descentralização e o contexto da governança local e regional nos 22 países selecionados.

Em um contexto de informações escassas e frequentemente desatualizadas, o objetivo do estudo é contribuir para informar autoridades políticas, estudiosos e o público em geral sobre a importância da descentralização e da abordagem territorial como elementos cruciais para o desenvolvimento inclusivo da região da América Latina e Caribe.

# Metodologia do estudo

A análise proposta neste estudo baseia-se em uma abordagem que combina indicadores objetivos e qualitativos, por meio de 10 fatores considerados centrais para explicar os processos de descentralização e a qualidade do ambiente jurídico-institucional no qual operam os governos subnacionais na ALC. Tais fatores são:

- 1. Regime constitucional e marco legal
- 2. Sistema eleitoral das autoridades subnacionais
- 3. Participação das mulheres na governança subnacional
- 4. Competências e responsabilidades
- 5. Finanças subnacionais e autonomia fiscal
- 6. Governança multinível e multiator
- 7. Desempenho e capacidades de gestão
- 8. Recursos humanos nas administrações locais
- 9. Transparência e prestação de contas
- 10. Internacionalização e agendas globais

Os 22 países incluídos na análise abordada pelo estudo são:

- |                         |               |
|-------------------------|---------------|
| 1. Argentina            | 12. Guatemala |
| 2. Belize               | 13. Haiti     |
| 3. Bolívia              | 14. Honduras  |
| 4. Brasil               | 15. Jamaica   |
| 5. Chile                | 16. México    |
| 6. Colômbia             | 17. Nicarágua |
| 7. Costa Rica           | 18. Panamá    |
| 8. Cuba                 | 19. Paraguai  |
| 9. República Dominicana | 20. Peru      |
| 10. Equador             | 21. Uruguai   |
| 11. El Salvador         | 22. Venezuela |

Partindo da análise de contexto apresentada na introdução e da abordagem dos consensos existentes em torno de conceitos-chave, o presente estudo propõe uma revisão dos 10 fatores selecionados para explicar os processos de descentralização e desenvolvimento territorial. A análise está orientada à identificação de tendências, padrões recorrentes, inovações e boas práticas, bem como desafios compartilhados entre os diferentes países ou grupos de países da região.

Essa revisão foi construída a partir de uma leitura crítica dos achados identificados na análise dos 10 fatores descritos em cada um dos 22 países selecionados. A partir de uma exploração exaustiva dos marcos jurídicos e institucionais, foram elaboradas fichas por país que oferecem uma abordagem o mais precisa possível à descentralização e à governança local e regional em cada país<sup>1</sup>.

As informações sistematizadas pelos autores permitem descrever os marcos normativos e os processos de políticas públicas no contexto da descentralização, bem como identificar oportunidades, desafios e lacunas rumo ao desenvolvimento territorial sustentável. As fichas por país são acompanhadas de uma avaliação dos 10 fatores mencionados. Essa avaliação permite, por um lado, propor um índice que classifica os países com base no nível de descentralização e na qualidade do ambiente jurídico-institucional em que operam os governos subnacionais; e, por outro lado, avaliar o nível de desempenho dos países em relação a cada um dos 10 fatores analisados<sup>2</sup>.

Os autores estão cientes de que a avaliação por meio de pontuações constitui uma simplificação da complexidade dos processos analisados e que poderia dar origem a debates pouco substantivos sobre os rankings. No entanto, considera-se uma ferramenta útil para oferecer uma visão panorâmica regional comparada que permita visualizar de forma sintética as principais tendências na América Latina e Caribe.

<sup>1</sup> As fichas por país estão incluídas como Anexo 2 apenas na versão em espanhol desta publicação. As versões em inglês e português desta publicação não incluem esse anexo. No entanto, é possível consultá-lo em [www.taldfacility.eu](http://www.taldfacility.eu).

<sup>2</sup> O trabalho de campo para a realização deste estudo foi realizado em duas fases. A primeira fase foi realizada entre julho e novembro de 2023. A segunda fase, realizada entre fevereiro e junho de 2025, consistiu na atualização do conteúdo do estudo, na revisão das informações e dos conteúdos, bem como dos dados utilizados na matriz de indicadores, e na atualização do conteúdo das fichas por país (22), com a colaboração de especialistas dos países analisados, à luz dos novos dados disponíveis e dos desenvolvimentos recentes nos países selecionados. Da mesma forma, foram incorporados os comentários recebidos por parte das DUEs e dos parceiros estratégicos: Mercocidades, ONU-Habitat, DIBA-OCD, FLACMA e APC Colômbia.

● Neste estudo, são analisados 10 fatores que explicam o estado da descentralização, do desenvolvimento territorial e a qualidade do ambiente jurídico-institucional em que operam os governos subnacionais na ALC

Cabe destacar que a metodologia utilizada não se limita aos elementos clássicos da descentralização, mas adota uma visão mais ampla do desenvolvimento territorial. Nesse enfoque, são integrados fatores como a governança, a perspectiva de gênero e a internacionalização – elementos que influenciam a dinâmica territorial e permitem avaliar a qualidade dos processos de descentralização associados às suas dimensões política, administrativa e financeira. Reconhece-se, igualmente, que essa realidade está em constante transformação, de modo que a panorâmica apresentada está sujeita a evoluções contínuas. Com base nelas, identificam-se alguns desafios e oportunidades para o futuro.

A seguir, são apresentados os fatores e o índice numérico aplicado para a avaliação dos indicadores propostos. A cada fator é atribuída uma pontuação máxima, que varia em função da relevância atribuída a cada um deles. A pontuação máxima por país é de 100 pontos<sup>3</sup>.

1. Regime constitucional e marco legal (pontuação máxima de 16 pontos)

Esse fator está centrado no reconhecimento que os governos subnacionais e a descentralização possuem no texto constitucional e no ordenamento jurídico do país como um todo.

|                                                                                               |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| • A Constituição nacional menciona os governos locais                                         | (2 pontos) |
| • A Constituição reconhece a autonomia dos governos subnacionais e ela é, na prática, efetiva | (4 pontos) |
| • A Constituição regula aspectos básicos da descentralização e estes são efetivos             | (4 pontos) |
| • Existe um conjunto normativo que regula o funcionamento dos governos subnacionais           | (4 pontos) |
| • Existem outras normas setoriais que influenciam e melhoram a governança local               | (2 pontos) |

2. Sistema eleitoral das autoridades subnacionais (pontuação máxima de 12 pontos)

São analisadas a qualidade e transparência dos sistemas eleitorais das autoridades subnacionais e a pluralidade democrática no país.

|                                                         |            |
|---------------------------------------------------------|------------|
| • Existem autoridades locais eleitas                    | (2 pontos) |
| • Não há relatos de fraude eleitoral de forma sistêmica | (4 pontos) |
| • A pluralidade democrática é garantida                 | (3 pontos) |
| • A oposição tem uma função reconhecida                 | (3 pontos) |

3. Participação das mulheres na governança subnacional (pontuação máxima de 6 pontos)

A participação das mulheres nos governos subnacionais constitui um fator que explica a qualidade democrática e da governança subnacional dos países. Devido à dificuldade de obter informações confiáveis, propõe-se um único indicador.

|                                                     |            |
|-----------------------------------------------------|------------|
| • Porcentagem de mulheres prefeitas ou equivalente: |            |
| • 8-10%                                             | (1 ponto)  |
| • 11-20%                                            | (2 pontos) |
| • 21-40%                                            | (3 pontos) |
| • +40%                                              | (6 pontos) |

4. Competências e responsabilidades (pontuação máxima de 14 pontos)

Analisa-se o sistema de competências e responsabilidades atribuídas aos governos subnacionais, bem como os mecanismos de gestão e resolução de conflitos de competências.

|                                                                |                                       |
|----------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| • Sistema fechado de competências próprias                     | (2 pontos)                            |
| • Competências próprias nas áreas de educação, saúde e justiça | (2-2-2, pontuação máxima de 6 pontos) |
| • Competências atribuídas por delegação                        | (2 pontos)                            |
| • Mecanismos de resolução de conflitos de competências         | (4 pontos)                            |

3 Nas fichas por país, os gráficos e tabelas apresentam as pontuações por indicador. Para os indicadores em que o país atingiu a pontuação máxima, não é incluído o detalhamento em tabela por subindicadores.

5. Finanças subnacionais e autonomia fiscal (pontuação máxima de 16 pontos)<sup>4</sup>

Os esquemas de financiamento e a autonomia fiscal em que operam os governos subnacionais constituem um dos fatores que melhor descrevem o nível de descentralização de um país. Esse fator é avaliado a partir de um sistema de pontuação variável.

|                                                                                                                        |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| • Porcentagem do gasto público subnacional sobre o gasto público total                                                 |            |
| • 0-5%                                                                                                                 | (1 ponto)  |
| • 5-10%                                                                                                                | (2 pontos) |
| • 10-15%                                                                                                               | (3 pontos) |
| • 15-20%                                                                                                               | (4 pontos) |
| • 20-30%                                                                                                               | (5 pontos) |
| • +30%                                                                                                                 | (6 pontos) |
| • Peso das transferências financeiras do governo nacional para os governos subnacionais                                |            |
| • 100-80%                                                                                                              | (1 ponto)  |
| • 80-60%                                                                                                               | (2 pontos) |
| • 60-50%                                                                                                               | (3 pontos) |
| • -50%                                                                                                                 | (4 pontos) |
| • Nível de autonomia fiscal local medido a partir do percentual de receitas próprias sobre a receita total subnacional |            |
| • -10%                                                                                                                 | (1 ponto)  |
| • 10-30%                                                                                                               | (2 pontos) |
| • 30-50%                                                                                                               | (3 pontos) |
| • +50%                                                                                                                 | (4 pontos) |
| • Capacidade legal de endividamento                                                                                    |            |
| • Dívida subnacional entre 0% e 1% do PIB ou a legislação permite endividamento                                        | (1 ponto)  |
| • Dívida subnacional superior a 1% do PIB                                                                              | (2 pontos) |

4 Durante a fase de revisão e atualização do estudo, foi ajustada a ponderação dos indicadores financeiros: foram atribuídos 6 pontos ao percentual de gasto público local sobre o total nacional e 4 pontos ao nível de autonomia fiscal e percentual de receitas próprias. A mudança visa evitar a superestimar a autonomia fiscal em contextos em que os governos locais, embora autônomos, administram uma parcela muito limitada do gasto público. Dessa forma, priorizou-se a capacidade real de incidência sobre o orçamento nacional.

6. Governança multinível e multiator (pontuação máxima de 14 pontos)

Em um contexto em que grande parte das competências assumidas pelos governos subnacionais são compartilhadas, é fundamental que existam mecanismos de coordenação e colaboração entre os diferentes níveis de governo. Nesse sentido, as associações e redes de governos subnacionais desempenham um papel decisivo na promoção dos interesses desses entes. Também se destaca a cooperação intermunicipal. Por outro lado, a participação cidadã reforça os processos democráticos, e a colaboração público-privada é considerada uma ferramenta para melhorar a qualidade das políticas públicas implementadas. Esse fator também é avaliado a partir de um sistema de pontuação variável.

|                                                                                                                                       |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| • Existência de uma (ou várias) associações nacionais de governos subnacionais                                                        |            |
| • Se tais associações existem, mas não são reconhecidas constitucionalmente                                                           | (1 ponto)  |
| • Se são reconhecidas constitucionalmente                                                                                             | (2 pontos) |
| • Existência de mecanismos institucionais de coordenação e consulta entre os níveis de governo                                        |            |
| • Se existirem por decisão voluntária do executivo nacional                                                                           | (2 pontos) |
| • Se existirem por exigência legal                                                                                                    | (4 pontos) |
| • Existência de mecanismos de associação e cooperação territorial/supramunicipal (intermunicipal), incluindo os transfronteiriços     | (2 pontos) |
| • Existência de instrumentos de participação cidadã regulamentados por lei (orçamentos participativos, consultas, observatórios etc.) |            |
| • Se existirem por decisão dos governos subnacionais                                                                                  | (2 pontos) |
| • Se existirem por exigência legal                                                                                                    | (4 pontos) |
| • Mecanismos de articulação público-privada para governos subnacionais                                                                |            |
| • Se a legislação nacional mencionar os governos subnacionais                                                                         | (2 pontos) |

7. Desempenho e capacidades de gestão (pontuação máxima de 8 pontos)

Esse fator está centrado nas capacidades de gestão e na qualidade do desempenho dos governos subnacionais para cumprir com as obrigações que lhes são atribuídas. É medido com base em duas ferramentas fundamentais nos processos de elaboração de políticas públicas: o planejamento e os orçamentos.

- Existem sistemas de planejamento de políticas públicas locais ou regionais (4 pontos)
- Existe sistema orçamentário por resultados (4 pontos)

8. Recursos humanos nas administrações subnacionais (pontuação máxima de 4 pontos)

A existência de funcionários públicos subnacionais que atuam em um contexto estável e possuem as capacidades profissionais necessárias reflete a qualidade da descentralização e do ambiente jurídico-institucional em que operam os governos subnacionais.

- Existência de servidores públicos locais de carreira
  - São mencionados na lei nacional de função pública (1 ponto)
  - Se há uma lei ou regra específica para os governos subnacionais (2 pontos)
- Sistemas de fortalecimento das capacidades das autoridades locais eleitas e dos funcionários
  - Existem programas nacionais voltados ao fortalecimento das capacidades de eleitos e funcionários locais (2 pontos)
  - Tais programas são oferecidos apenas por associações de governos subnacionais, partidos políticos ou instituições acadêmicas (1 ponto)

9. Transparência e prestação de contas (pontuação máxima de 6 pontos)

A transparência e a prestação de contas diferenciam a qualidade dos governos subnacionais e das políticas que eles implementam. Esse fator avalia se os governos subnacionais dispõem de mecanismos para monitorar as políticas que promovem, se operam com sistemas de governo aberto e se prestam contas sobre os resultados dessas políticas.

- Obrigatoriedade de estabelecer mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas públicas (2 pontos)
- Sistemas de governo aberto. Existem sistemas obrigatórios de acesso à informação pública (2 pontos)
- Mecanismos de prestação de contas (relatórios governamentais, mecanismos de controle, auditorias). Os governos subnacionais são obrigados a apresentar relatórios de prestação de contas (2 pontos)

10. Internacionalização e agendas globais (pontuação máxima de 4 pontos)

Os governos subnacionais são atores cada vez mais reconhecidos no sistema de relações internacionais. Que disponham de recursos e capacidades para participar de redes internacionais, vincular-se às agendas globais que impactam suas competências ou dotar sua ação internacional de uma dimensão estratégica indica um nível avançado de descentralização no país.

- Instrumentos para promover a localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) pelos governos subnacionais. Mais de 2 governos subnacionais apresentaram relatórios locais/subnacionais voluntários em um país unitário, ou mais de 5 governos subnacionais se o país for federal (2 pontos)
- Grau de internacionalização dos governos subnacionais
  - Existe 1 plano de internacionalização ou 1 governo subnacional com gabinete específico para temas internacionais em país unitário (1 ponto)
  - Há mais de um governo subnacional com planos ou gabinete em país unitário, ou mais de 5 governos subnacionais com plano de internacionalização ou equipe internacional se o país for federal (2 pontos)

| TABELA 1. DESCENTRALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA ALC:<br>INDICADORES PARA A ANÁLISE COMPARATIVA NACIONAL |                                                                                                                                                                                                                       |        |                  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|------------------|
| FATOR                                                                                                               | INDICADORES                                                                                                                                                                                                           | PONTOS | PONTUAÇÃO MÁXIMA |
| 1. REGIME CONSTITUCIONAL E MARCO LEGAL                                                                              | 1.1 A Constituição menciona os governos locais                                                                                                                                                                        | 2      | 16               |
|                                                                                                                     | 1.2 A Constituição reconhece a autonomia dos governos subnacionais e ela é, na prática, efetiva                                                                                                                       | 4      |                  |
|                                                                                                                     | 1.3 A Constituição regula aspectos básicos da descentralização e estes são efetivos                                                                                                                                   | 4      |                  |
|                                                                                                                     | 1.4 Existe um conjunto normativo que regula o funcionamento dos governos subnacionais                                                                                                                                 | 4      |                  |
|                                                                                                                     | 1.5 Existem outras normas setoriais que influenciam e melhoram a governança subnacional                                                                                                                               | 2      |                  |
| 2. SISTEMA ELEITORAL SUBNACIONAL                                                                                    | 2.1 Existem autoridades subnacionais eleitas                                                                                                                                                                          | 2      | 12               |
|                                                                                                                     | 2.2 Não há relatos de fraude eleitoral sistêmica                                                                                                                                                                      | 4      |                  |
|                                                                                                                     | 2.3 A pluralidade democrática é garantida                                                                                                                                                                             | 3      |                  |
|                                                                                                                     | 2.4 A oposição tem uma função reconhecida                                                                                                                                                                             | 3      |                  |
| 3. PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NA GOVERNANÇA LOCAL                                                                    | 3.1 Porcentagem de mulheres prefeitas:<br>• 8-10 % (1 ponto)<br>• 11-20 % (2 pontos)<br>• 21-40 % (3 pontos)<br>• +40 % (6 pontos)                                                                                    | 6      | 6                |
| 4. COMPETÊNCIAS E RESPONSABILIDADES                                                                                 | 4.1 Sistema fechado de competências próprias                                                                                                                                                                          | 2      | 14               |
|                                                                                                                     | 4.2 Competências próprias nas áreas de<br>• educação (2 pontos)*<br>• saúde (2 pontos)*<br>• justiça (2 pontos)*<br>*Pontos cumulativos                                                                               | 6      |                  |
|                                                                                                                     | 4.3 Competências atribuídas por delegação                                                                                                                                                                             | 2      |                  |
|                                                                                                                     | 4.4 Existem mecanismos de resolução de conflitos de competências                                                                                                                                                      | 4      |                  |
| 5. FINANÇAS LOCAIS E AUTONOMIA FISCAL                                                                               | 5.1 Percentual do gasto público local sobre o gasto público total<br>• 0-5 % (1 ponto)<br>• 5-10 % (2 pontos)<br>• 10-15 % (3 pontos)<br>• 15-20 % (4 pontos)<br>• 20-30 % (5 pontos)<br>• +30 % (6 pontos)           | 6      | 16               |
|                                                                                                                     | 5.2 Transferências financeiras do governo nacional para os governos subnacionais<br>• 100-80 % (1 ponto)<br>• 80-60 % (2 pontos)<br>• 60-50 % (3 pontos)<br>• -50 % (4 pontos)                                        | 4      |                  |
|                                                                                                                     | 5.3 Nível de autonomia fiscal local medido a partir da porcentagem das receitas próprias sobre a receita total subnacional<br>• -10 % (1 ponto)<br>• 10-30 % (2 pontos)<br>• 30-50 % (3 pontos)<br>• +50 % (4 pontos) | 4      |                  |
|                                                                                                                     | 5.4 Possibilidade de endividamento<br>• Dívida subnacional entre 0% e 1% do PIB ou a legislação permite endividamento (1 ponto)<br>• Dívida subnacional superior a 1% do PIB (2 pontos)                               | 2      |                  |
|                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                       |        |                  |

| FATOR                                         | INDICADORES                                                                                                                                                                                                                                                                          | PONTOS | PONTUAÇÃO MÁXIMA |
|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|------------------|
| 6. GOVERNANÇA MULTINÍVEL E MULTIATOR          | 6.1 Existem (uma ou mais) associações nacionais de governos subnacionais<br>• Sem reconhecimento constitucional (1 ponto)<br>• Com reconhecimento constitucional (2 pontos)                                                                                                          | 2      | 14               |
|                                               | 6.2 Existem mecanismos institucionais de coordenação e consulta entre níveis de governo.<br>• Sem reconhecimento constitucional (2 pontos)<br>• Com reconhecimento constitucional (4 pontos)                                                                                         | 4      |                  |
|                                               | 6.3 Existem mecanismos de associação e cooperação territorial/supramunicipal (incluindo os transfronteiriços)                                                                                                                                                                        | 2      |                  |
|                                               | 6.4 Existem instrumentos de participação cidadã regulamentados por lei<br>• Por decisão do governo subnacional (2 pontos)<br>• Por exigência legal (4 pontos)                                                                                                                        | 4      |                  |
|                                               | 6.5 Existem mecanismos de articulação público-privada para os governos subnacionais regulamentados por lei (a lei nacional menciona os governos subnacionais)                                                                                                                        | 2      |                  |
| 7. DESEMPENHO E CAPACIDADES                   | 7.1 Existem sistemas de planejamento de políticas públicas locais ou regionais                                                                                                                                                                                                       | 4      | 8                |
|                                               | 7.2 Existem sistemas orçamentários por resultados                                                                                                                                                                                                                                    | 4      |                  |
| 8. RECURSOS HUMANOS NAS ADMINISTRAÇÕES LOCAIS | 8.1 Existem funcionários públicos locais de carreira<br>• Mencionados na legislação nacional (1 ponto)<br>• Por norma ou legislação específica (2 pontos)                                                                                                                            | 2      | 4                |
|                                               | 8.2 Existe um sistema de reforço das capacidades das autoridades subnacionais eleitas e funcionários<br>• Por meio de programas nacionais (2 pontos)<br>• Apenas por meio das associações de governos subnacionais ou similares (1 ponto)                                            | 2      |                  |
| 9. PRESTAÇÃO DE CONTAS E TRANSPARÊNCIA        | 9.1 Obrigatoriedade legal de mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas públicas                                                                                                                                                                                          | 2      | 6                |
|                                               | 9.2 Obrigatoriedade de governo aberto, digitalização, acesso à informação pública obrigatória                                                                                                                                                                                        | 2      |                  |
|                                               | 9.3 Obrigatoriedade de existirem mecanismos de bom governo e prestação de contas                                                                                                                                                                                                     | 2      |                  |
| 10. INTERNACIONALIZAÇÃO E AGENDAS GLOBAIS     | 10.1 Existem instrumentos para localizar os ODS nos governos locais<br>• +2 Relatórios locais voluntários em país unitário (2 pontos)<br>• +5 Relatórios locais voluntários em país federal (2 pontos)                                                                               | 2      | 4                |
|                                               | 10.2 Grau de internacionalização dos governos subnacionais<br>País unitário:<br>• Existe um plano de internacionalização ou um gabinete internacional (1 ponto)<br>• Existe mais de um plano/gabinete (2 pontos)<br>País federal:<br>• Existem mais de 5 planos/gabinetes (2 pontos) | 2      |                  |
| TOTAL MÁXIMO                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                      |        | 100 PONTOS       |

## 1.

# Introdução: América Latina e Caribe em uma encruzilhada

Na última década, a América Latina e o Caribe (ALC) enfrentaram grandes desafios estruturais que colocaram em risco seu desenvolvimento sustentável e inclusivo. A região se viu no cruzamento de pelo menos três armadilhas inter-relacionadas: baixo crescimento econômico, alta desigualdade e desafios à governabilidade política – todas agravadas pelas intensas desigualdades territoriais dentro dos próprios países.

Trata-se da segunda região mais urbanizada do planeta (82% da população vivia em áreas urbanas em 2023), com uma elevada concentração em megacidades (14,2% da população vive em cidades com mais de 10 milhões de habitantes<sup>1</sup>). O crescimento urbano tem sido acelerado, já que, em apenas 50 anos, a população urbana passou de 69 milhões em 1950 para 390 milhões no ano 2000<sup>2</sup>, com uma projeção de 575 milhões em 2025. Nesse contexto, as grandes metrópoles se destacam não apenas pelo tamanho demográfico, mas também por seu peso econômico, político e sociocultural, consolidando-se como centros dominantes em seus respectivos países<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> The World Bank. Data. Urban Population (% total population). Latina America and the Caribbean. 2022. Mais informações: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=ZJ>

<sup>2</sup> Lattes A. (2000) “Población urbana y urbanización en América Latina”. II Jornadas Iberoamericanas de Urbanismo sobre las Nuevas Tendencias de la Urbanización en América Latina, Quito (Ecuador). Acesso: <https://www.flacso.edu.ec/portal/modules/umPublicacion/pndata/files/docs/sfcclates.pdf>

<sup>3</sup> Contribuição da Mercocidades.



Constantin Corjinovski, Olinda, Pernambuco, Brasil

● **A América Latina e Caribe é a segunda região mais urbanizada do planeta e a que mais sofre com a desigualdade entre territórios ricos e pobres**

A ALC é também a região com maior desigualdade do mundo. Nesse sentido, o compromisso com a coesão social e a convivência constitui um dos principais desafios da região. Em um cenário de tensões geopolíticas, crescimento moderado e desigual entre os países, os níveis de pobreza e pobreza extrema, ainda que tenham recuado ligeiramente, permanecem elevados. Estima-se que, em 2024, 26,8% da população estivesse em situação de pobreza e 10,4% em situação de pobreza extrema<sup>4</sup>.

Essa realidade sociodemográfica coloca as cidades e os territórios da região no centro de uma série de desafios de grande complexidade e estreitamente ligados a dinâmicas de caráter global. De fato, os territórios – das grandes realidades metropolitanas aos sistemas de cidades médias ou pequenas – são o laboratório onde se decide a luta contra as mudanças climáticas, a disrupção tecnológica ou a batalha pela integração social, contra as desigualdades e a pobreza, e contra as diferentes expressões de violência, entre outros desafios com forte componente territorial.

A persistência das desigualdades e da pobreza está intimamente ligada ao contexto de insegurança, violência e enfraquecimento da defesa dos direitos humanos, em ascensão em alguns países. Trata-se de um desafio multidimensional que afeta especialmente a população mais vulnerável, como mulheres, meninas e minorias, mas também ativistas sociais, climáticos e defensores dos direitos humanos. Algumas cidades da região concentram percentuais extremamente altos de violência, figurando entre as mais perigosas do planeta.

Os diferentes tipos de desigualdade foram agravados durante a pandemia de COVID-19, com consequências sociais e econômicas, como o retrocesso nos avanços que vinham sendo alcançados em matéria de igualdade de gênero e de direitos das mulheres e das pessoas LGBTQI+.

Embora a COVID-19 tenha representado um retrocesso, ela também revelou a capacidade de alguns governos subnacionais de inovar e responder de forma eficiente. Por meio de políticas públicas voltadas para o enfrentamento das desigualdades e a promoção da agenda de direitos, os governos subnacionais demonstraram que têm a capacidade de mapear as vulnerabilidades, identificar as lacunas sociais existentes e envolver os atores sociais. Eles não apenas permitem atender os grupos mais

vulneráveis, mas, atuando sob uma lógica de direitos, buscam gerar mudanças estruturais em áreas estratégicas como moradia, integração de imigrantes, igualdade de gênero, emprego, economia do cuidado e não violência<sup>5</sup>.

A ALC é uma das regiões mais vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas, com 13 dos 50 países identificados entre os mais afetados pela emergência climática em escala global. Esse alto risco é desproporcional, considerando que a região é responsável por apenas 8,1% das emissões totais de gases de efeito estufa (GEE), proporção que corresponde à sua participação na população mundial (8,4%) e que é ligeiramente superior à sua contribuição para o produto interno bruto (PIB) global (6,4%)<sup>6</sup>.

A região também se encontra diante do desafio de transformar sua matriz energética, o que pode contribuir para aumentar a produtividade, desenvolver novos setores econômicos, criar empregos, melhorar a qualidade de vida da população e garantir o acesso a serviços de qualidade. Nesse sentido, a ALC possui um enorme potencial na área de energias renováveis, que representam 33% do fornecimento total de energia (em comparação com 13% em nível mundial), assim como no desenvolvimento de hidrogênio verde e biocombustíveis. No entanto, ainda são necessários esforços significativos em investimentos tecnológicos que sirvam, por um lado, para reduzir a dependência de produtos importados derivados de combustíveis fósseis (e reduzir as emissões de CO<sub>2</sub>) e, por outro, para garantir o acesso à eletricidade aos 17 milhões de habitantes que ainda não dispõem desse serviço.

● **INICIATIVAS INOVADORAS PELA INCLUSÃO SOCIAL**

Exemplos de iniciativas inovadoras para a inclusão social incluem o PILARES<sup>1</sup>, na Cidade do México, e o projeto REACTOR<sup>2</sup>, em Montevideu, um laboratório urbano liderado pelo grupo de pesquisa e extensão Urbanismo Colaborativo da Faculdade de Arquitetura, Design e Urbanismo da Universidade da República, que visa aproximar o urbanismo dos processos locais de capacitação e cocriação de propostas coletivas na construção da cidade. Também merece destaque o Sistema Distrital de Cuidados, de Bogotá, por meio do qual se reconhece o trabalho das pessoas cuidadoras e garante seu acesso a direitos e condições de bem-estar.

Por sua vez, o Fórum Mundial de Cidades e Territórios de Paz, cuja quarta edição foi realizada em Bogotá, em 2023, e a quinta em Montevideu, em 2025, constitui um espaço de referência para a colaboração e a troca de experiências entre governos locais, organizações da sociedade civil, organismos internacionais e o meio acadêmico. O objetivo é abrir um processo conjunto de debate, reflexão e construção de soluções compartilhadas que promovam ambientes urbanos capazes de eliminar as expressões de violência e de fomentar políticas públicas voltadas para a convivência e a paz, com especial atenção à América Latina e Caribe.

<sup>1</sup> Mais informações em: <https://pilares.cdmx.gob.mx/inicio>  
<sup>2</sup> Mais informações em: <https://www.reactoruy.com/proyecto-reactor>

<sup>4</sup> CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2024*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/7bd0dd87-875f-48b8-a803-1d5cefe23426/content>

<sup>5</sup> Observatorio de la Cooperación Descentralizada (2023). *Repensar la cooperación descentralizada en un contexto de incertidumbres y transiciones múltiples* (<https://www.observ-ocd.org/es/library/repensar-la-cooperacion-descentralizada-en-un-contexto-de-incertidumbres-y-transiciones>)

<sup>6</sup> OECD et al. (2022). *Latin American Economic Outlook 2022: Towards a Green and Just Transition*, Paris: OECD e OECD (2023), *Environment at a Glance in Latin America and the Caribbean: Spotlight on Climate Change* (<https://doi.org/10.1787/2431bd6c-en>)

Os governos subnacionais e os atores que atuam em seus territórios desempenham um papel fundamental na transição rumo à neutralidade climática. Muitos deles promovem políticas sustentáveis em áreas estratégicas, como transporte, mobilidade urbana, uso de energias renováveis, eficiência energética, planejamento urbano, gestão de resíduos, acesso à água e saneamento e construção de moradias. Além disso, diversos governos subnacionais vão além, apostando em colocar a sustentabilidade climática no centro de suas estratégias de desenvolvimento econômico local, e a justiça climática e a resiliência como parte de suas prioridades<sup>7</sup>.

●  
**INOVAÇÃO NAS CIDADES**

Encontramos exemplos em Medellín, que está promovendo os Centros do Vale do Software<sup>1</sup>; em Guadalajara, com a Cidade Criativa Digital<sup>2</sup>, um polo urbano que concentra empresas e instituições ligadas ao conhecimento no campo da criação de base tecnológica; ou ainda em Curitiba, que integrou mais de 700 serviços digitais por meio de seu aplicativo municipal, entre os quais se destacam as plataformas de atendimento à saúde (SaúdeJá<sup>3</sup>) e à população (Curitiba 1564).

Por isso, cada vez mais governos subnacionais apostam em colocar a ética e os direitos no centro de suas estratégias de digitalização. Nesse sentido, cidades como a própria Curitiba e São Paulo integram a Coalizão de Cidades pelos Direitos Digitais, uma plataforma que reúne mais de 50 cidades do mundo inteiro<sup>5</sup>.

1 Mais informações em: <https://cvs.rutanmedellin.org/>  
2 Mais informações em: <https://ciudadcreativadigital.mx/>  
3 Mais informações em: <https://saudeja.curitiba.pr.gov.br/>  
4 Mais informações em: <https://156.curitiba.pr.gov.br/>  
5 <https://globalcitieshub.org/es/cities-coalition-for-digital-rights>

Por outro lado, os governos subnacionais da ALC também têm sido impactados pelos efeitos disruptivos da tecnologia. Apesar de a região ainda estar em desvantagem em relação às economias mais avançadas, há esforços sendo realizados para aproveitar o enorme potencial transformador dos processos de digitalização, seja na diversificação das estruturas produtivas, na melhoria dos serviços públicos em áreas críticas como educação e saúde, ou na própria transição climática<sup>8</sup>.

Do ponto de vista territorial, a digitalização impõe desafios complexos, como a exclusão digital, que se manifesta com força nos territórios, fazendo surgir novas formas de desigualdade e novas ameaças aos direitos fundamentais das pessoas, com impactos em setores essenciais como habitação, mobilidade e comércio local, assim como em direitos no âmbito profissional ou pessoal (como o direito à privacidade de dados)<sup>9</sup>.

São inúmeras as experiências de governos subnacionais que têm promovido estratégias para facilitar a incorporação da tecnologia em áreas muito diversas, como mobilidade e transporte público, controle da poluição, qualidade da água, gestão do espaço público, descarbonização de

7 Idem.  
8 CEPAL (2021). *Tecnologías digitales para un nuevo futuro*. Santiago: Nações Unidas. Acesso: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/879779be-c0a0-4e11-8e08-cf80b41a4fd9/content>  
9 Observatorio de la Cooperación Descentralizada (2023). *Repensar la cooperación descentralizada en un contexto de incertidumbres y transiciones múltiples*, op. cit.



Andy Quezada, Santiago de los Caballeros, República Dominicana

edifícios e concessão de auxílios a grupos vulneráveis, para citar apenas alguns exemplos.

Por fim, cabe destacar o contexto de relativa desafeição política que a região vive atualmente. De acordo com o Latinobarômetro, em 2022, cerca de 42% da população não confiava na democracia, e 17% se mostrava favorável a opções políticas de caráter centralizador. Essa realidade – que se traduz no avanço de propostas políticas populistas e nacionalistas – é explicada, em grande medida, pela insatisfação com os serviços públicos básicos, a corrupção, a violência, as desigualdades e a incerteza dominante, fatores que ameaçam a democracia e o pacto social. O Latinobarômetro de 2024 surpreende com um aumento de quatro pontos percentuais no apoio à democracia, atingindo 52%, o que indica que o processo de deterioração democrática observado de 2010 até hoje (2024) se estanca e começa a se reverter<sup>10</sup>.

10 Latinobarómetro 2024. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

## 2.

# O pêndulo entre descentralização e recentralização

Não há um consenso claro entre acadêmicos e representantes políticos sobre o conceito de descentralização. Trata-se de um termo utilizado para descrever um fenômeno complexo, caracterizado por uma ampla diversidade de experiências em diferentes países<sup>1</sup>. Enquanto algumas definições se referem a uma forma de organização do Estado-nação por meio da atribuição legal de competências, recursos e autoridade aos governos subnacionais eleitos<sup>2</sup>, outras limitam seu alcance a um processo de reforma, consistindo em um conjunto de políticas pontuais para transferir responsabilidades administrativas e políticas do governo central aos governos subnacionais, sem alterar os equilíbrios fundamentais<sup>3</sup>.

Para os fins deste estudo, a descentralização implica a existência de autoridades subnacionais de autogoverno, distintas das autoridades administrativas do Estado-nação, às quais o marco legal atribui competências, recursos e capacidades para exercer um certo grau de autogoverno no cumprimento das responsabilidades que

<sup>1</sup> OECD-UCLG (2022), *World Observatory on Subnational Government Finance and Investments. 2022 Synthesis Report*. Acesso: <https://www.sng-wofi.org/>

<sup>2</sup> UN Habitat (2009), *International Guidelines on Decentralisation and Access to Basic Services*. Acesso: <https://unhabitat.org/international-guidelines-on-decentralization-and-access-to-basic-services-for-all>

<sup>3</sup> OECD-UCLG (2022), *World Observatory on Subnational Government Finance and Investments*, op. cit.



lhes foram designadas. A legitimidade para tomar decisões é sustentada por estruturas democráticas locais representativas e eleitas, que determinam como o poder deve ser exercido e como devem prestar contas aos cidadãos de sua respectiva jurisdição<sup>4</sup>. O objetivo é aproximar o governo e a governança dos cidadãos, permitindo uma maior participação nos processos de tomada de decisão e promovendo a eficiência na prestação dos serviços públicos. Trata-se também de um processo incentivado como laboratório para o desenvolvimento e a experimentação de novas formas de políticas públicas, como a abordagem territorial para o desenvolvimento local (TALD, na sigla em inglês), uma abordagem baseada na Comunicação da Comissão Europeia (CE) de 2013<sup>5</sup>, que estabelece o vínculo entre descentralização e desenvolvimento.

A descentralização é um conceito composto que abrange três dimensões-chave<sup>6</sup>:

- *Descentralização política*, que estabelece as bases legais para a distribuição de poder entre os diferentes níveis de governo, conforme o princípio da subsidiariedade.
- *Descentralização administrativa*, que reorganiza a atribuição de tarefas entre os níveis de governo, geralmente conferindo aos governos subnacionais as competências para tomar decisões de planejamento, financiamento e gestão o mais próximo possível dos cidadãos.
- *Descentralização fiscal*, que delega responsabilidades tributárias e de gasto aos governos subnacionais. O grau de descentralização depende tanto do escopo quanto do volume dos recursos delegados, assim como da autonomia para geri-los. É a forma de descentralização que mais enfrenta resistências e obstáculos.

As três dimensões da descentralização são interdependentes. Portanto, para que um processo de descentralização seja bem-sucedido, é necessário considerar e garantir cuidadosamente os vínculos entre todas elas. Não pode haver descentralização fiscal sem descentralização política e administrativa, assim como reformas políticas e administrativas de descentralização não fazem sentido se não forem acompanhadas dos recursos necessários e da autonomia para sua gestão.

São inúmeros os benefícios que podem ser associados à descentralização em suas diversas formas. Entre eles estão a promoção do desenvolvimento local, a melhoria da eficiência e da eficácia na prestação de serviços públicos, o estímulo à inovação local e a facilitação de estruturas de governança mais inclusivas e participativas. Ao aproximar a tomada de decisões dos cidadãos e das comunidades, a descentralização pode levar a soluções mais responsivas e adequadas para os problemas locais. Essa ambição está no centro da Comunicação da União Europeia (UE) de 2013, que afirma: “*A participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisões que afetam suas vidas e o acesso a mecanismos de prestação de contas são fundamentais para a promoção do desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza. Isso é particularmente relevante em nível local, onde os cidadãos vivem e trabalham, onde são prestados serviços básicos e onde as empresas se estabelecem*”<sup>7</sup>.

No entanto, a descentralização também apresenta desafios. Entre eles estão os riscos potenciais de captura por parte das elites locais, a falta de continuidade das políticas devido à alta rotatividade das autoridades subnacionais, deficiências na capacidade institucional local, má distribuição de recursos ou, simplesmente, a existência de uma “descentralização cosmética”, em que a descentralização existe apenas nas leis, mas não se concretiza na prática, impedindo o empoderamento das autoridades subnacionais para promover o desenvolvimento em seus territórios. Quando a descentralização é disfuncional, há um risco maior de corrupção, especialmente na ausência de marcos regulatórios sólidos, além da possibilidade de acirrar disparidades, tensões e conflitos regionais.

A capacidade dos governos subnacionais de oferecer infraestrutura e serviços de forma eficaz, bem como de gerir ambientes construídos e economias locais de maneira produtiva, depende de suas capacidades institucionais, da qualidade da governança local e dos recursos financeiros disponíveis. Portanto, uma prioridade central para os governos nacionais deveria ser o fortalecimento de seus sistemas financeiros, fiscais e institucionais, de forma a permitir que os governos subnacionais desempenhem essas funções.

● A “descentralização cosmética” é aquela em que as leis e os marcos institucionais estão bem desenhados, mas que, na prática, não são aplicados

Após décadas de políticas de descentralização, as evidências internacionais indicam que os resultados variam entre regiões, países e até mesmo dentro dos próprios países. Isso sugere a necessidade de atenção aos detalhes da implementação e ao desenho institucional, a fim de identificar as condições que possam permitir que o processo contribua para uma melhor alocação dos gastos e para uma maior

<sup>4</sup> UCLG (2019). *GOLD V. The Localization of the Global Agendas How local action is transforming territories and communities*. Acesso: <https://www.gold.uclg.org/reports/gold-v>

<sup>5</sup> Comissão Europeia, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Concejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo*. COM(2013) 280 final de 15 de maio de 2013. Acesso: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0280:FIN:ES:PDF>

<sup>6</sup> OECD-UCLG (2022), *World Observatory on Subnational Government Finance and Investments*, op. cit.

<sup>7</sup> Comissão Europeia, COM(2013) 280 final de 15 de maio de 2013, op. cit., p. 3.

autonomia e prestação de contas por parte dos governos subnacionais. O papel do governo central continua sendo crucial para fornecer orientação política, estabelecer padrões e garantir a equidade e o reequilíbrio territorial em todas as regiões.

No caso da América Latina e Caribe, é evidente que, diante dos desafios descritos anteriormente, a região precisa de governos subnacionais empoderados, com competências e recursos adequados, atuando em um ambiente jurídico-institucional favorável. Isso implica dispor de marcos de competências bem definidos, esquemas de financiamento adequados que lhes concedam a autonomia política e fiscal necessária para impulsionar políticas transformadoras, além de canais para assegurar a colaboração entre os diferentes níveis de governo e com os atores presentes no território. Requer, igualmente, que os governos subnacionais contem com lideranças visionárias, comprometidas com seus territórios, equipes técnicas estáveis, com o conhecimento e as capacidades adequadas, bem como com os meios necessários para atuar.

Por tudo isso, é fundamental recolocar a agenda da descentralização e da governança local como prioridades da agenda política da democracia e do desenvolvimento territorial sustentável, orientando-a para garantir que os governos subnacionais possam definir as respostas que os cidadãos exigem, recuperar sua confiança e avançar em um processo de reconstrução que seja sustentável

● **É indispensável priorizar a agenda da descentralização e da governança territorial para garantir o futuro sustentável da América Latina e Caribe**

e justo. A análise apresentada neste estudo examina a situação dos governos subnacionais na região (municípios, departamentos, estados, províncias etc.). Nesse contexto, a descentralização, como forma institucional de redistribuição do poder e da riqueza entre os níveis de governo e pelo território nacional, posiciona-se como um eixo estratégico.

No final do século XX, os processos de descentralização consolidaram-se como uma tendência na América Latina. A democratização impulsionou reformas que promoveram a autonomia política dos governos subnacionais. Entre os marcos importantes, destaca-se a eleição direta de autoridades locais na maioria dos países, juntamente com reformas constitucionais e fiscais que buscavam distribuir competências e recursos de forma mais equitativa.

No entanto, a trajetória tem sido heterogênea. Alguns países avançaram de maneira contínua em seus modelos descentralizadores, enquanto outros enfrentaram retrocessos ou estagnações. Os marcos normativos evoluíram, mas, em muitos casos, as capacidades institucionais dos governos locais não

acompanharam essas mudanças, gerando desequilíbrios operacionais e financeiros.

Atualmente, os governos subnacionais enfrentam diversos desafios. Entre eles, destaca-se a fraca autonomia fiscal, marcada por uma alta dependência de transferências nacionais. Além disso, as capacidades técnicas são limitadas e persistem dificuldades na articulação multinível. A ausência de planejamento estratégico e de uma visão de longo prazo agrava ainda mais esses problemas.

Ao mesmo tempo, como já foi observado, a região enfrenta desafios globais como a mudança climática, a transformação digital e uma crescente demanda por serviços públicos de qualidade. Os governos subnacionais desempenham um papel central na oferta de serviços essenciais, na gestão ambiental – incluindo a resiliência climática – e na inovação em nível local. No entanto, eles precisam de mais recursos e de marcos de apoio adequados para responder eficazmente a esses desafios. A digitalização, por sua vez, oferece oportunidades para melhorar a eficiência e a transparência, mas também revela novas desigualdades entre os territórios. Muitos municípios ainda carecem de infraestrutura tecnológica básica. A capacitação em competências digitais e a governança de dados surgem, assim, como prioridades estratégicas.

No que diz respeito à coesão social, as disparidades regionais continuam sendo um fator de fragmentação. O fortalecimento da equidade territorial exige políticas redistributivas, investimentos diferenciados e esquemas de governança participativa. A participação cidadã na formulação e implementação de políticas pode reforçar a legitimidade institucional.

● **Alguns países da região avançaram de forma contínua na descentralização e no desenvolvimento territorial, enquanto outros enfrentaram estagnação ou retrocessos significativos**

### 3.

## Dez fatores para avaliar o desenvolvimento territorial e a descentralização na ALC

Esta seção apresenta os resultados da análise dos 10 fatores selecionados para explicar os processos de descentralização e a qualidade do ambiente jurídico-institucional em que operam os governos subnacionais na região. A análise tem como objetivo identificar tendências, padrões recorrentes, inovações, boas práticas e desafios compartilhados entre os diferentes países ou grupos de países da região. Inclui, ainda, o índice de desempenho dos países analisados em relação a cada um dos fatores.



### 3.1 Regime constitucional e marco legal

A análise dos marcos constitucionais e dos regimes legais dos 22 países da ALC indica que todos os países contam com unidades de governo local (municípios ou equivalentes), e 12 deles possuem também governos intermediários (departamentos, províncias, regiões, estados federados)<sup>1</sup>.

A maioria dos países da região são Estados unitários com regimes políticos de caráter presidencialista. Quatro Estados – Argentina, Brasil, México e Venezuela – são definidos como repúblicas federativas. Os três primeiros são as principais economias da região, além dos países mais extensos e populosos. Dois países, Belize e Jamaica, membros da Comunidade Britânica de Nações (Commonwealth), são monarquias parlamentares de caráter constitucional. A tabela a seguir propõe uma classificação dos países, distinguindo países federais e unitários e, dentro deste grupo, aqueles que avançaram em processos de descentralização e no fortalecimento da governança territorial; um segundo grupo, descrito como países centralizados, mas que em período recente assumiram compromissos em favor da descentralização; e um último grupo de países fortemente centralizados, onde os governos subnacionais têm autonomia limitada ou onde, nos últimos anos, houve um retrocesso importante da autonomia local.

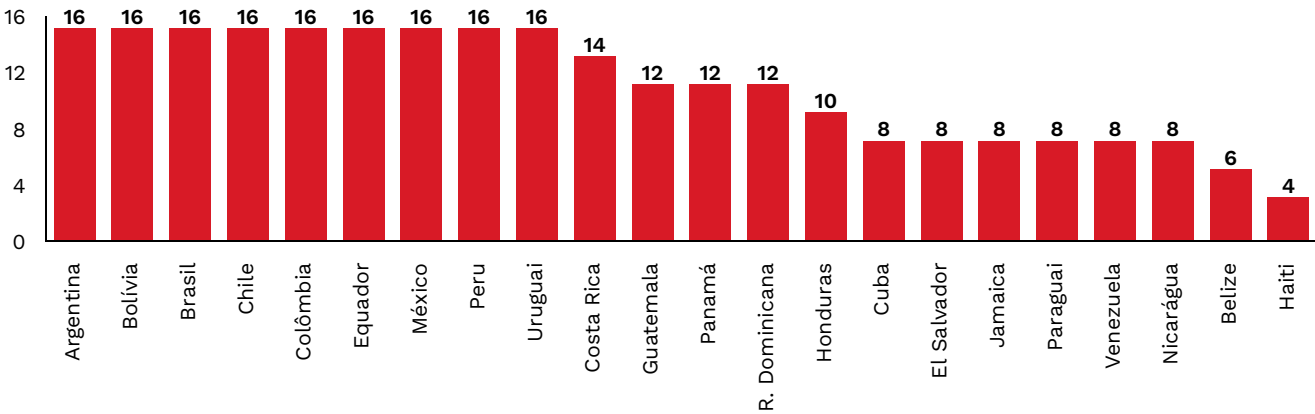
No primeiro grupo de países, a constituição define a estrutura federal do Estado, que se fundamenta na autonomia das províncias (Argentina) e dos seus estados federados (Brasil, México e Venezuela), reconhecendo também a autonomia dos municípios. No entanto, persiste em todos eles uma forte tradição presidencialista que influencia o federalismo. E, no caso da Venezuela, processos recentes exacerbaram o nível de intervenção do governo nacional sobre os governos subnacionais a ponto de algumas fontes descreverem isso como uma recentralização ou uma autonomia “intervencionada”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Países com governos intermediários: para além dos quatro países federais (Argentina, Brasil, México e Venezuela): Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Nicarágua (duas regiões autônomas do Atlântico), Peru, Paraguai e Uruguai.

<sup>2</sup> O marco legal foi profundamente modificado em 2006 com a criação das “comunas do poder popular”, que dependem do poder central (Ministério do Poder Popular) e às quais são transferidos competências e recursos em detrimento dos estados e municípios. O chefe de governo do Distrito Capital, que concentra quase 40% da população e as principais instituições do governo nacional, é nomeado diretamente pelo presidente da república. Tudo o que se refere às funções legislativas dos estados e municípios é regulado por meio de leis federais.

| TABELA E GRÁFICO 2. REGIME CONSTITUCIONAL E MARCO LEGAL |                                                                                             | PONTOS |
|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 1.1                                                     | A Constituição menciona os governos subnacionais                                            | 2      |
| 1.2                                                     | A Constituição reconhece a autonomia dos governos subnacionais e ela é, na prática, efetiva | 4      |
| 1.3                                                     | A Constituição regula aspectos básicos da descentralização e estes são efetivos             | 4      |
| 1.4                                                     | Existe um conjunto normativo que regula o funcionamento dos governos subnacionais           | 4      |
| 1.5                                                     | Existem outras normas setoriais que influenciam e melhoram a governança subnacional         | 2      |
| MÁXIMO POSSÍVEL                                         |                                                                                             | 16     |

ÍNDICE (0-16)



FONTE: Elaboração própria.

| TABELA 3. MODELOS DE ESTADO-NAÇÃO NA AMÉRICA LATINA E CARIBE |                                                   |                                                                                                |                                                       |
|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| PAÍSES FEDERAIS                                              | UNITÁRIOS DESCENTRALIZADOS                        | UNITÁRIOS CENTRALIZADOS                                                                        | UNITÁRIOS FORTEMENTE CENTRALIZADOS                    |
| Argentina, Brasil, México e Venezuela                        | Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, Peru e Uruguai | Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguai e República Dominicana | Belize, Cuba, El Salvador, Haiti, Jamaica e Nicarágua |

FONTE: Elaboração própria.

Os estados federados no Brasil e no México, assim como as províncias na Argentina, possuem suas próprias constituições e operam a partir de um esquema de separação de poderes. Contam com um poder executivo, um legislativo e um poder judiciário. A necessária articulação entre o governo federal e os governos dos estados e províncias é assegurada por meio da promulgação de leis nacionais que estabelecem as bases para a atuação dos diferentes níveis de governo, ou por mecanismos de coordenação, como o Sistema Nacional de Coordenação Fiscal no México.

A constituição dos três países reconhece a autonomia municipal, mas essa autonomia se manifesta de formas diversas. No Brasil, a Constituição reconhece aos municípios o mesmo status que aos estados federados, com a capacidade de se auto-organizarem por meio de sua própria lei orgânica municipal, o que lhes confere um nível relevante de independência. No México e na Argentina, por outro lado, os municípios operam dentro do que é estabelecido pelas leis promulgadas por cada estado ou província, de modo que o nível de dependência dos municípios em relação aos estados ou províncias é significativo.

Apesar da organização federal de um país não garantir *por si só* um alto nível de descentralização – esse depende, em grande medida, da eleição popular das autoridades dos governos subnacionais, da autonomia real no exercício de suas funções, da capacidade de exercer adequadamente as competências que lhes são atribuídas e da aptidão para gerar e administrar suas próprias receitas – o resguardo constitucional de sua autonomia define um marco favorável para o avanço de processos que aproximam o poder político dos territórios e dos cidadãos. Nos três países, o poder central ainda tem um peso muito significativo, mas, nos últimos anos, os governos subnacionais ganharam maior relevância, chegando inclusive, como se pôde observar na gestão da COVID-19 no Brasil, a confrontar decisões tomadas pelo Executivo nacional em temas de grande importância social.

Entre os países de regime unitário, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Uruguai vêm há anos promovendo reformas destinadas a aprofundar a descentralização – e mais recentemente o Chile, ainda que com avanços e retrocessos. Em suas constituições, Bolívia, Equador, Colômbia e Peru são definidos como repúblicas unitárias descentralizadas, e, no caso das duas primeiras, plurinacionais. A Constituição da Colômbia reconhece a autonomia de seus territórios (departamentos, distritos, municípios e territórios indígenas) para se governarem por autoridades próprias, exercerem as competências que lhes correspondem e administrarem seus recursos. As constituições do Equador e da Bolívia concedem o status de autônomos aos governos territoriais (governos autônomos descentralizados no Equador e governos autônomos na Bolívia), e lhes reconhecem autonomia política, administrativa e financeira.

No entanto, para além de um marco normativo avançado, a realidade indica que as tendências centralizadoras continuam sendo importantes nesses países, especialmente na Bolívia e no Equador, e que o poder efetivamente descentralizado está subordinado à instabilidade do sistema político. Como será abordado mais adiante, sua autonomia fiscal é relativa e eles dependem fortemente do governo nacional para o desenvolvimento das competências que lhes foram atribuídas.

O Peru promoveu, em 2002, uma reforma constitucional para incluir um capítulo sobre descentralização e reconhecer a autonomia de seus municípios (provinciais e distritais) e regiões. Em 2007, foi criada a Secretaria de Descentralização e, desde 2021, tem-se promovido a articulação dos planos de desenvolvimento regional e locais pactuados. Apesar dessa reforma ter sido acompanhada da promulgação de uma série de leis básicas que definiam o âmbito de competências dos governos territoriais e estabeleciam mecanismos de governança para assegurar uma progressiva transferência de competências e recursos, até hoje o processo não oferece um marco estável, e a concentração de poder político, administrativo e financeiro nas instâncias nacionais continua sendo muito significativa. Prova disso é que cerca de 90% das receitas dos governos subnacionais dependem de transferências do governo nacional, a maioria delas condicionadas.

Chile e Uruguai reconhecem em suas Constituições a possibilidade de promover uma administração descentralizada ou políticas de descentralização. Nas últimas décadas, foram implementadas reformas significativas<sup>3</sup>. O Uruguai aprovou, em 1996, uma reforma constitucional na qual o Estado se comprometia a promover políticas de descentralização, o que foi feito por meio de sucessivas reformas do Código Municipal e da aprovação, em 2009, da Lei de Descentralização e Participação Cidadã, reformada em 2014. O nível de autonomia com que operam as intendenções departamentais é significativo. No entanto, o país ainda tem um desafio pendente no processo de municipalização iniciado em 2009. A dependência quase absoluta dos municípios em relação às intendenções é uma anomalia que compromete a governança territorial no país.

<sup>3</sup> A Constituição do Uruguai reconhece a autonomia local em nível departamental (art. 283): as autoridades departamentais têm o direito de recorrer à Suprema Corte de Justiça diante de qualquer violação à sua autonomia. Acesso: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>



O RECONHECIMENTO DOS TERRITÓRIOS INDÍGENAS

Cada vez mais, países da região reconhecem a realidade indígena e incluem os territórios que esses povos ocupam como parte da organização territorial do Estado-nação. Na Colômbia, os Territórios Indígenas são compostos por suas terras de resguardo, seus territórios tradicionais e aqueles que constituem seu habitat. Eles têm um regime especial de acordo com suas formas de organização social, costumes e tradições.

No Equador, a Constituição estabelece que “os povos ancestrais, indígenas, afro-equatorianos e montubios poderão constituir circunscrições territoriais para a preservação de sua cultura”. Algo semelhante ocorre na Bolívia, onde a Constituição reconhece as Autonomias Indígenas Originárias Camponesas, e no México, onde se reconhecem, nos estados de Oaxaca e Chiapas, entre outros, os “usos e costumes” como forma de autogoverno para as comunidades originárias.

Por sua vez, o Chile, historicamente um dos países mais centralistas da região, iniciou reformas desde meados da década passada para avançar no processo de descentralização e regionalização. Essas reformas culminaram, em 2018, com a aprovação da lei que estabelecia a eleição direta dos governadores regionais, até então nomeados pelo governo nacional. A eleição popular dos governadores permite estabelecer as bases de um poder regional relevante (metropolitano no caso de Santiago do Chile), mas que ainda precisa ser dotado de um sistema fiscal próprio e resolver a presença dos delegados presidenciais nas regiões, que ainda têm competências importantes em matéria de política interna e coordenação.

Dentro do segundo grupo de países unitários, todos também reconhecem em sua constituição ou em sua legislação a autonomia municipal e, embora muitos tenham se comprometido com processos de reforma do Estado e descentralização, os avanços são lentos e, em alguns casos, foram paralisados. Vale destacar os compromissos assumidos recentemente pelos governos de Honduras e do Panamá. Honduras adotou, em 2016, uma nova lei sobre descentralização, que começou a ser aplicada em 2021, com a criação de uma Agenda Anual de Descentralização. O Panamá revisou, em 2015, a lei de descentralização aprovada em 2009 e, com o objetivo de transferir responsabilidades, criou uma secretaria, posteriormente denominada Autoridade Nacional de Descentralização (mas o novo Plano Estratégico 2020-2024 não menciona a descentralização entre suas prioridades). A Costa Rica vem realizando esforços para romper com uma tradição que a coloca como um dos países mais centralizadores da região. A Constituição reconhece a autonomia funcional dos municípios. Em 2010, foi aprovada a Lei Geral de Transferência de Competências do Poder Executivo para os Municípios, mas sua implementação continua limitada. Em 2021, o governo aprovou uma Lei de Desenvolvimento Regional que impulsiona um processo de desconcentração, o qual pode resultar na criação de regiões no futuro.

A Guatemala aprovou, em 2002, uma Lei Geral de Descentralização e, em 2017, por Decreto, uma Agenda Nacional de Descentralização. A estratégia de descentralização é executada no âmbito do Sistema de Conselhos de Desenvolvimento Urbano e Rural, por meio do qual o ministério do planejamento continua exercendo uma liderança significativa sobre os territórios. Os municípios têm alta dependência das transferências do governo, e sua implementação é fortemente condicionada. No Paraguai, a Constituição de 1992 marcou uma tentativa de avançar no sentido da descentralização, concedendo autonomia aos governos municipais e departamentais. No entanto, o conjunto normativo que deveria esclarecer as responsabilidades e o funcionamento dos departamentos e municípios não foi suficiente para romper com a tendência centralizadora. Os governos subnacionais operam com competências muito restritas e com uma capacidade de gasto muito limitada, que mal ultrapassa 1% do gasto público total.

Por fim, na República Dominicana, desde o início do século, têm sido realizadas reformas para o fortalecimento dos governos locais, incluindo o Plano Geral de Reformas e Modernização da Administração (2021-2024), que previa a modernização da gestão dos governos locais. Em 2022, foi criado o Gabinete para o Desenvolvimento do Sistema de Transferências de Competências para a administração local, e em 2023 reuniu-se o Gabinete Nacional de Descentralização. No entanto, a capacidade financeira dos governos locais continua sendo extremamente limitada.

Dentro do último grupo, a autonomia local avançou pouco e, na realidade, retrocedeu de forma significativa em El Salvador, na Nicarágua e no Haiti. As últimas reformas introduzidas pelo governo salvadorenho reduziram o número de municípios para 44 e transformaram os antigos 262 municípios em distritos municipais, reduzindo também o financiamento direto. Na Nicarágua, a reforma constitucional de 2024 modificou o artigo que reconhecia a autonomia municipal e, desde as últimas eleições locais (2022), o partido político do presidente exerce controle absoluto sobre os governos subnacionais, ao mesmo tempo em que a oposição foi restringida, comprometendo a pluralidade democrática. Em Belize e na Jamaica, os governos locais possuem competências limitadas, dependem essencialmente de transferências do governo e se confrontam com os deputados do parlamento, cujo peso nas decisões locais é determinante. Em Belize, o partido do presidente governa quase a totalidade dos municípios.

Em Cuba, segundo a tradição política, o poder central exerce um papel determinante, embora a reforma constitucional de 2019 tenda a reconhecer uma maior autonomia municipal e seu papel na gestão estratégica do desenvolvimento territorial, ainda que os recursos sejam muito limitados. Um dos macroprogramas inclui o desenvolvimento territorial e menciona maiores competências locais “como expressão do processo de descentralização”. As eleições locais continuam dominadas pelo partido único. Por fim, no Haiti, as crises políticas recorrentes e a violência exercida por grupos armados que dominam os territórios configuram uma espécie de “Estado falido”, no qual as instituições locais dificilmente conseguem exercer suas funções.

● **A organização federal de um país não garante *por si* só um alto nível de descentralização, mas facilita a aproximação do poder político aos territórios e aos cidadãos**

### 3.2 Sistema eleitoral

Segundo o Índice de Democracia publicado pela *The Economist* em sua edição de 2024<sup>4</sup>, na ALC existem quatro regimes autoritários (Cuba, Haiti, Nicarágua e Venezuela), oito regimes híbridos (Bolívia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguai e Peru), dez democracias imperfeitas (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, República Dominicana, Guiana, Jamaica, Panamá, Suriname e Trinidad e Tobago<sup>5</sup>) e apenas duas democracias plenas (Costa Rica e Uruguai). Esse índice evidencia a baixa qualidade da democracia na região, situação que também se reflete no âmbito subnacional<sup>6</sup>.

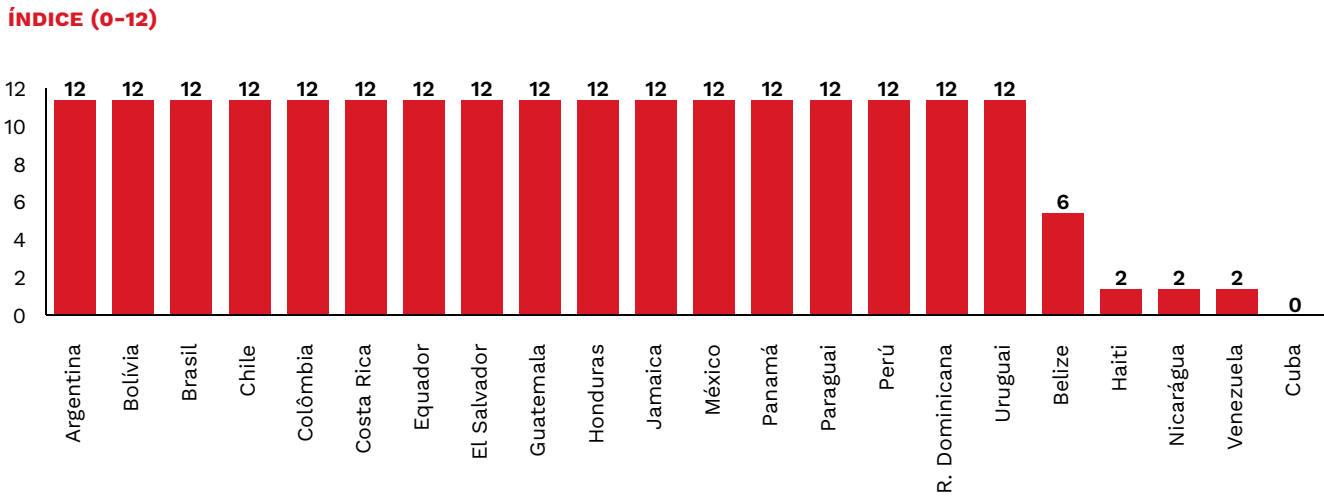
Todas as constituições da região incluem disposições sobre o regime eleitoral. Com exceção da Venezuela, nos países de caráter federal (Argentina, Brasil e México), o sistema eleitoral dos governos subnacionais é estabelecido nas constituições ou na legislação específica dos estados federados ou das províncias (no caso da Argentina). Nos países unitários, observa-se a tendência de que as constituições definam os princípios gerais que regulam o sistema eleitoral. Em geral, prescreve-se que haja eleição popular de algum tipo, a qual é regulada de forma detalhada por legislação eleitoral específica.

4 Democracy Index 2024. *The Economist* EIU. Disponível em: <https://ourworldindata.org/grapher/democracy-index-eiu?time=latest> /

5 Guiana, Suriname e Trinidad e Tobago fazem parte dessas democracias imperfeitas de acordo com *The Economist*, mas não foram analisados neste estudo.

6 Cabe destacar a situação vivida em El Salvador, onde embora o sistema eleitoral estabeleça o direito a um voto livre, na prática o país sofreu retrocessos na pluralidade política e no enfraquecimento dos partidos de oposição.

| TABELA E GRÁFICO 4. SISTEMA ELEITORAL SUBNACIONAL |                                              | PONTOS |
|---------------------------------------------------|----------------------------------------------|--------|
| 2.1                                               | Existem autoridades locais eleitas           | 2      |
| 2.2                                               | Não há relatos de fraude eleitoral sistêmica | 4      |
| 2.3                                               | A pluralidade democrática é garantida        | 3      |
| 2.4                                               | A oposição tem uma função reconhecida        | 3      |
| MÁXIMO POSSÍVEL                                   |                                              | 12     |



FONTE: Elaboração própria.

Em quase todos os países analisados, a população escolhe seus governantes ou representantes tanto para o nível local quanto para os governos de nível intermediário<sup>7</sup>. No caso dos governos intermediários, o número de países com autoridades eleitas por voto popular passou de 1 em 1980 para 12 em 2021. O último país a se juntar foi o Chile, que em 2021 votou pela primeira vez para os intendentess regionais, hoje governadores. Em Cuba, as autoridades provinciais são nomeadas pelo governo central. Há eleição para a Assembleia Municipal do Poder Popular, mas com candidato único<sup>8</sup>. No Haiti, as eleições locais estão postergadas desde 2020.

7 Exceto na Venezuela, para o Distrito de Caracas, que é nomeado pelo Governo Nacional.

8 De acordo com a Constituição de 2019, compete ao Presidente da República propor os governadores e vice-governadores provinciais (art. 128 e 175). Em nível de Assembleia Municipal do Poder Popular, os delegados são eleitos (art. 185, 186, 209 e 210), mas não são permitidas campanhas eleitorais e a seleção dos candidatos é regulada pelas comissões de candidatura controladas pelo Partido Comunista Cubano.

● Em quase todos os países analisados, a população escolhe seus governantes locais por meio de processos democráticos com uma pluralidade de partidos

Como regra geral, os mandatos eleitorais no âmbito local duram quatro anos, mas há exceções. Em Belize e El Salvador, as autoridades locais são eleitas por três anos; na Bolívia e no Uruguai, por cinco. A Nicarágua ampliou recentemente a duração do mandato para seis anos (reforma constitucional de 2024). No México, os governadores dos estados e o chefe de governo da Cidade do México são eleitos diretamente por sufrágio universal para um período único de seis anos, enquanto os presidentes municipais (equivalentes a prefeitos) podem permanecer no cargo por três ou quatro anos, dependendo do estado federado onde estejam. Na maioria dos casos, os governantes nos níveis intermediário e local são eleitos por maioria simples de votos.

Contudo, em alguns casos prevê-se um segundo turno, como nas regiões do Chile, em regiões e municípios no Peru ou em municípios com mais de 200 mil eleitores no Brasil. Na maioria dos países, a reeleição é permitida nos níveis municipal e de governos intermediários, embora em alguns casos, como no Equador e no Brasil, possa ser feita apenas por um mandato consecutivo, ou de forma não consecutiva (Colômbia e Peru). A exceção é o México, onde recentemente foi anulada a possibilidade de reeleição que havia sido autorizada em 2014.

A maioria dos países observados contam com pluralidade democrática nas eleições subnacionais e não são registradas fraudes eleitorais de forma sistêmica. Em alguns casos, ocorrem cenários complexos, como o uso de recursos públicos para campanhas eleitorais, situações de violência ou manipulação de processos para favorecer candidatos alinhados ao regime, o que pode resultar no predomínio de um partido único ou na marginalização de políticos oriundos de partidos de oposição. Em Belize, desde 2020, o partido “People’s United Party” (PUP) domina tanto em nível nacional quanto local. Nas eleições de 2021, obteve 97% dos assentos municipais.

Dois países apresentam também um contexto que foi alvo de denúncias internacionais: Nicarágua e Venezuela. Em 2022, realizaram-se as últimas eleições municipais nas duas regiões autônomas da Nicarágua, com um alto nível de abstenção e a vitória do partido governista nos 153 municípios. Observadores internacionais apontaram um déficit democrático. Na Venezuela, apesar da importante presença de observadores internacionais, nas eleições de 2021 foram relatadas diversas irregularidades, como inabilitações políticas da oposição, detenções arbitrárias e atos de agressão, que foram alvo de várias denúncias de fraude eleitoral. Também no Paraguai, nas eleições locais de 2021, e mais recentemente no Equador (2023), embora consideradas em geral como livres e justas por observadores internacionais, registrou-se um aumento da violência no período pré-eleitoral. Em casos extremos, como em algumas regiões do México, as eleições locais são afetadas pela intervenção de grupos criminosos e pelo



Leandro Hernández, Cabo Polonio, Departamento de Rocha, Uruguay

financiamento da delinquência organizada para favorecer determinados grupos políticos. Um caso particular é o do Peru, onde a instabilidade política e a desconfiança em relação aos partidos políticos se refletem na quantidade de governos locais liderados por candidaturas independentes, não afiliadas a partidos estabelecidos. Em diversos países, têm sido denunciados casos de violência de gênero contra candidatas locais (por exemplo, na Bolívia e na República Dominicana).

● **URUGUAI: A DEMOCRACIA MAIS CONSOLIDADA DA AMÉRICA LATINA E CARIBE**

Entre os países analisados, o Uruguai é considerado uma das democracias mais avançadas do mundo. É o que indicam o Índice de Democracia publicado anualmente pela *The Economist*, que inclui o país entre as 24 democracias plenas em nível global (na 11ª posição), e a *Freedom House*, que atribui ao sistema eleitoral uruguaio a pontuação máxima de 4 em 4. Destaca-se que o país possui um sistema político aberto e competitivo, que respeita o pluralismo político. Essa realidade também se verifica no nível descentralizado.

No entanto, cabe observar que a oposição, tanto no âmbito departamental quanto municipal, exerce um papel secundário, na medida em que o ordenamento jurídico lhe confere pouca capacidade de influenciar efetivamente a ação do governo

### 3.3 Participação das mulheres

A participação das mulheres nos governos subnacionais constitui um dos principais indicadores da qualidade democrática e é um elemento-chave para um desenvolvimento territorial efetivo. Também serve para medir em que medida a democracia local conseguiu ultrapassar as estruturas tradicionais de poder e se aproximar de forma concreta da cidadania real. Por isso, reflete o bom estado dos processos de descentralização e do ambiente em que operam os governos subnacionais.

Na ALC, a participação das mulheres é articulada sobre uma base de estruturas sociais ainda marcadamente patriarcais. Apesar dos muitos avanços (como a adoção de cotas, listas paritárias e a obrigatoriedade de alternância de candidatos de ambos os sexos), sua presença ainda está aquém das cotas de participação política, econômica, social e cultural que lhes corresponderiam. O gráfico a seguir apresenta dados sobre a participação das mulheres em cargos executivos locais (principalmente prefeitas), embora se observem avanços nos órgãos legislativos (representação de vereadoras).

● A participação das mulheres nos cargos de máxima autoridade subnacional ainda está muito abaixo da paridade

A totalidade dos países da região possui disposições normativas para promover a participação política das mulheres e avançar rumo à paridade nos espaços de poder e decisão política<sup>9</sup>. Seja nos próprios textos constitucionais, nas leis eleitorais ou em legislações específicas destinadas a introduzir cotas para assegurar a paridade, o ordenamento jurídico da região caminha lentamente para corrigir essa anomalia. A grande maioria dessas normas é aplicada na esfera política local.

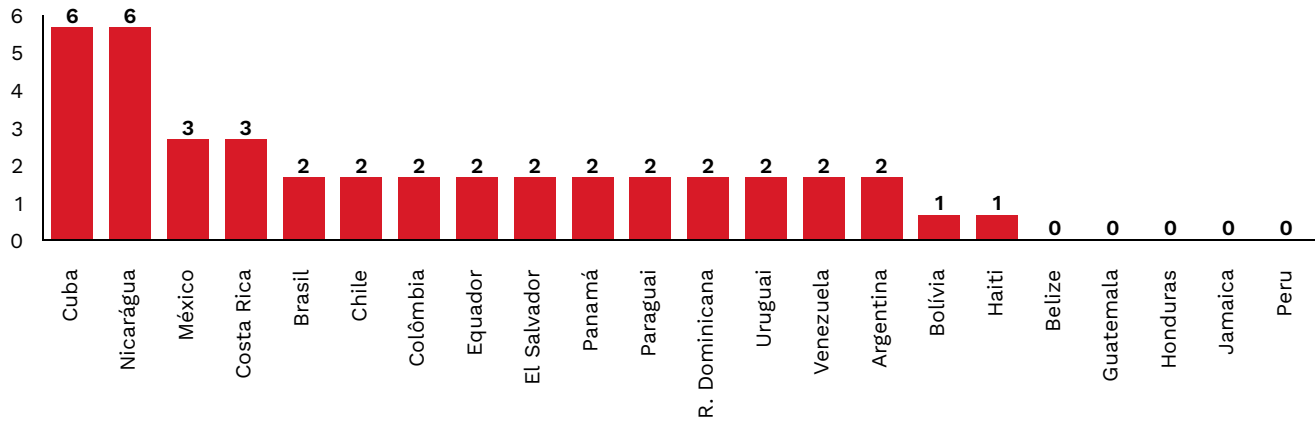
9 Mais informações em: <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-cuotas>

TABELA E GRÁFICO 5. PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NA GOVERNANÇA SUBNACIONAL PONTOS

|     |                                   |   |
|-----|-----------------------------------|---|
| 3.1 | Porcentagem de mulheres prefeitas |   |
|     | • 8-10 % (1 ponto)                |   |
|     | • 11-20 % (2 pontos)              |   |
|     | • 21-40 % (3 pontos)              |   |
|     | • +40 % (6 pontos)                | 6 |

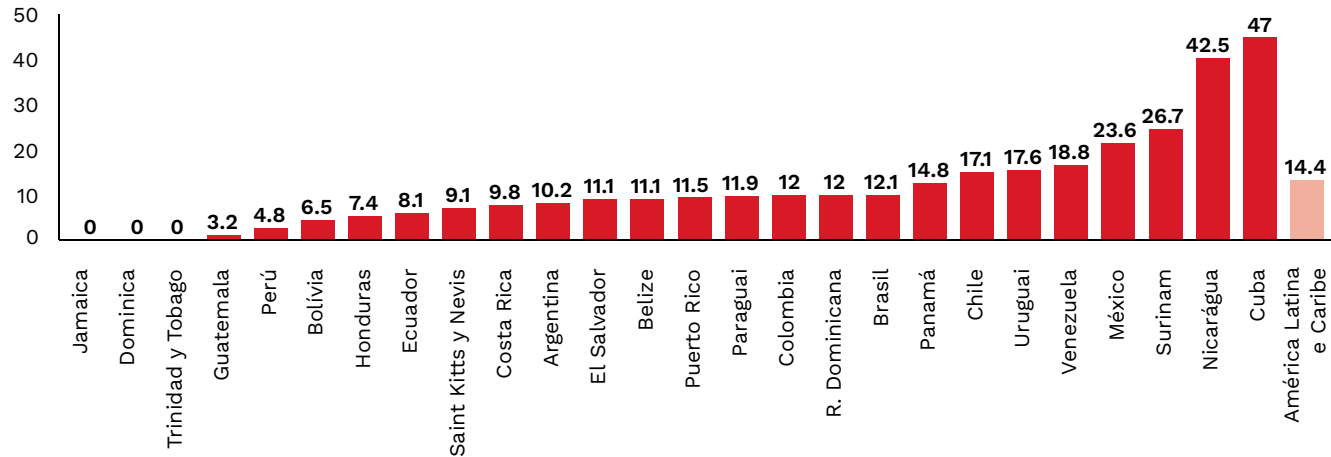
|                 |   |
|-----------------|---|
| MÁXIMO POSSÍVEL | 6 |
|-----------------|---|

ÍNDICE (0-6)



FONTE: Elaboração própria.

GRÁFICO 6. AMÉRICA LATINA E O CARIBE (26 PAÍSES E TERRITÓRIOS): PREFEITAS MULHERES ELEITAS, ÚLTIMO ANO DISPONÍVEL (2021)



FONTE: CEPAL, CEPALSTAT, com base em dados oficiais de agências validados pelos Mecanismos para o Avanço das Mulheres.



**AVANÇOS NA ADOÇÃO DE  
ORÇAMENTOS COM PERSPECTIVA  
DE GÊNERO**

Em vários países da região, houve progressos na incorporação da perspectiva de gênero nas finanças públicas subnacionais. Orçamentos sensíveis ao gênero foram institucionalizados em sete países da região (Bolívia, Equador, Honduras, Guatemala, México, Nicarágua e Peru), incorporando mandatos legais que regulam os processos orçamentários. Destaca-se o caso da Bolívia, onde as mudanças ocorrem diretamente no nível subnacional e cuja Lei Marco de Autonomias e Descentralização “Andrés Ibáñez” incentiva as entidades a alcançarem a igualdade de gênero, incorporar categorias de gênero no processo orçamentário e contemplar políticas, programas e projetos de investimento em equidade social e de gênero. Especificamente, essa lei estabelece que até 5% das transferências intergovernamentais poderão ser destinadas a programas não recorrentes de apoio à equidade de gênero.

Em relação às compras públicas, há um conjunto de políticas subnacionais que visam à inclusão e à autonomia econômica das mulheres. Menciona-se especialmente a Cidade Autônoma de Buenos Aires, onde existem processos de planejamento orientados às mulheres, como o Selo Empresa Mulher e a implementação de oficinas para criação de redes de contato para mulheres. Também em Cali (Colômbia), são consideradas cláusulas sociais para a inclusão de mulheres nos processos de planejamento, licitação, adjudicação e execução dos contratos de compras públicas. Destaca-se ainda a Cidade do México, que possui diretrizes para avaliação e prestação de contas com enfoque de gênero.

Apesar disso, a participação das mulheres em cargos de eleição popular é fundamental para garantir sua incidência na tomada de decisões, constituindo uma expressão direta de seu direito de participar plenamente da vida política e pública, em igualdade de condições. Embora a proporção de mulheres nos cargos de maior autoridade municipal na América Latina e Caribe tenha aumentado, ainda se encontra muito abaixo da paridade, conforme mostram os dados elaborados pelo Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe da CEPAL<sup>10</sup>.

Apenas dois países, Nicarágua (42,5%) e Cuba (47%), alcançam a paridade (ou quase), e somente superam a média regional o México, a Venezuela, o Uruguai e o Chile. Em vários países, por força de lei de alternância, as vice-prefeitas ou vice-alcaldias são ocupadas em sua maioria por mulheres (como na Guatemala e no Chile).

A situação é um pouco mais positiva no que diz respeito às mulheres vereadoras eleitas. A média regional é de 32,6%. Em 2019, a região superou pela primeira vez a marca de 30% de mulheres nos conselhos municipais. Entre os países para os quais há dados disponíveis e em que a presença de mulheres nos conselhos municipais supera 30%, destacam-se: Bolívia, México, Nicarágua e Venezuela, aproximando-se da paridade, seguidos por Peru, Costa Rica e Cuba. Muito abaixo desse patamar encontram-se: Colômbia (19,7%), Jamaica (19,3%), Brasil (18,2%), Guatemala (13%) e Panamá. No caso do Brasil, destaca-se que a participação das mulheres é duplamente penalizada pela questão racial: em 2020, apenas 6% das vereadoras eleitas eram mulheres negras, embora representem 28% da população<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> CEPAL, CEPALSTAT, com base em dados oficiais dos organismos eleitorais validados pelos Mecanismos para o Avanço das Mulheres. Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe da CEPAL. Disponível em: <https://oig.cepal.org/es/indicadores?id=2284>

<sup>11</sup> Idem. Disponível em: <https://oig.cepal.org/es/indicadores?id=2285>



# 3.4 Competências e responsabilidades

A descentralização do Estado se expressa, em grande medida, nas competências exercidas pelos governos subnacionais. Como em todos os temas, também no que diz respeito às competências, tanto nos níveis intermediários de governo quanto nos municipais, existe uma grande diversidade e heterogeneidade de situações na região.

A organização, a estrutura e os conteúdos das competências não são homogêneos e tampouco podem ser automaticamente associados a modelos clássicos de países do tipo unitário ou federal. Além disso, é necessário considerar que a estrutura atual das competências e sua distribuição não são estáticas, mas bastante dinâmicas. Elas costumam ser produto de processos de aprofundamento ou retrocesso da democracia, de crises ou conjunturas políticas, de reformas dos Estados e de mudanças frequentes no marco jurídico vigente.

● As competências dos governos subnacionais são heterogêneas nos países da região e costumam variar em função de conjunturas políticas

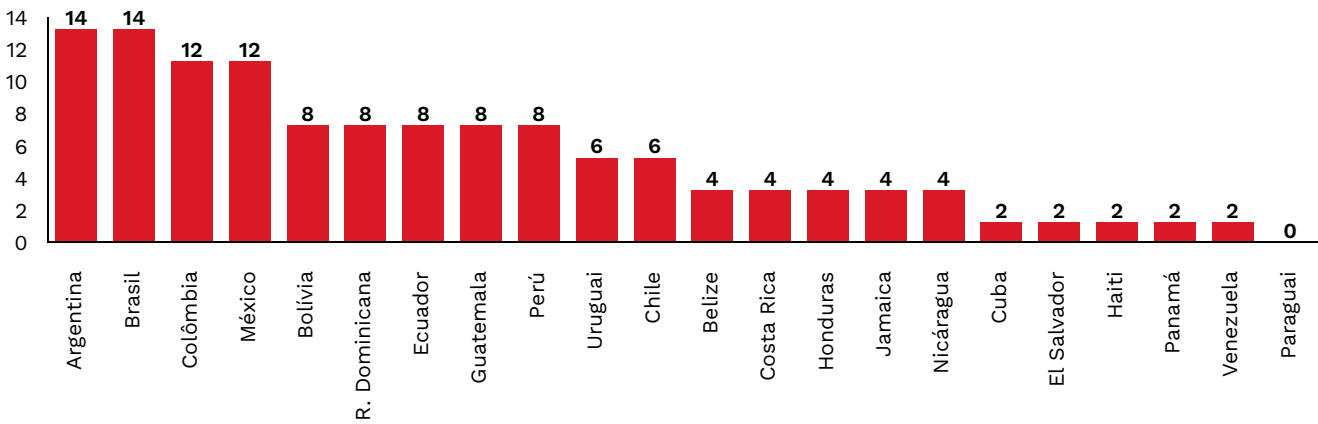
Nos países federais da região, os estados – no caso de Brasil, México e Venezuela – e as províncias – no caso da Argentina – possuem competências gerais atribuídas pelas respectivas constituições nacionais, principalmente aquelas que não são conferidas ao governo nacional. Em alguns casos, também são definidas responsabilidades indicativas para os municípios (ex.: México, Venezuela e Brasil), embora sejam os estados e províncias que legislem sobre sua concretização em nível local. Em vários países unitários, as competências também estão enunciadas na constituição (ex.: Bolívia e Costa Rica), mas costumam estar mais detalhadas em legislações específicas. Quanto às competências municipais, em geral a legislação distingue entre competências exclusivas ou próprias, compartilhadas ou concorrentes – seja com os governos intermediários ou com os governos nacionais – e competências delegadas<sup>12</sup>.

12 Alguns países preveem uma diferenciação maior: competências estratégicas e comuns, adicionais e residuais (ex.: Equador).

| TABELA E GRÁFICO 7. COMPETÊNCIAS E RESPONSABILIDADES*                                                                                                                                        | PONTOS |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 4.1 Sistema fechado de competências próprias                                                                                                                                                 | 2      |
| 4.2 Competências próprias nas áreas de: <ul style="list-style-type: none"><li>• educação (2 pontos)*</li><li>• saúde (2 pontos)*</li><li>• justiça (2 pontos)*</li></ul> *PONTOS CUMULATIVOS | 6      |
| 4.3 Competências atribuídas por delegação                                                                                                                                                    | 2      |
| 4.4 Existem mecanismos de resolução de conflitos de competências                                                                                                                             | 4      |
| MÁXIMO POSSÍVEL                                                                                                                                                                              | 14     |

\* No cálculo estão incluídos os governos de nível intermediário que, nos países federativos, assumem competências muito mais amplas do que os municípios.

ÍNDICE (0-14)



NOTA: Na Argentina e no México, a maioria das competências está concentrada no nível provincial e estadual.  
FONTE: Elaboração própria.

A atribuição de competências é complexa devido à existência de vários níveis de governo. Em muitos casos, essa atribuição não impede a existência de sobreposições ou imprecisões. Um governo pode, por exemplo, ser responsável por elaborar as regras, mas a implementação dessas regras (como planejar, construir, manter ou supervisionar serviços) pode ser distribuída entre diferentes níveis, conforme a complexidade de cada tarefa.

Isso fica muito evidente em setores como educação ou saúde. As funções costumam ser divididas: por um lado, quem planeja, contrata os profissionais ou gerencia os edifícios; por outro, se se trata de serviços básicos (nível primário), intermediários (nível secundário) ou mais complexos (nível terciário). Normalmente, o governo central é responsável pelo planejamento geral e pelos serviços mais complexos, como

| TABELA 8. COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE* |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ÂMBITO DA COMPETÊNCIA                                         | COMPETÊNCIAS PRINCIPAIS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Desenvolvimento territorial                                   | <ul style="list-style-type: none"><li>Planejamento do desenvolvimento e ordenamento territorial</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Infraestrutura e serviços públicos gerais                     | <ul style="list-style-type: none"><li>Rede de distribuição de água</li><li>Rede de esgoto sanitário (águas negras)</li><li>Drenagem pluvial</li><li>Limpeza pública</li><li>Coleta e tratamento de resíduos sólidos</li><li>Redes de distribuição de energia (em alguns países)</li><li>Iluminação pública</li><li>Vias (estradas, rodovias, vias urbanas e rurais)</li><li>Circulação e tráfego urbano (regulação, sinalização, controle etc.)</li><li>Transporte público (infraestruturas como terminais, portos fluviais e, em alguns casos, ferrovias e aeroportos)</li><li>Cemitérios</li><li>Matadouros municipais</li></ul> |
| Habitação e urbanismo                                         | <ul style="list-style-type: none"><li>Normas para atribuição do uso do solo</li><li>Aprovação de loteamentos</li><li>Normas para aprovação de edificações</li><li>Permissões de construção</li><li>Controle da execução de obras</li><li>Programas de habitação social</li><li>Planejamento urbano</li><li>Cadastro imobiliário</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Meio ambiente                                                 | <ul style="list-style-type: none"><li>Preservação de áreas verdes, implementação e cuidado de parques, arborização urbana e espaços públicos</li><li>Proteção de margens e bordas de corpos d’água, irrigação e micro-irrigação</li><li>Gestão e proteção de recursos naturais (áreas protegidas, solo e recursos florestais, prevenção da poluição etc.)</li><li>Proteção do ar, verificação de emissões de gases poluentes</li><li>Controle de ruídos e poluição sonora</li><li>Combate às mudanças climáticas, educação ambiental</li></ul>                                                                                     |

\* Trata-se de uma relação não exaustiva das competências mais comuns dos governos subnacionais da região.  
FONTE: Elaboração própria a partir de dados obtidos nesta pesquisa. Verificação cruzada com outras fontes (OCDE-UCLG, 2022, op. cit.)

grandes hospitais ou universidades. Em contrapartida, os governos locais ou regionais ficam encarregados das escolas ou centros de saúde mais próximos da população. Ainda assim, em alguns países – especialmente os federais – os governos interme-  
diários ou até mesmo os municípios também podem assumir competências sobre serviços terciários e a gestão de funcionários, como ocorre no caso da Colômbia.

Existem ainda divisões submunicipais às quais a legislação atribui responsabilidades, ou às quais o próprio município pode delegá-las (ex.: paróquias no Equador, comunas na Colômbia, juntas de distritos na República Dominicana, corregimientos no Panamá).

As competências exclusivas, atribuídas em algumas ocasiões pela constituição nacional ou por leis ou códigos municipais, tendem a ser assumidas por todos os governos mu-  
nicipais. No entanto, a implementação nem sempre é uniforme. Em alguns países, cer-  
tos serviços básicos ainda podem estar sob responsabilidade do governo nacional ou dos estados federados (ex.: a maioria dos serviços no Paraguai, abastecimento de água potável e saneamento no Uruguai ou, de forma mais excepcional, a coleta de resíduos

| TABELA 8. COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CONTINUAÇÃO) |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ÂMBITO DA COMPETÊNCIA                                                      | COMPETÊNCIAS PRINCIPAIS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Ação ou bem-estar social                                                   | <ul style="list-style-type: none"><li>Serviços sociais, projetos e políticas para crianças, adolescentes, mulheres, idosos e pessoas com deficiência</li><li>Defesa de direitos</li><li>Construção e operação de abrigos</li><li>Segurança social</li><li>Capacitação para emprego produtivo</li></ul>                                   |
| Justiça, ordem pública e segurança                                         | <ul style="list-style-type: none"><li>Polícia municipal</li><li>Defesa civil, gestão integral de riscos</li><li>Bombeiros</li><li>Registro civil</li></ul>                                                                                                                                                                               |
| Educação (pública)                                                         | <ul style="list-style-type: none"><li>Educação pré-escolar, primária e, em alguns casos, secundária e terciária ou técnica/profissional</li><li>Educação especial (pessoas com deficiência)</li></ul>                                                                                                                                    |
| Saúde (pública)                                                            | <ul style="list-style-type: none"><li>Saúde preventiva (atenção primária) e, em alguns casos, centros secundários e terciários (estes últimos sobretudo em nível intermediário)</li><li>Saúde curativa (e de referência especializada, farmácias comunitárias)</li><li>Construção e manutenção de infraestrutura médica</li></ul>        |
| Cultura e lazer                                                            | <ul style="list-style-type: none"><li>Patrimônio cultural</li><li>Apoio à cultura e à arte</li><li>Museus</li><li>Bibliotecas municipais</li><li>Recreação, festivais</li><li>Esporte e infraestrutura esportiva</li></ul>                                                                                                               |
| Assuntos econômicos                                                        | <ul style="list-style-type: none"><li>Políticas de emprego</li><li>Fomento e apoio a atividades produtivas (agrícolas, pesca e pecuária, industriais, artesanato) e comércio (mercados, matadouros etc.), incluindo licenças e patentes</li><li>Apoio a empresas locais, PMEs e cooperativas</li><li>Promoção do turismo local</li></ul> |

na Jamaica). Em diversos países, os municípios podem ser classificados em diferentes categorias de acordo com sua população, orçamento, capacidades ou localização (ur-  
bana ou rural), e a distribuição de responsabilidades varia conforme essa categoria (ex.: Colômbia, Honduras, Nicarágua, Panamá). As capitais e as áreas metropolitanas, quan-  
do existentes, costumam dispor de competências amplas e mais complexas. Em todos os casos, as competências exclusivas costumam ser muito  
mais numerosas que as compartilhadas e delegadas.

De acordo com as informações disponíveis, as competên-  
cias dos governos subnacionais da região latino-americana concentram-se em nove áreas de atuação, que englobam  
mais de 50 competências.

Em países com forte presença de comunidades indígenas ou povos originários, a preservação do saber ancestral,  
dos usos e costumes, voltada para o desenvolvimento

●  
Em alguns países, as competências subnacionais estão determinadas pela vontade de preservar o saber ancestral, os usos e costumes de comunidades indígenas e povos originários

**EQUADOR: CONSELHO NACIONAL DE COMPETÊNCIAS<sup>1</sup>**

O Conselho Nacional de Competências do Equador é um organismo técnico representativo de todos os níveis de governo, criado pelo artigo 269 da Constituição e instalado em janeiro de 2011 como parte do processo de descentralização. O Conselho é composto por um representante do presidente da República, que o preside, e um representante de cada nível de governo – prefeituras provinciais, municipais e juntas paroquiais – eleitos em um processo democrático.

O Conselho é o órgão regulador responsável pela normatização, planejamento, coordenação, gestão e controle da atribuição e transferência de competências, no âmbito do Plano Nacional de Descentralização, considerando os princípios de: autonomia, coordenação, complementaridade e subsidiariedade, promovendo o fortalecimento institucional e a realização do bem viver.

Acompanha prefeitos provinciais, municipais e presidentes de juntas paroquiais em todo o processo de descentralização, para que as competências sob sua responsabilidade sejam efetivamente implementadas nos territórios. Oferece apoio aos Governos Autônomos Descentralizados (GADs) no exercício de suas competências, capacitando suas autoridades em temas relacionados às competências e fornecendo ferramentas jurídicas e técnicas para que possam exercê-las.

**FONTE:** Conselho Nacional de Competências.

<sup>1</sup> Mais informações em: <https://www.gob.ec/cnc>

por empresas municipais, empresas mistas, por meio de concessões ou delegados a consórcios intermunicipais ou a outros níveis de governo. Vários países preveem mecanismos específicos de arbitragem em caso de conflitos de competências (ex.: na Bolívia, o Serviço Estatal de Autonomias, ou na República Dominicana, o Gabinete para o Desenvolvimento do Sistema de Transferências), ou ainda a possibilidade de recorrer aos tribunais competentes. Na região da ALC, a questão migratória é um exemplo de competência que não é legalmente atribuída ao governo local, mas que precisa ser atendida, especialmente quando se trata de fornecer serviços a populações deslocadas.

local, também faz parte das competências dessas comunidades (ex.: Bolívia, Colômbia, Equador, Guatemala, México, Nicarágua e Peru). Em certos países, os governos locais também podem assumir funções de justiça de paz (ex.: Guatemala e Venezuela) ou, no contexto da resolução de conflitos regionais, atendimento a refugiados (ex.: Colômbia).

Em alguns países, a legislação prevê um processo gradual de transferências, que pode ser solicitado pelos governos subnacionais ao governo central (ex.: as regiões no Chile, ou províncias e municípios no Equador, Panamá, Peru e República Dominicana). No caso da Guatemala, as áreas em que os governos municipais podem fazer essa solicitação são: construção e manutenção de estradas, aplicação de normas de higiene na produção de alimentos, gestão da educação primária e pré-escolar, gestão ambiental, construção e manutenção de escolas e saúde preventiva.

Por fim, diante da demanda e pressão da população, em algumas situações os governos municipais se veem obrigados a assumir competências que legalmente não lhes cabem, mas que não estão sendo exercidas de forma eficiente pelos governos nacionais ou intermediários. Exemplo: em El Salvador, o pagamento de professores em algumas escolas municipais, que deveria ser responsabilidade do Ministério da Educação; o acesso à água potável, que é atribuição da Administração Nacional de Aquedutos e Esgotos (ANDA).

Em muitos países, a legislação prevê que os serviços possam ser prestados diretamente pelo governo local,



Denys Amaro, Santiago de Chile, Chile

### 3.5 Finanças subnacionais e autonomia fiscal

Na maioria dos países analisados, a constituição ou a legislação reconhece a necessidade de autonomia financeira dos governos subnacionais. Como já mencionado no início, o financiamento é uma condição essencial para a descentralização. No entanto, cada país da região adota esse reconhecimento em termos e graus diferentes, e frequentemente há uma distância entre o que está previsto na legislação (*de jure*) e a realidade prática (*de facto*). Além disso, os dados devem ser analisados com cautela: um maior volume de financiamento não é necessariamente sinônimo de maior autonomia, pois os recursos podem ser delegados e vinculados ao cumprimento de determinadas finalidades, restringindo a capacidade do governo local de responder às demandas de seus cidadãos.

Nos países federais, a gestão do financiamento subnacional e, em particular, a relação financeira entre estados ou províncias e municípios é tratada na constituição, em leis federais e na legislação de cada estado ou província. Nos países unitários, é principalmente na legislação que se estabelece a responsabilidade dos municípios sobre a gestão orçamentária, sobre impostos, taxas, tarifas e bens. Muitas vezes, porém, a criação ou modificação de impostos é prerrogativa do parlamento. As entidades com autonomia especial podem receber uma proteção constitucional mais explícita. A Constituição da Colômbia, por exemplo, estabelece que as comunidades indígenas podem ser

entidades territoriais com direito a administrar seus recursos e estabelecer os impostos necessários para o exercício de suas funções, respeitando a constituição e a lei central pertinente (art. 286, 287). Alguns países têm uma constituição que atribui especificamente competências tributárias às capitais (ex.: Buenos Aires, Cidade do México e Bogotá).

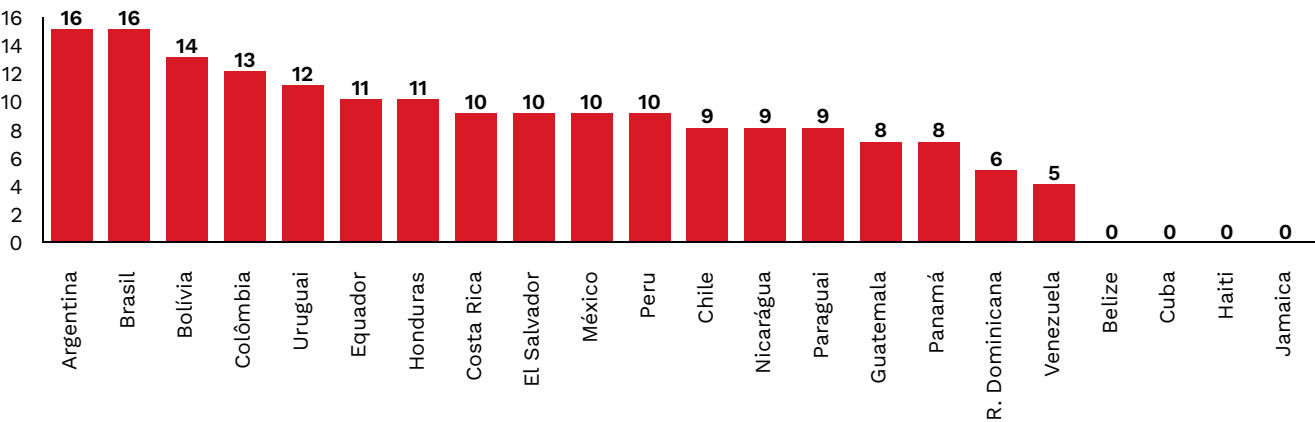
A maioria dos países prevê uma redistribuição de receitas entre os diferentes níveis de governo, principalmente com base em transferências ou subsídios. As transferências desempenham um papel particularmente importante na

região. Elas permitem, em primeiro lugar, cobrir os déficits entre receitas e despesas, especialmente em municípios com baixa arrecadação, para, em princípio, permitir que assumam suas responsabilidades, cumpram as exigências estabelecidas

● Mais recursos para os governos subnacionais não equivale a maior autonomia financeira, já que os fundos podem estar condicionados a determinados usos

| TABELA E GRÁFICO 9. FINANÇAS SUBNACIONAIS E AUTONOMIA FISCAL                                                          |  |            | PONTOS |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|------------|--------|
| 5.1 Percentual do gasto público local sobre o gasto público total                                                     |  |            | 6      |
| • 0-5 %                                                                                                               |  | (1 ponto)  |        |
| • 5-10 %                                                                                                              |  | (2 pontos) |        |
| • 10-15 %                                                                                                             |  | (3 pontos) |        |
| • 15-20 %                                                                                                             |  | (4 pontos) |        |
| • 20-30 %                                                                                                             |  | (5 pontos) |        |
| • +30 %                                                                                                               |  | (6 pontos) |        |
| 5.2 Transferências financeiras do governo nacional para os governos subnacionais                                      |  |            | 4      |
| • 100-80 %                                                                                                            |  | (1 ponto)  |        |
| • 80-60 %                                                                                                             |  | (2 pontos) |        |
| • 60-50 %                                                                                                             |  | (3 pontos) |        |
| • -50 %                                                                                                               |  | (4 pontos) |        |
| 5.3 Nível de autonomia fiscal e percentual de receitas próprias sobre o gasto público local sobre as receitas totais: |  |            | 4      |
| • -10 %                                                                                                               |  | (1 ponto)  |        |
| • 10-30 %                                                                                                             |  | (2 pontos) |        |
| • 30-50 %                                                                                                             |  | (3 pontos) |        |
| • +50 %                                                                                                               |  | (4 pontos) |        |
| 5.4 Possibilidade de endividamento                                                                                    |  |            | 2      |
| • Dívida subnacional entre 0% e 1% do PIB ou a legislação permite endividamento                                       |  | (1 ponto)  |        |
| • Dívida subnacional superior a 1% do PIB                                                                             |  | (2 pontos) |        |
| MÁXIMO POSSÍVEL                                                                                                       |  |            | 16     |

ÍNDICE (0-16)



NOTA: Na Argentina e no México, o indicador reflete principalmente a situação das entidades intermediárias (estados e províncias), dado o financiamento limitado dos municípios.

FONTE: Elaboração própria.

por regulamentações nacionais, ou ainda sirvam como instrumento para promover o equilíbrio fiscal e corrigir as desigualdades entre os diferentes territórios. Muitas constituições preveem que, quando responsabilidades forem descentralizadas ou delegadas pelo nível central (por exemplo, em saúde ou educação), essas funções devem vir acompanhadas da correspondente alocação de recursos financeiros, a fim de permitir que a entidade territorial assuma suas novas atribuições.

A região apresentou avanços no financiamento dos governos subnacionais ao longo das últimas três décadas, embora se observem retrocessos após a crise de COVID-19. Globalmente, apresenta indicadores de gastos e receitas inferiores à média mundial e aos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). As limitações e condições de acesso ao financiamento, assim como os desequilíbrios entre os territórios, continuam sendo consideráveis<sup>13</sup>.

Em termos de gastos

Como mencionado no item anterior, os governos locais assumem despesas para a prestação de serviços e a administração do território – gastos que se ampliaram com a transferência de competências. Em termos gerais, a participação dos governos subnacionais no gasto público agregado quase dobrou entre 1985 e 2020, situando-se em uma média de 6,3% do Produto Interno Bruto (PIB) – menos da metade da média dos países da OCDE (16,2%)<sup>14</sup> –, o que representa 18,2% do gasto do governo central (geral) na região como um todo (40,2% de média nos países da OCDE)<sup>15</sup>. A crise de COVID-19 agravou a pressão sobre os gastos no início desta década.

O peso do gasto dos governos subnacionais em relação ao PIB revela uma grande diversidade entre os países da região. Esse valor varia de menos de 1% do PIB na República Dominicana, no Panamá e no Paraguai, a mais de 20% na Argentina e no

Brasil. Há uma diferença marcante entre os países federais (como Argentina, Brasil e México) e os países unitários. Nos países federais, o gasto subnacional representa, em média, 18,8% do PIB nacional e 45% do gasto do governo geral. Já nos países unitários, essa participação cai para apenas 3,9% do PIB e 13,06% do gasto total do governo geral. Quando se analisam separadamente os gastos dos municípios e dos estados/províncias na Argentina e no México, observa-se que os municípios são responsáveis por apenas 2,7% do PIB e 7,4% do gasto geral do governo. Já as províncias e estados respondem por 14,3% do PIB e 38,4% do gasto total, evidenciando um estrangulamento da descentralização no nível municipal nesses países. Em contrapartida, no Brasil, a distribuição dos gastos entre estados e municípios é mais equilibrada, graças a uma Constituição que garante um regime semelhante para ambos os níveis. Os estados respondem por 12,7% do PIB (25,3% do gasto do governo geral), enquanto os municípios representam 9,7% do PIB (19,2% do gasto total). O quarto país federal da região, a Venezuela, se assemelha mais aos países unitários, com gastos subnacionais representando apenas 1,8% do PIB e 9,4% do gasto total do governo geral.

Entre os países unitários, Colômbia, Bolívia e Peru, seguidos pelo Equador, apresentam níveis mais elevados de participação dos governos subnacionais no gasto público (11,9%, 8,3%, 7,6% e 4,6% do PIB, respectivamente). Chile e Uruguai mostram uma situação mais atrasada, com um gasto subnacional representando 3,9% e 3,2% do PIB<sup>16</sup>. Os demais países estão abaixo da média da América Latina. De forma geral, os gastos locais nos países da América Central e Caribe – onde a descentralização fiscal é particularmente limitada – correspondem a 2,1% do PIB (7,2% do gasto do governo geral). Na América do Sul, o Paraguai é o país mais atrasado nesse quesito, com apenas 0,9% do PIB<sup>17</sup>.

Se considerarmos as competências atribuídas aos governos subnacionais nos diferentes países, a composição do gasto segundo sua classificação econômica reflete em grande medida as funções atribuídas a cada nível de governo, o que explica as diferenças dentro de um país e entre países. Assim, na Argentina, no México e no Peru (no nível de governos intermediários), e no Brasil e na Colômbia (nos níveis intermediário e local), os gastos com funcionários são significativos (entre 37% e 45% do gasto subnacional), já que esses governos assumem funções nas áreas de educação e saúde, e, em menor grau, de segurança e ordem pública (setores que exigem um número elevado de funcionários)<sup>18</sup>.

●  
É necessário fortalecer a capacidade administrativa dos governos subnacionais para aumentar a arrecadação e tornar o gasto mais eficiente

13 CAF (2025). *Soluciones cercanas: el papel de los gobiernos locales y regionales en América Latina y el Caribe*. CAF - Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe. Acesso: <https://www.caf.com/es/especiales/red/red-2025/>

14 BID (2022), *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe*, p. 17 (Acesso: <https://publications.iadb.org/es/panorama-de-las-relaciones-fiscales-entre-niveles-de-gobierno-de-paises-de-america-latina-y-el>) e OECD-UCLG (2022), *World Observatory on Subnational Government Finance and Investments*, op. cit. Existe uma diferença importante entre os indicadores das duas fontes. O BID estabelece que, em 2019, o gasto público subnacional correspondia a 8,5% do PIB – dois pontos percentuais a mais do que os dados da OCDE – e a 26% do gasto agregado dos governos nacionais (oito pontos percentuais acima do informado pela OCDE). Em nível mundial, a média (com base em 122 países) situava-se em 8,3% do PIB e 21,5% do gasto agregado dos governos nacionais.

15 OECD-UCLG (2022), *World Observatory on Subnational Government Finance and Investments*, op. cit. e OECD (2021), *Subnational Governments Structure and Finance in OECD countries, Key Data*, 2021 edition.

16 Idem.

17 Idem. O BID (2022) o eleva para 1,5% do PIB.

18 BID (2022).

Se o foco for a classificação funcional, em especial os gastos sociais (que incluem educação e saúde), observa-se que os governos provinciais/subnacionais da Argentina destinam mais de 40% do gasto a essas funções; os governos subnacionais do Brasil, cerca de 50%, assim como os da Colômbia; os governos estaduais do México, mais de 70%; e os governos regionais do Peru, mais de 76% do gasto total. Também Bolívia e Guatemala possuem competências compartilhadas em saúde e educação no nível subnacional (30% do gasto), enquanto no Chile, até pouco tempo atrás, algumas competências relativas à educação básica estavam a cargo do nível municipal<sup>19</sup>.

O mesmo exercício, aplicado ao tema da ordem pública e da segurança, indica que os governos intermediários do Brasil investem nessas funções 17,5% de seus gastos; as províncias da Argentina, 10,9%; e os estados e municípios do México, 8,9% e 19,7%, respectivamente. Também é relevante o gasto em desenvolvimento urbano no nível local, que inclui a proteção do meio ambiente e a segurança social (função de proteção social), especialmente no Brasil<sup>20</sup>.

Os governos subnacionais desempenham um papel primordial no investimento público, embora esse papel seja um pouco inferior à média dos países da OCDE. De acordo com o BID, a média do investimento público subnacional chega a 1,5% do PIB – um terço do investimento público agregado – e representa 31% do gasto total dos governos subnacionais, sendo mais relevante nos países andinos, seguidos pelos países federais, assim como na Colômbia, Guatemala e Nicarágua<sup>21</sup>.

Cabe destacar que a capacidade administrativa dos governos subnacionais – inclusive na gestão de serviços, funcionários, compras e investimento público, entre outros – constitui uma questão fundamental na agenda de melhoria da gestão do gasto e no fortalecimento dos diversos processos de descentralização.

Em termos de receitas

Obviamente, para cobrir os gastos, os governos subnacionais devem receber receitas proporcionais às responsabilidades descentralizadas ou delegadas. As receitas incluem aquelas geradas de forma direta (impostos, taxas, lucros, doações) e as transferências e subsídios. Em nível regional, as receitas próprias representam 49% dos

orçamentos locais (3,4% do PIB) e as transferências, 51% (4,5% do PIB), nesse caso, superiores à média da OCDE<sup>22</sup>.

Assim como os gastos, há uma grande diferença entre os países. Em 2020, as receitas totais dos governos subnacionais na região representavam, em média, 5,6% do PIB (23% das receitas do governo geral em nível nacional), muito abaixo da média da OCDE<sup>23</sup>. Mas variavam entre 23% do PIB no Brasil (59% das receitas do governo geral em nível nacional), seguido pela Argentina (19,9% do PIB), México (13,2% do PIB) e Colômbia (12,7% do PIB); depois, um grupo de países situados em torno de 8% do PIB (Peru e Bolívia); um terceiro grupo entre 3% e 4,5% do PIB (Equador, Chile, Nicarágua, Uruguai e Honduras); e, por fim, seis países em que as receitas dos governos subnacionais eram iguais ou inferiores a 2% do PIB (Guatemala, Costa Rica, Venezuela, Paraguai, Panamá e República Dominicana)<sup>24</sup>. A seguir, são analisadas as receitas próprias (tributárias e não tributárias), sendo tratadas mais adiante as transferências<sup>25</sup>.

As receitas próprias dos governos subnacionais da região se mantêm em torno de 3,4% do PIB<sup>26</sup>. Os países com maiores receitas próprias em nível subnacional são a Argentina e o Brasil, onde essas receitas representavam, respectivamente, 20% e 13% do PIB em 2020, seguidos pela Bolívia (6,7% do PIB). Nos demais países, esses valores são inferiores a 2% do PIB. Um percentual elevado de receitas próprias indica uma maior autonomia na gestão das receitas.

Em relação ao percentual que as receitas próprias representam na estrutura dos orçamentos subnacionais: um primeiro grupo encontra-se acima da média regional (e mundial<sup>27</sup>), com receitas próprias superiores a 51% de seus orçamentos (Argentina, Bolívia, Costa Rica, Jamaica, Uruguai, Panamá, Honduras, Paraguai e Brasil); um

19 BID (2022), p. 24.  
20 BID (2022), p. 24.  
21 BID (2022), p. 23. A OCDE-CGLU apresenta uma estimativa um pouco mais elevada do investimento público subnacional sobre o investimento público total, igual a 42% (em 18 países). A média dos países da OCDE (2021, p. 15) corresponde a 1,9% do PIB, 53,9% do investimento público total e 11,7% do gasto dos governos subnacionais.

22 OECD-CGLU (2022). O BID (2022, p. 28) coloca as receitas próprias em 44% e as transferências em 56%. A média dos países da OCDE está situada em 62% para as receitas próprias e 37,6% para transferências e subsídios. Em nível mundial (122 países), contudo, as transferências representam 51,5% das receitas locais, enquanto as receitas próprias (48,5%) se dividem em 31,5% de origem fiscal, 10,3% de taxas e encargos por serviços e o restante por receitas patrimoniais.  
23 Abaixo da média da OCDE, que estimava as receitas em 15,7% do PIB e em 42,2% das receitas agregadas do governo nacional. A média mundial (122 países) é de 8% do PIB e 25,9% das receitas agregadas do governo nacional. O BID (2022, p. 28) coloca a média das receitas próprias na região em um nível mais elevado: 6,7% do PIB entre 2016 e 2019.  
24 OECD-CGLU (2022).  
25 De acordo com o BID (2022), p. 29) as receitas tributárias representavam 24,1% das receitas dos governos subnacionais (0,8% do PIB), e as receitas não tributárias elevavam-se a 19,2% das receitas (0,7% do PIB).  
26 OECD-UCLG (2022), BID (2022, p. 29).  
27 OECD-UCLG (2022). A média mundial das receitas próprias sobre os orçamentos subnacionais é de 48,5%. A média de receitas próprias na OCDE é de 62,4% (OCDE, 2021, p. 20). Atenção: o BID (2022, p. 29) classifica a Bolívia e o Peru, seguidos por México e Equador, como países com baixas receitas próprias e extremamente dependentes de transferências.

segundo grupo está logo abaixo, entre 39% e 47% (Nicarágua, Equador, El Salvador, Chile, Venezuela e Colômbia); e um terceiro grupo, no qual as receitas próprias são inferiores a 30% do orçamento local (Guatemala, República Dominicana, Peru e México), ou seja, são extremamente dependentes dos repasses do governo nacional.

● Os países com maiores receitas próprias em nível subnacional são a Argentina e o Brasil, com 20% e 13% do PIB, respectivamente (2020)

O caso da Argentina, no entanto, merece uma ressalva: embora as receitas próprias representem a maior parte de seus recursos (88%), tratam-se majoritariamente de impostos “coparticipados”, arrecadados e transferidos pelo governo nacional (como o imposto sobre valor agregado), que por razões políticas são contabilizados como receitas próprias. Deve-se considerar, ainda, a diferença entre a situação dos governos provinciais e locais. Na Argentina, por exemplo, as receitas próprias municipais são muito limitadas porque a tributação local é baixa (com exceção das

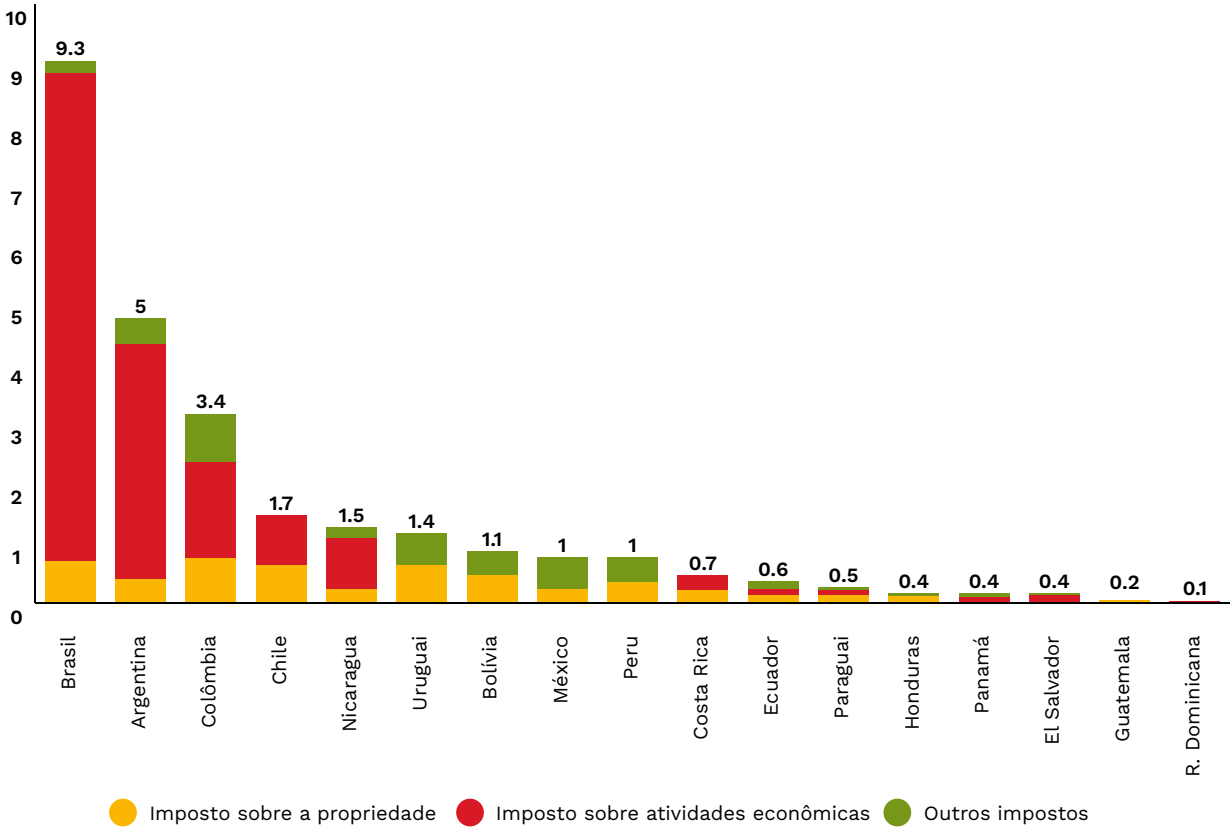
principais cidades); no Brasil, cujo percentual de receitas próprias chega a 55%, essa proporção cai para 30% nos municípios e sobe para 75% nos estados (a grande maioria oriunda de impostos). No Uruguai, as receitas próprias também representam um percentual elevado do orçamento (74%) nos departamentos, enquanto os municípios não possuem capacidade fiscal própria.

Dentro das receitas próprias, a principal fonte costuma ser tributária, embora as competências tributárias dos governos subnacionais sejam, em sua maioria, limitadas para os municípios e seu aproveitamento seja insuficiente (nos países federais, os estados ou províncias têm maiores poderes fiscais, com exceção da Venezuela). Quanto ao tipo de impostos, o gráfico 10 ilustra as principais fontes de arrecadação tributária na região.

Os governos locais costumam ter competências tributárias sobre a atividade econômica e o patrimônio (bens imóveis e veículos). Os países com maior arrecadação fiscal subnacional são: Argentina, Brasil e Uruguai em nível dos governos intermediários; e, em nível municipal, Colômbia, Chile, Uruguai, Nicarágua e Costa Rica, onde os tributos representam um terço das receitas totais<sup>28</sup>. Quase um terço das receitas tributárias provém do imposto sobre a propriedade imobiliária (ou imposto predial), cuja eficiência arrecadatória, segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), ainda está muito aquém do seu potencial<sup>29</sup>. Nos municípios da Guatemala, esse tributo representa mais de 80% das receitas tributárias locais, e nos do Peru, mais de 55%. Na maioria dos países analisados, a gestão do imposto predial (ou equivalente) é

<sup>28</sup> BID (2022), p. 30.  
<sup>29</sup> Em nível global (87 países), o imposto predial representa 34% das receitas fiscais subnacionais (OCDE-CGLU, 2022)

GRÁFICO 10. COMPOSIÇÃO DA MÉDIA DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS 2015-2019 (COMO PERCENTUAL DO TOTAL). AMÉRICA LATINA E CARIBE (17 PAÍSES)



FONTE: BID (2022): Panorama das relações fiscais entre os níveis de governo dos países da ALC

delegada aos governos locais, exceto no Chile, Haiti, Panamá e República Dominicana, onde a arrecadação é de responsabilidade do governo central (em El Salvador não existe imposto sobre a propriedade imobiliária, apenas é cobrado no momento da transferência de imóveis). No caso da Argentina, esse imposto é arrecadado em nível provincial na maior parte do país, assim como o imposto sobre veículos automotores<sup>30</sup>.

Em outros países, destaca-se como fonte de receita a tributação sobre a atividade econômica. Na Nicarágua e no Panamá, por exemplo, onde quase a totalidade das receitas tributárias municipais provém desse tipo de imposto; também no Chile (patentes comerciais) e na Costa Rica (além do imposto predial, os impostos sobre bens e

<sup>30</sup> BID (2022), p. 33-34

serviços), onde esses tributos representam quase dois terços das receitas tributárias; e na Colômbia, onde o imposto sobre indústria e comércio representa 8% das receitas municipais e chega a 22% em Bogotá, Distrito Capital<sup>31</sup>.

Apesar das competências atribuídas ou delegadas, chama a atenção o fato de que os governos subnacionais têm poucos poderes tributários ambientais atribuídos. Alguns governos subnacionais aplicam impostos sobre a energia, como, por exemplo, o imposto sobre combustíveis derivados do petróleo na Argentina e o imposto sobre o impacto ambiental causado por veículos automotores na Bolívia. A maioria dos governos subnacionais cobra tarifas ou taxas pela prestação de serviços públicos com impacto climático (taxas pelo uso da água potável e pela gestão de resíduos sólidos). Os estados do Brasil cobram uma taxa para o controle e a fiscalização ambiental, enquanto os governos locais da Colômbia podem estabelecer sobretaxas sobre os tributos da propriedade imobiliária, das quais um percentual é destinado à conservação do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis<sup>32</sup>.

Em relação à diferença entre o sistema fiscal das entidades intermediárias e locais, destacam-se, no nível intermediário, as províncias da Argentina e os estados do Brasil, que aplicam impostos sobre o consumo com alto potencial de arrecadação, embora em ambos os casos haja alguns problemas de concepção. No Brasil, cerca de 92% das receitas tributárias estaduais correspondem ao imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS), seguido pelo Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA). Na Argentina, uma parte considerável da receita tributária provém da arrecadação do imposto sobre receitas brutas que, apesar dos esforços para eliminá-lo ou reduzi-lo, continua incidindo sobre as atividades econômicas (vendas

brutas). No México, a maior parte da arrecadação tributária dos governos estaduais vem do imposto sobre a folha de pagamento, que incide sobre os pagamentos ao trabalho formal, seguido pelo imposto sobre veículos. Na Colômbia, o nível intermediário – os departamentos – cobra impostos seletivos sobre o consumo de cerveja, bebidas alcoólicas, cigarros e tabaco, além de veículos, matrícula e gasolina: esses impostos são considerados “rendas cedidas” e, ao contrário do que ocorre nos demais países, devem ser destinados a funções específicas, como saúde, esportes, administração, assistência social, entre outras. No Uruguai, para evitar a concorrência entre departamentos em relação ao imposto sobre veículos, foi criado um sistema único de

cobrança, o sistema único de cobrança de receitas veiculares (SUCIVE), que centraliza a definição da base de cálculo e a arrecadação<sup>33</sup>.

Finalmente, as capitais, como na Argentina, Brasil, Colômbia, México e Peru, combinam as competências arrecadatórias dos níveis intermediário e local. No caso particular da Argentina, devido ao tamanho populacional, à riqueza e ao tipo de tributos que arrecada, a Cidade Autônoma de Buenos Aires se destaca entre as capitais da ALC por sua capacidade de arrecadação<sup>34</sup>.

Transferências do Estado para os governos subnacionais

Como já foi mencionado, as transferências desempenham um papel determinante no financiamento local em todas as regiões do mundo. Na ALC, essas transferências cresceram nas últimas décadas, revelando um maior protagonismo dos governos subnacionais e, ao mesmo tempo, uma maior dependência do financiamento nacional. Em vários países, o impacto da crise provocada pela COVID-19 afetou os montantes e a regularidade das transferências. Diversos países reformaram os regimes de transferências nos últimos anos (ex.: Equador, El Salvador, Nicarágua e Paraguai).

As transferências recebidas pelos governos subnacionais correspondem, em média, a 51% de seus orçamentos (a média nos países da OCDE é de 37,6%), o que equivale a 4,5% do PIB<sup>35</sup>. Um grupo de seis países (Brasil, Colômbia, Chile, Nicarágua, Paraguai e Venezuela) está próximo dessa média, com entre 45% e 60% de seus orçamentos

MODELO FISCAL ESTADUAL PARA A COESÃO SOCIAL (MÉXICO)<sup>1</sup>

Diagnóstico para fortalecer as finanças dos governos subnacionais mexicanos

O modelo fiscal estadual para a coesão social, que tem sido apoiado pela TALD Facility da Comissão Europeia, reúne as autoridades fazendárias e financeiras da maioria dos estados federados do México. Trata-se de um espaço de intercâmbio e aprendizado que busca reforçar as capacidades e os marcos legais das entidades federativas para arrecadar impostos, melhorar a qualidade e a eficiência do gasto público e avançar em direção a uma maior descentralização e autonomia local.

O modelo foi desenvolvido a partir de um diagnóstico das receitas e despesas dos governos estaduais do país, explorando o contexto econômico nacional, a situação fiscal e os desafios federais e locais futuros. Com base nos recursos disponíveis, examina também as prioridades de gasto e o espaço fiscal nas entidades federativas. Seu objetivo é contribuir para uma economia mais sólida e para uma maior transparência democrática na gestão das finanças públicas subnacionais do México.

REFERÊNCIA: TALD Facility, INTPA G2, Comissão Europeia

1 Mais informações em: [https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/programmes/partnerships-sustainable-cities\\_en#related-documents](https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/programmes/partnerships-sustainable-cities_en#related-documents)

● Embora contem com competências atribuídas ou delegadas em questões ambientais, os governos subnacionais têm poucos poderes tributários no setor ambiental e há pouca experiência com impostos verdes

31 Idem, p. 33.

32 Idem.

33 Idem, p. 32 e 34. OCDE-UCLG (2022).

34 Idem, p. 32.

35 OECD-UCLG (2022) e BID (2022). O BID estima a contribuição das transferências para os orçamentos locais em 56% e em 3,7% do PIB (p. 35). A média das transferências para os orçamentos locais na região coincide com a média internacional: 51,5% (OCDE-CGLU, 2022, op. cit., p. 20). Estima-se também que o nível de transferências para os governos intermediários seja de 4% do PIB, e para os governos locais, de 5,3% do PIB (p. 35).

financiados por transferências<sup>36</sup>. Abaixo desse grupo, ou seja, com menor dependência de transferências, encontram-se: Honduras, Panamá e Paraguai, onde as transferências variam entre 30% e 43% do orçamento. Em seguida vêm Costa Rica e Uruguai, com cerca de 25%, seguidos pela Bolívia (18%)<sup>37</sup>. A Argentina, como já mencionado, é um caso particular, pois seu nível extraordinariamente baixo de transferências (8%) oculta, na verdade, que boa parte dos fundos transferidos é considerada “impostos coparticipados”. No outro extremo, ou seja, no grupo de países cujos governos locais dependem excessivamente de transferências, estão: República Dominicana, México e Peru (entre 80% e 92%). Logo abaixo aparecem Guatemala e Equador (entre 65% e 70% do orçamento proveniente de transferências)<sup>38</sup>.

● México, República Dominicana e Peru são os países onde os governos subnacionais têm a maior dependência das transferências do governo central

Para o cálculo das transferências, a maioria dos países define um percentual das receitas arrecadadas em nível central provenientes de diversas fontes (orçamento nacional, impostos específicos, exportações, receitas de recursos não renováveis). Em vários países, essas fontes são combinadas. Um dos problemas é que a gestão dessas transferências pode ser afetada pela conjuntura econômica e política, prejudicando sua regularidade e transparência. A título de exemplo: na América Central e Caribe, a constituição ou a legislação de vários países estabelece que as transferências correspondam a cerca de 10% do orçamento nacional (ex.: Guatemala, Honduras, Nicarágua, República Dominicana e, antes de 2021, El Salvador) ou a um percentual da arrecadação fiscal (Costa Rica)<sup>39</sup>.

36 No Brasil, as transferências representam 44% dos orçamentos subnacionais (mas chegam a 70% para os municípios e caem para 25% no caso dos estados). (OECD-CGLU, 2022).  
37 Cabe destacar que o BID (2022, p. 35) estima que, ao contrário dos dados apresentados pela OCDE-CGLU (2022), na Bolívia as receitas por transferências somaram 5% do PIB (provenientes principalmente de royalties e da coparticipação tributária), o que coloca seus governos subnacionais como extremamente dependentes das transferências.  
38 OECD-UCLG (2022).  
39 O “situado constitucional” chega a 11% em Honduras. Na República Dominicana, mesmo em 2022, as transferências reais não alcançavam 3% das receitas correntes do governo central. Na Nicarágua, embora a lei tenha estabelecido 10%, esse percentual não foi alcançado (em 2024 estava em 6%). Em El Salvador, a reforma legislativa de 2021 reduziu os 10% anteriores para 1,5% destinados aos municípios e 3% para obras, transferidos à Direção Nacional de Obras Municipais, administrada diretamente pelo governo central. Na Costa Rica, várias leis regulam as transferências (que caíram entre 2020 e 2024), mas a transferência das competências sobre a rede viária cantonal específica que 22,25% da arrecadação de impostos sobre combustíveis deve ser transferida aos municípios para manutenção da rede viária.

No Equador, o “modelo de equidade territorial” estabelece 21% das receitas permanentes, 10% das receitas não permanentes do Estado, além de um percentual de royalties pela exploração de recursos não renováveis. No Uruguai, corresponde a 3,33% do orçamento quinquenal. Em outros países, as transferências dependem da arrecadação fiscal: na Argentina (a coparticipação é baseada em percentuais dos principais impostos nacionais); no Brasil (os principais fundos de participação para estados e municípios são financiados em parte pelo imposto federal sobre a renda e sobre produtos industrializados); no Peru (o Fundo de Compensação Municipal se baseia em dois pontos da arrecadação do Imposto Geral sobre Vendas); e no México (o Fundo Geral de Participações recebe 20% da arrecadação de diversos impostos federais, que são transferidos aos estados e destes para os municípios). Em outros casos, as transferências vêm das receitas da exploração de bens não renováveis: na Colômbia (originalmente pelo Sistema Geral de Royalties, depois modificada a gestão dos recursos com uma fórmula de crescimento); no Paraguai (os principais sistemas de coparticipação baseiam-se nas receitas fiscais das empresas hidrelétricas)<sup>40</sup>. Alguns desses fundos estão sujeitos à volatilidade dos preços das *commodities*, à concentração geográfica e ao fato de que uma parte é atribuída com caráter devolutivo às regiões onde se extraem os recursos não renováveis.

Para entender a incidência das transferências sobre a autonomia local, é necessário distinguir as transferências livres (que os governos subnacionais podem utilizar de acordo com suas próprias prioridades), das transferências condicionadas (que só podem ser utilizadas para objetivos específicos definidos pela legislação e pelo governo central) e das transferências compensatórias (para cobrir, por exemplo, os custos das atividades extrativas). Na maioria dos países, as transferências (ou uma parte significativa delas) são fortemente condicionadas, como na Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Equador, Honduras, México, Nicarágua, Peru e República Dominicana. No Peru, entre os sete tipos de transferências existentes, alguns fundos são de livre disponibilidade, como o Fundo de Compensação Municipal (FONCOMUN), e outros são condicionados para investimentos, como o Fundo de Compensação Regional (FONCOR).

No México, 62% das transferências correspondem a fundos “vinculados” e 28 % a fundos “não vinculados”. Muitos desses fundos só podem ser utilizados para investimentos em obras de infraestrutura (por exemplo, 70% das transferências no Equador), em setores específicos (educação, saúde, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) ou o Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil), ou em projetos de desenvolvimento regional (Chile e Uruguai)<sup>41</sup>.

40 BID (2022, p. 36) e OCDE-UCLG (2022).  
41 BID (2022, p. 37) e OCDE-UCLG (2022).

Os mecanismos de redistribuição desses fundos contemplam instrumentos de equalização, por meio de indicadores destinados a compensar as disparidades territoriais (ex.: demográficos, de pobreza, de superfície, de capacidade fiscal). Embora algumas transferências estejam condicionadas a objetivos de convergência ou compensação territorial (como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional do Chile, o Fundo de Desenvolvimento do Interior do Uruguai, o Fundo de Compensação Regional do Peru ou o Fundo de Contribuições para Infraestrutura Social do México), ou contemplam mecanismos solidários que destinam uma fração do arrecadado para ser redistribuído entre os municípios mais pobres (Chile, Panamá, Paraguai), são poucos os mecanismos que conseguem gerar impacto na redução das disparidades fiscais a fim de contribuir para a diminuição das desigualdades regionais. Em alguns casos, acabam agravando-as, quando os critérios de distribuição utilizam coeficientes fixos ou preveem uma distribuição igualitária entre todos os municípios, ou quando os fundos de redistribuição de royalties são distribuídos prioritariamente nas regiões de onde são extraídos os recursos não renováveis<sup>42</sup>.

Em resumo, a concepção dos sistemas de transferências apresenta oportunidades de aprimoramento, com o objetivo de aumentar de forma eficaz o financiamento, melhorar o acesso aos serviços e fortalecer as capacidades técnicas e distributivas.

Dívida e capacidade de endividamento

Na maioria desses países, o endividamento em nível subnacional é permitido, com diferentes graus de autonomia em relação ao governo nacional. Dá-se preferência ao endividamento junto a entidades nacionais, embora em alguns países o endividamento com organismos multilaterais de desenvolvimento seja permitido, desde que haja aval ou garantia soberana do governo nacional. São poucos os exemplos de governos subnacionais que contrataram empréstimos diretamente com a banca internacional (por exemplo, os estados do Brasil). No período recente, a dívida média dos governos subnacionais na região foi de cerca de 3,5% do PIB. Como referência, a dívida subnacional nos países da OCDE atinge, em média, 27% do PIB (em 2020, embora tenha diminuído para 22,7% em 2024)<sup>43</sup>.

Em seis dos países mais descentralizados da região – Argentina, Brasil, Colômbia, Equador, México e Peru – foram implementadas leis de responsabilidade fiscal para os governos subnacionais e sistemas de alerta para mitigar o risco de

superendividamento subnacional, com o objetivo de evitar situações semelhantes às ocorridas no final da década de 1990 e início dos anos 2000<sup>44</sup>.

Os governos estaduais do Brasil apresentam os maiores níveis de endividamento (11,1% do PIB), um valor nove vezes superior ao registrado nos governos locais do mesmo país (1,2% do PIB). Em seguida, vêm, por ordem de importância, a Argentina, com uma dívida provincial equivalente a 6,3 % do PIB, e a Colômbia, onde a dívida agregada dos governos subnacionais foi de 3,7% do PIB em 2019<sup>45</sup>.

As pressões fiscais provocadas pela crise da COVID-19 e o aumento da inflação poderiam levar a uma reavaliação dos marcos regulatórios vigentes, com o objetivo de promover um monitoramento mais rigoroso e oportuno dos passivos subnacionais, não apenas para um controle mais eficaz, mas também para aproveitar melhor o potencial do endividamento responsável como ferramenta de desenvolvimento por parte dos governos subnacionais<sup>46</sup>.

A transparência fiscal ainda representa um desafio. Embora tenham sido criado sistemas integrados de administração financeira subnacional (como no Brasil, Peru, Equador e em países da América Central e do Caribe), ainda persistem problemas relacionados à regularidade, à qualidade e à integralidade das informações apresentadas. Isso inclui a forma como se classifica o gasto com investimento, a ausência de dados detalhados de despesas por classificação funcional e a insuficiência de informações sobre o estoque e a situação da dívida dos governos subnacionais da região. O fortalecimento dos órgãos de controle governamental e uma maior participação da sociedade civil podem contribuir para uma maior transparência das finanças públicas e, conseqüentemente, para o aprimoramento da prestação de contas.

● Embora a maioria dos governos subnacionais da ALC esteja subendividada, são poucos os que têm acesso a financiamento internacional sem garantia soberana

42 BID (2022, p. 37-38)  
43 OECD-UCLG (2022), BID (2022, p. 39), OECD (2021, p. 24). O BID limita os níveis de endividamento dos governos subnacionais a 3% do PIB em 2019.

44 BID (2022), pp. 17-18 e 41.  
45 BID (2022, p. 39).  
46 Idem.

### 3.6 Governança multinível e multiator

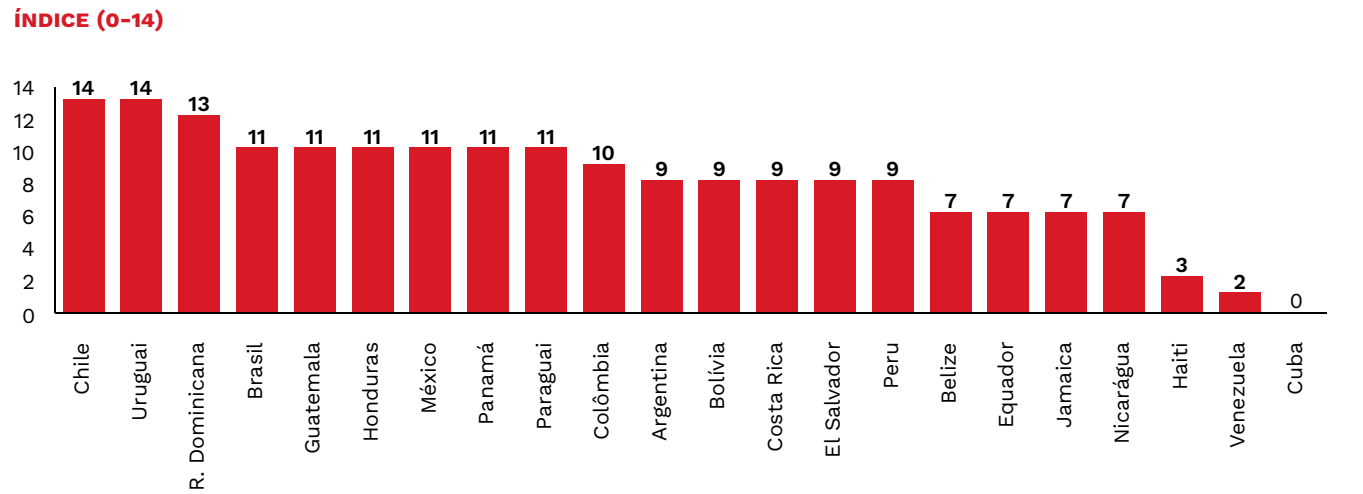
A governança multinível, conforme destacado pela OCDE<sup>47</sup>, refere-se à interação entre os diferentes níveis de governo no processo de formulação e implementação de políticas públicas com impacto subnacional. Essa interação se caracteriza por uma interdependência mútua, que ocorre verticalmente (entre distintos níveis de governo), horizontalmente (dentro do mesmo nível de governo) e em rede com uma gama mais ampla de partes interessadas (cidadãos, academia, atores privados). As práticas de governança multinível fazem parte do sistema de governança de cada país, independentemente de sua forma institucional (federal ou unitária, centralizada ou descentralizada), na grande maioria das regiões do mundo.

Um fator importante que facilita a participação dos governos subnacionais na gestão da governança é a existência de associações nacionais representativas e eficazes, capazes de protagonizar o diálogo entre os diferentes níveis de governo. Com exceção de Cuba, os países da região contam com uma ou mais associações ou redes que reúnem governos locais e governos intermediários. A tabela a seguir apresenta uma lista indicativa (não exaustiva) das principais associações da região.

Em geral, essas associações são reconhecidas como interlocutoras dos governos nacionais e de outros atores sociais, ou pela cooperação internacional. Fora dessa lista, existem muitas outras redes estaduais ou departamentais, redes temáticas (por exemplo, sobre mudança climática, cultura etc.) e redes regionais – como Mercocidades, para cidades, e a Zicosul, para regiões do Cone Sul, além da Confederação de Associações de Municípios da América Central e do Caribe (CAMCAYCA), na América Central – ou continentais, como a Federação

<sup>47</sup> Claire Charbit (2011), *Governance of Public Policies in Decentralise Contexts – The Multilevel Approach*, OECD, e OECD (2017), *Multilevel governance reforms. Overview of OECD country experiences*, [https://www.oecd.org/en/publications/multi-level-governance-reforms\\_9789264272866-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/multi-level-governance-reforms_9789264272866-en.html)

| TABELA E GRÁFICO 11. GOVERNANÇA MULTINÍVEL E MULTIATOR |                                                                                                                                                           |            | PONTOS |
|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------|
| 6.1                                                    | Existem (uma ou mais) associações nacionais de governos subnacionais                                                                                      |            |        |
|                                                        | • Sem reconhecimento constitucional                                                                                                                       | (1 ponto)  |        |
|                                                        | • Com reconhecimento constitucional                                                                                                                       | (2 pontos) | 2      |
| 6.2                                                    | Existem mecanismos institucionais de coordenação e consulta entre níveis de governo                                                                       |            |        |
|                                                        | • Por decisão do executivo nacional                                                                                                                       | (2 pontos) |        |
|                                                        | • Por exigência legal                                                                                                                                     | (4 pontos) | 4      |
| 6.3                                                    | Existem mecanismos de associação e cooperação territorial/supramunicipal (incluindo os transfronteiriços)                                                 | (2 pontos) | 2      |
| 6.4                                                    | Existem instrumentos de participação cidadã regulamentados por lei                                                                                        |            |        |
|                                                        | • Por decisão do governo subnacional                                                                                                                      | (2 pontos) |        |
|                                                        | • Por exigência legal                                                                                                                                     | (4 pontos) | 4      |
| 6.5                                                    | Existem mecanismos de articulação público-privada para os governos subnacionais regulamentados por lei (a lei nacional menciona os governos subnacionais) |            | 2      |
| MÁXIMO POSSÍVEL                                        |                                                                                                                                                           |            | 14     |



FONTE: Elaboração própria.

| TABELA 12. ASSOCIAÇÕES DE GOVERNOS LOCAIS E INTERMEDIÁRIOS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE (LISTA NÃO EXAUSTIVA) |                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PAÍS                                                                                                        | ASSOCIAÇÕES DE GOVERNOS INTERMEDIÁRIOS (1)                                                                                                                         | ASSOCIAÇÕES NACIONAIS DE MUNICÍPIOS (2)                                                                                                                   | OUTRAS ASSOCIAÇÕES (3)                                                                                                                                          |
| ARGENTINA                                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"><li>Conferência de Governadores da República Argentina</li></ul>                                                                 | <ul style="list-style-type: none"><li>Federação Argentina de Municípios (FAM)</li></ul>                                                                   |                                                                                                                                                                 |
| BELIZE                                                                                                      |                                                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"><li>Associação de Prefeitos de Belize (BMA)</li></ul>                                                                   | <ul style="list-style-type: none"><li>Associação Nacional de Conselhos de Aldeia (NAVCO)</li></ul>                                                              |
| BOLÍVIA                                                                                                     |                                                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"><li>Federação das Associações de Municípios (FAM)<sup>1</sup></li></ul>                                                 | <ul style="list-style-type: none"><li>Associação de Municípios da Bolívia (AMB)</li><li>Associação de Prefeitas e Vereadoras da Bolívia (ACOBOL)</li></ul>      |
| BRASIL                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"><li>Fórum de Governadores</li><li>Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA)</li></ul>                | <ul style="list-style-type: none"><li>Associação Brasileira de Municípios (ABM)</li><li>Confederação Nacional de Municípios (CNM)</li></ul>               | <ul style="list-style-type: none"><li>Frente Nacional de Prefeitos (FNP)</li></ul>                                                                              |
| CHILE                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"><li>Associação de Governadores e Governadoras Regionais</li><li>Associação Nacional de Conselheiros Regionais (ANCORE)</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>Associação Chilena de Municípios (ACHM)</li><li>Associação de Municípios do Chile (AMUCH)</li></ul>                 | <ul style="list-style-type: none"><li>Associação Chilena de Municípios Rurais (AMUR)</li></ul>                                                                  |
| COLÔMBIA                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"><li>Federação Nacional de Departamentos (FND)</li></ul>                                                                          | <ul style="list-style-type: none"><li>Federação Colombiana de Municípios (FCM)</li><li>Associação de Cidades Capitais (Asocapitales)</li></ul>            | <ul style="list-style-type: none"><li>Associação de Cidades Intermediárias</li><li>Federação Nacional de Câmaras Municipais e Vereadores</li></ul>              |
| COSTA RICA                                                                                                  |                                                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"><li>União Nacional de Governos Locais (UNGL)</li><li>Associação Nacional de Prefeituras e Intendências (ANAI)</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>Rede de Mulheres Municipalistas (RECOMM)</li></ul>                                                                        |
| EQUADOR                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"><li>Consórcio de Governos Provinciais (CONGOPE)</li></ul>                                                                        | <ul style="list-style-type: none"><li>Associação de Municípios do Equador (AME)</li></ul>                                                                 | <ul style="list-style-type: none"><li>Conselho Nacional de Governos Paroquiais Rurais (CONAGOPARE)</li></ul>                                                    |
| EL SALVADOR                                                                                                 |                                                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"><li>Corporação de Municípios da República de El Salvador (COMURES) <i>(Inativa)</i></li></ul>                           | <ul style="list-style-type: none"><li>Rede de Associações de Municípios de El Salvador<sup>2</sup></li></ul>                                                    |
| GUATEMALA                                                                                                   |                                                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"><li>Associação Nacional de Municipalidades (ANAM)</li></ul>                                                             | <ul style="list-style-type: none"><li>Associação de Prefeitos e Autoridades Indígenas (AGAAI)</li></ul>                                                         |
| HAITI                                                                                                       |                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"><li>Associação Nacional de Prefeitos do Haiti (FENAMH)</li><li>Associação Nacional de Prefeitas do Haiti (FENAFEMH)</li></ul> |

1. Inclui 9 associações departamentais (AMB e ACOBOL)  
2. Inclui 23 associações de departamentos  
3. Espaço de coordenação das associações mencionadas na coluna 3

| TABELA 12. ASSOCIAÇÕES DE GOVERNOS LOCAIS E INTERMEDIÁRIOS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CONTINUAÇÃO) |                                                                                                  |                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PAÍS                                                                                                | ASSOCIAÇÕES DE GOVERNOS INTERMEDIÁRIOS (1)                                                       | ASSOCIAÇÕES NACIONAIS DE MUNICÍPIOS (2)                                                                                                                            | OUTRAS ASSOCIAÇÕES (3)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| HONDURAS                                                                                            |                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"><li>Associação de Municípios de Honduras (AMHON)</li></ul>                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| JAMAICA                                                                                             |                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"><li>Associação de Autoridades do Governo Local da Jamaica (ALGAJ)</li></ul>                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| MÉXICO                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"><li>Conferência Nacional de Governadores (CONAGO)</li></ul>    | <ul style="list-style-type: none"><li>Conferência Nacional de Municípios do México (CONAMM)<sup>3</sup><i>(Inativa)</i></li></ul>                                  | <ul style="list-style-type: none"><li>Associação de Municípios do México (AMMAC)</li><li>Associação Nacional de Prefeituras e Municípios do México (ANAMM)</li><li>Federação Nacional de Municípios do México (FENAMM)</li><li>Associação de Autoridades Locais do México (AALMAC)</li><li>Associação Nacional de Cidades Capitais</li></ul> |
| NICARÁGUA                                                                                           |                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"><li>Associação de Municípios da Nicarágua (AMUNIC)</li></ul>                                                                     | <ul style="list-style-type: none"><li>Associação Nicaraguense de Prefeitos Democráticos (ANAD)</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                     |
| PANAMÁ                                                                                              |                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"><li>Associação de Municípios do Panamá (AMUPA)</li></ul>                                                                         | <ul style="list-style-type: none"><li>Associação de Prefeitos do Panamá (ADALPA)</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                   |
| PARAGUAI                                                                                            | <ul style="list-style-type: none"><li>Conselho de Governadores do Paraguai</li></ul>             |                                                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"><li>Associação de Câmaras Municipais; Rede de Mulheres Municipalistas do Paraguai</li><li>Organização Paraguaia de Cooperação Intermunicipal (OPACI)</li></ul>                                                                                                                                             |
| PERU                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"><li>Assembleia Nacional de Governos Regionais (ANGR)</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>Associação de Municípios do Peru (AMPE)</li></ul>                                                                            | <ul style="list-style-type: none"><li>Rede de Municípios Urbanos e Rurais do Peru (REMURPE)</li><li>Associação de Municípios em Rede (MUNIRED)</li></ul>                                                                                                                                                                                     |
| REP. DOMINICANA                                                                                     |                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"><li>Federação Dominicana de Municípios (FEDOMU)</li></ul>                                                                        | <ul style="list-style-type: none"><li>Federação Dominicana de Distritos Municipais (FEDODIM)</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                       |
| URUGUAI                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"><li>Congresso de Intendentes</li></ul>                         | <ul style="list-style-type: none"><li>Plenário Nacional de Municípios</li></ul>                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"><li>Congresso Nacional de Vereadores</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                             |
| VENEZUELA                                                                                           |                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"><li>Associação Bolivariana de Prefeitos (Inativa)</li><li>Associação Bolivariana de Prefeitos (ADAVE) <i>(Inativa)</i></li></ul> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

FONTE: Elaboração própria a partir das fichas por país deste estudo.

Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações (FLACMA). A maioria das associações mencionadas nas colunas da tabela tem como vocação representar o conjunto dos governos de seu nível, por exemplo, os governos intermediários (coluna 1) ou os municípios (coluna 2).

Algumas têm uma longa tradição e contam com reconhecimento na legislação nacional e, inclusive, seu financiamento está previsto por lei (ex.: AME do Equador, criada em 1941), embora a maioria tenha sido criada nos últimos 20 ou 30 anos e seja reconhecida como organização pública sem fins lucrativos. Algumas são muito representativas, outras menos, motivo pelo qual se observa a constituição de associações alternativas (ex.: no Peru, onde a associação mais antiga, AMPE, se enfraqueceu e surgiu a REMURPE; ou no Brasil, a ABM, mais antiga, e a CNM, mais recente, mas que reúne todas as associações estaduais de municípios). Algumas contam com uma estrutura organizacional robusta para oferecer aos seus membros assistência jurídica, técnica, de capacitação, cooperação e projetos; outras dispõem apenas de uma pequena equipe.

Em alguns países, as associações reúnem um setor específico, como prefeitos ou autoridades executivas (Frente Nacional de Prefeitos no Brasil, Associação de Prefeitos de Belize, Associação de Prefeituras e Intendências da Costa Rica, Associação de Prefeitos do Panamá); ou vereadores (Congresso Nacional de Vereadores no Uruguai).

Em alguns casos, assumem a representação de prefeitos indígenas (AGAAI na Guatemala). Várias associações reúnem apenas um tipo de governo local (Asocapitales, que congrega as capitais de departamentos, e a Associação de Cidades Intermediárias na Colômbia), ou governos sub-municipais (Associação de Conselhos de Aldeia em Belize, governos paroquiais rurais no Equador, Juntas Municipais no Paraguai, distritos municipais na República Dominicana).

Em certos casos, as associações têm um viés partidário (ex.: quatro das entidades mexicanas mencionadas na coluna 3: AMMAC, ANAMM, FENAMM, AALMAC ou a Associação Nicaraguense de Prefeitos Democráticos). Por fim, vários países criaram associações de mulheres eleitas (ACOBOL, na Bolívia, RECOMM, na Costa Rica, FENAFEMH, no Haiti, e Rede de Mulheres, no Paraguai). No caso da Bolívia, as nove associações departamentais existentes se reúnem na FAM, e no Brasil, onde cada estado ou região tem sua própria federação, na CNM. Em países com regimes autoritários, como Venezuela, Nicarágua e El Salvador, as associações nacionais foram enfraquecidas ou deixaram de estar ativas (ex.: COMURES, em El Salvador, e ADAVE, na Venezuela).

Todas as associações mencionadas anteriormente realizam tarefas de pressão, influência política e acompanhamento do diálogo institucional junto aos poderes Executivo e Legislativo. Muitas participam de mecanismos paritários criados em nível

nacional para facilitar o diálogo e a coordenação entre os governos nacional e sub-nacionais, com o objetivo de impulsionar processos de descentralização, a transferência de responsabilidades ou a gestão de fundos. Exemplos disso são o Conselho Nacional de Autonomias, na Bolívia, o Conselho Nacional de Competências, no Equador, a Comissão Especial de Descentralização do Estado e seu Fórum Consultivo, em Honduras, o Conselho de Coordenação Intergovernamental, no Peru, e a Comissão Setorial de Descentralização, no Uruguai. Além disso, existe uma diversidade de comissões que facilitam o pacto sobre temas de financiamento ou políticas setoriais (saúde, educação, obras públicas, desenvolvimento rural, direitos de comunidades étnicas etc.) e em diferentes níveis territoriais. Na Colômbia, em 2011, foi criada, por exemplo, a Comissão Nacional de Ordenamento Territorial (com a aprovação da Lei Orgânica de Ordenamento Territorial – LOOT) e, em 2012, os Órgãos Colegiados de Administração e Decisão (OCAD), que operam em diferentes níveis territoriais, com representação paritária dos governos nacional e subnacionais, para avaliar e aprovar projetos financiados pelo Sistema Geral de Royalties. Na Costa Rica, existem os Conselhos Cantonais de Coordenação Interinstitucional como instâncias de coordenação entre órgãos públicos nacionais e locais. Colômbia, Equador e Guatemala desenvolveram sistemas de planejamento territorial com conselhos paritários que se estendem do nível nacional ao municipal e comunitário (Ver abaixo na seção “3.7. Desempenho e capacidades de gestão dos governos subnacionais”).

Em todos os países, um ministério – geralmente o do Interior, da Governadoria ou de Planejamento e, no caso de financiamento, o Ministério da Fazenda ou da Economia – é responsável pela articulação institucional entre governo central e governos subnacionais. Essa coordenação pode estar a cargo de um ministério ou de uma agência subordinada à presidência (Bolívia, Guatemala e Panamá), ou da Presidência do Conselho de Ministros (Peru – Secretaria de Descentralização) ou do Conselho Federal de Governo (Venezuela). Mas, com mais frequência, fica sob responsabilidade de ministérios, secretarias ou instituições encarregadas do planejamento do desenvolvimento (Cuba, Colômbia, Costa Rica, Equador, Uruguai), do Ministério do Interior (Argentina, Chile, Haiti) ou de Governadoria (El Salvador e Honduras, onde também recebe o nome de Ministério da Governadoria, Justiça e Descentralização). Ou, excepcionalmente, do Ministério da Administração Pública (República Dominicana). Na Nicarágua, a relação com os municípios foi recentemente transferida para a Procuradoria-Geral da República (além do papel tradicional dos Ministérios da Governadoria e da Fazenda). No Paraguai, a Direção de Departamentos e Municípios está vinculada ao Ministério da Economia. No Brasil, as relações com os estados e governos locais dependem de múltiplas instituições setoriais (por exemplo, o Conselho Nacional de Política Fazendária) e do Ministério das Cidades, criado em 2003 e recentemente recriado em 2023, que coordena as políticas urbanas e de combate à desigualdade social, promovendo o diálogo entre governo federal, entidades territoriais e sociedade civil.

● Com exceção de Cuba, todos os países estudados contam com uma ou mais associações de governos subnacionais

No México, também intervêm várias instituições, como, por exemplo, a Secretaria da Fazenda, que depende da presidência, por meio da Unidade de Coordenação com Entidades Federativas (coordena o Sistema Nacional de Coordenação Fiscal) ou do Ministério do Interior (por meio do Instituto Nacional para o Federalismo e o Desenvolvimento Municipal, INAFED) ou da Secretaria de Desenvolvimento Agrário, Territorial e Urbano. Em Belize, a coordenação está a cargo do Ministério de Desenvolvimento Rural e Comunitário, Trabalho e Governos Locais, o qual criou um Conselho de Monitoramento dos Governos Locais, com participação da sociedade civil. Na Jamaica, a coordenação está sob responsabilidade do ministério de governo local. Em vários países, foram criadas instituições nacionais de apoio jurídico, técnico e financeiro aos municípios, como o Instituto de Fomento e Assessoria Municipal (IFAM), na Costa Rica, o Instituto de Fomento Municipal (INFOM), na Guatemala, o Instituto de Desenvolvimento Municipal (IDEM), em Honduras, o Instituto Nacional para o Federalismo e o Desenvolvimento Municipal (INAFED), no México, e a Liga Municipal Dominicana (LMD), na República Dominicana.

Em 18 dos 22 países da região, existem mecanismos de associação e cooperação intermunicipal ou supramunicipal cuja finalidade é a gestão conjunta de serviços públicos, obras de infraestrutura, promoção econômica ou manejo de recursos naturais. Sua natureza depende do marco legal e dos mecanismos de financiamento. Em alguns países, a legislação incentiva a associação entre municípios por razões de economia de escala e para acessar recursos (coparticipação fiscal na Bolívia). Em Honduras, a aliança é obrigatória quando dois municípios não cumprem os requisitos mínimos para assumir responsabilidades. Mas, mais do que o tamanho, o que importa são as condições locais, a vontade das autoridades envolvidas e os estímulos legais e financeiros existentes.

Não existe um único modelo de associação entre governos, mas sim um conjunto de opções institucionais, como alianças, consórcios ou associações. Cada uma dessas formas depende de fatores como o acesso à personalidade jurídica, sua estrutura organizacional, seu financiamento, assim como a proximidade geográfica exigida (embora haja exceções, como no Equador, onde os consórcios podem agrupar governos autônomos de diferentes províncias, mesmo que estejam distantes entre si). Na Colômbia, a Lei 1454 de Ordenamento Territorial (2011) impulsiona as associações entre entidades territoriais (entre departamentos, distritos, municípios, áreas metropolitanas). Existem outras modalidades, como federações (12 na Costa Rica), microrregiões (Argentina, Brasil, El Salvador), redes (Argentina e Uruguai) ou associações de municípios transfronteiriços (por exemplo, em países do Mercosul ou entre a República Dominicana e o Haiti). A título de exemplo, no início desta década: no Brasil registravam-se 601 consórcios com a participação de 4.723 municípios; na Colômbia, 81 “esquemas associativos territoriais”; no Peru, 209 alianças; no Equador,

66 associações; em El Salvador, 24 alianças e microrregiões. Na Guatemala, foi criada uma Comissão Presidencial de Assuntos Municipais (COPRESAM) para facilitar a cooperação intermunicipal, e hoje existem 46 alianças. As áreas metropolitanas ganham destaque particular na região pela importância do desenvolvimento de grandes aglomerações e por seu impacto social e econômico.

As grandes metrópoles apresentam desafios particulares para sua gestão. Vários países promovem a criação de áreas metropolitanas quando os municípios próximos ultrapassam uma certa quantidade de habitantes (ex.: 500 mil na Bolívia, 250 mil no Chile). No Brasil, após a lei que cria o estatuto das metrópoles (2015), são reconhecidas 76 regiões metropolitanas, 3 regiões de desenvolvimento integrado (RIDES) e 5 aglomerações urbanas. No México, contabilizam-se 74 regiões metropolitanas, na Colômbia 9, na Venezuela 7 (porém com poderes restritos), também 7 no Chile, 3 na Bolívia e no Peru, 2 no Equador e 1 na Costa Rica, El Salvador e Panamá.

Por outro lado, a participação cidadã em nível subnacional, e especificamente no nível municipal, é uma dimensão fundamental para fortalecer a democracia local e o compromisso da população com a construção social das políticas públicas. Como aponta a Carta Ibero-americana de Participação Cidadã na Gestão Pública (2009), essa participação é um direito, uma responsabilidade e um complemento aos mecanismos tradicionais de representação política. Em todos os países da região, a participação cidadã está regulada por lei (ou inclusive seus princípios mencionados na constituição, ex.: Brasil, Bolívia) e, em vários países, conta com leis específicas (por exemplo, 30 entidades federativas do México adotaram suas próprias leis de participação cidadã). A tabela a seguir mostra a diversidade de mecanismos previstos na legislação.

A lista de mecanismos mencionados na tabela a seguir não é exaustiva. Alguns são mecanismos pontuais (audiências, consultas, câmaras abertas, referendos, plebiscitos), outros envolvem processos recorrentes (ex.: conselhos de desenvolvimento e orçamento participativo). Em vários países, mencionam-se também outros mecanismos de controle social, como “conselhos de fiscalização cidadã” (Colômbia e Equador) ou auditoria social municipal ou comissões de transparência cidadã (Honduras). A “cadeira vazia” (“silla vacía”, em espanhol), no Equador, é reservada a cidadãos que desejam apresentar uma solicitação durante as sessões da câmara municipal. Existem também figuras institucionais para aproximar as autoridades da população (como os auxiliares de bairro em Honduras) ou de comunidades específicas (prefeitos locais em áreas rurais ou de comunidades indígenas, Guatemala). Em vários países, os municípios têm o dever de apoiar, inclusive com recursos, as associações comunitárias, de

● Ainda existe potencial para criar alianças, mecanismos de coordenação metropolitana ou cooperação intermunicipal, particularmente para a prestação conjunta de serviços básicos

vizinhos, de moradores, de mulheres e jovens (ex.: Chile e Nicarágua). Também foram desenvolvidos instrumentos digitais para facilitar a participação. Em Montevideu e Canelones, no Uruguai, contam, por exemplo, com uma plataforma (“Decide”) onde a população pode se posicionar sobre temas-chave. Na Colômbia, foi criada uma rede da sociedade civil com a finalidade de acompanhar regularmente as políticas locais (Red como Vamos).

Cabe destacar os mecanismos recorrentes, em particular os Conselhos de Desenvolvimento – em nível municipal, departamental, regional ou até comunal (ou paroquial na Jamaica) – que envolvem um processo participativo de planejamento dentro dos territórios (ex.: na Colômbia, Conselhos Territoriais de Planejamento Participativo), onde as organizações da sociedade civil e o governo local debatem prioridades, projetos e orçamentos que, em alguns casos, permitem o acesso a editais de fomento (ex.: no Chile, por meio dos Planos de Desenvolvimento Comunitário e dos Fundos de Desenvolvimento de Bairros). Na Costa Rica, a lei de transferências estipula que os municípios devem consultar a população por meio dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES) sobre a carteira de projetos como parte do exercício anual de preparação do orçamento. Os COMUDES fazem parte do Sistema de Conselhos de Desenvolvimento (SICODE). No Panamá, o Conselho de Planejamento e Desenvolvimento Municipal é obrigatório nos corregimentos para contribuir com

● Em todos os países, a lei promove a participação cidadã em nível subnacional, embora sua eficácia dependa muitas vezes da vontade política do governante em exercício

o Plano Estratégico Distrital e aprovar o orçamento participativo de investimentos públicos. No Haiti, além dos conselhos de desenvolvimento, as Assembleias da Seção Comunal (ASEC) são o mecanismo criado para incentivar a participação da comunidade no desenvolvimento local.

Uma das experiências mais célebres da região e mundialmente é o orçamento participativo, mencionado na legislação ou praticado em municípios em quase todos os países. Em sua origem, no Brasil, em meados da última década, era praticado com altos e baixos em 482 cidades (8,6% dos

municípios). A República Dominicana adotou em 2007 uma lei sobre o Sistema de Orçamento Participativo Municipal (lei nº 170-07). Na maioria dos países, sua implementação costuma ser assumida por um pequeno grupo de municípios.

A participação depende da vontade das autoridades locais e não necessariamente se generalizou na maioria dos países. Globalmente, a participação pode decair devido ao impacto das crises socioeconômicas, à falta de continuidade dos processos e ao descumprimento dos compromissos, gerando desconfiança, ou como consequência de fenômenos de lideranças autoritárias e clientelismo local que distorcem a participação. Em alguns países, devido à situação nacional, a institucionalização da

TABELA 13. SELEÇÃO DE MECANISMOS E PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ MENCIONADOS NAS LEGISLAÇÕES

|             | Mecanismos          |                    |                 |                                       |            |            |                      | Processos                    |                            |
|-------------|---------------------|--------------------|-----------------|---------------------------------------|------------|------------|----------------------|------------------------------|----------------------------|
|             | AUDIÊNCIAS PÚBLICAS | CONSULTAS PÚBLICAS | PLENÁRIO ABERTO | INICIATIVA CIDADÃ/ DIREITO DE PETIÇÃO | REFERENDUM | PLEBISCITO | REVOGAÇÃO DE MANDATO | CONSELHOS DE DESENVOLVIMENTO | ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS* |
| ARGENTINA   | ●                   |                    |                 |                                       |            |            | ●                    |                              | ●                          |
| BELIZE      |                     |                    | ●               |                                       |            |            |                      |                              |                            |
| BOLÍVIA     |                     |                    |                 |                                       |            |            |                      | ●                            | ●                          |
| BRASIL      | ●                   |                    |                 | ●                                     | ●          | ●          |                      |                              | ●                          |
| CHILE       | ●                   | ●                  |                 |                                       |            | ●          |                      |                              | ●                          |
| COLÔMBIA    | ●                   |                    | ●               | ●                                     | ●          | ●          | ●                    | ●                            | ●                          |
| COSTA RICA  |                     |                    | ●               |                                       | ●          | ●          |                      | ●                            | ●                          |
| CUBA        |                     | ●                  |                 | ●                                     |            |            |                      |                              |                            |
| EQUADOR     | ●                   | ●                  | ●               | ●                                     |            |            |                      | ●                            | ●                          |
| EL SALVADOR |                     | ●                  | ●               |                                       |            |            | ●                    | ●                            | ●                          |
| GUATEMALA   |                     | ●                  | ●               |                                       |            |            |                      | ●                            | ●                          |
| HAITI       |                     |                    |                 |                                       |            |            |                      | ●                            |                            |
| HONDURAS    |                     |                    | ●               |                                       |            | ●          |                      | ●                            | ●                          |
| JAMAICA     |                     |                    |                 |                                       |            |            |                      | ●                            |                            |
| MÉXICO      | ●                   | ●                  |                 | ●                                     | ●          | ●          |                      | ●                            | ●                          |
| NICARÁGUA   |                     | ●                  | ●               | ●                                     |            |            |                      | ●                            | ●                          |
| PANAMÁ      | ●                   |                    | ●               | ●                                     | ●          | ●          |                      | ●                            | ●                          |
| PARAGUAI    |                     |                    |                 |                                       |            |            |                      | ●                            | ●                          |
| PERU        | ●                   |                    |                 |                                       | ●          |            | ●                    |                              | ●                          |
| REP. DOM.   |                     |                    | ●               |                                       | ●          | ●          |                      |                              | ●                          |
| URUGUAI     | ●                   |                    |                 | ●                                     |            |            |                      |                              | ●                          |
| VENEZUELA   |                     | ●                  |                 |                                       | ●          |            |                      | ●                            |                            |

FONTE: Elaboração própria com base nas fichas dos países. “Mecanismos” refere-se a ações que podem ser pontuais (uma audiência ou plenário aberto por ano, ou uma consulta pública a cada cinco anos) ou recorrentes. Por “processos” entende-se mecanismos de participação que demandam um desenvolvimento ao longo do tempo. Para o orçamento participativo, por exemplo: seleção de representantes, apresentação de projetos, debate, encontros de bairros e setores etc. “Orçamentos Participativos” não são necessariamente mencionados na legislação, mas incluem países onde foram identificadas experiências concretas.



**SISTEMA MUNICIPAL DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ (SMPC). MEDELLÍN, COLÔMBIA**

O SMPC promove que os processos de participação na cidade se dinamizem de forma articulada, facilitando as condições para que os cidadãos possam participar dos temas públicos, por meio de espaços onde se troquem opiniões e conhecimentos, fazendo com que todos os participantes tenham um propósito comum e alcancem uma solução conjunta que melhore, resolva ou transforme a necessidade de interesse público que motivou os cidadãos a participarem.

O SMPC é uma ferramenta de articulação que a prefeitura e a população de Medellín possuem para melhorar, transformar ou resolver necessidades de interesse público de forma participativa.

**FONTE:** Prefeitura de Medellín<sup>1</sup>

1 Mais informações em: <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=contenido/6718-Sistema-Municipal-de-Participacion-Ciudadana-SMPC>



**A maioria dos países conta com leis que incentivam a colaboração público-privada nos governos subnacionais**

participação cidadã apresenta uma implementação conflituosa e, não é incomum, uma lógica de cooptação governamental desses espaços. Na Nicarágua, nos últimos anos, os espaços de participação cidadã foram fechados no país.

Por fim, vale mencionar alguns mecanismos de articulação público-privada que incluem os governos municipais. As parcerias público-privadas (PPP) “têm sido promovidas em escala mundial como a solução para que os Estados possam suprir suas necessidades de infraestrutura e serviços públicos com a participação do setor privado. A América Latina não tem sido alheia à implementação desse modelo, tornando-se nos últimos anos líder em PPP em relação às outras regiões em desenvolvimento”<sup>48</sup>. Nessa perspectiva, é importante destacar que 16 dos 22 países da região incluem explicitamente em suas leis sobre colaboração público-privada as municipalidades ou entes territoriais descentralizados como sujeitos contratantes e protagonistas. Esses países são: Argentina, Brasil, Bolívia (entidades autônomas territoriais), Colômbia (entidades públicas territoriais), Costa Rica (entes descentralizados territoriais), Equador, El Salvador e Guatemala (municipalidades e alianças), Honduras, México (estados e municípios), Jamaica, Panamá (municipalidades), Peru (governo regional ou local como organismos promotores), República Dominicana (prefeituras) e Uruguai (intendências). No Brasil, por exemplo, em 2017, 24,3% dos municípios utilizavam alguma forma de terceirização no transporte público, 86% para gestão de resíduos e limpeza e 39% para serviços sociais.

48 José Manuel Vassallo (2018), APP - Asociación Público – Privada en América Latina: Afrontando el reto de conectar y mejorar las ciudades, Bogotá: CAF ([https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1376/Asociacion\\_Publico-Privada\\_en\\_America\\_Latina\\_Afrontando\\_el\\_reto\\_de\\_conectar\\_y\\_mejorar\\_las\\_ciudades.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1376/Asociacion_Publico-Privada_en_America_Latina_Afrontando_el_reto_de_conectar_y_mejorar_las_ciudades.pdf?sequence=4&isAllowed=y)).



Juan Mosquera, Cuenca, Azuay, Ecuador

## 3.7 Desempenho e capacidades de gestão

Para se aproximar do desempenho e das capacidades das autoridades subnacionais nos países da ALC, foram consideradas duas questões: os sistemas de planejamento do desenvolvimento e de ordenamento territorial, e o impulso ao orçamento por resultados.

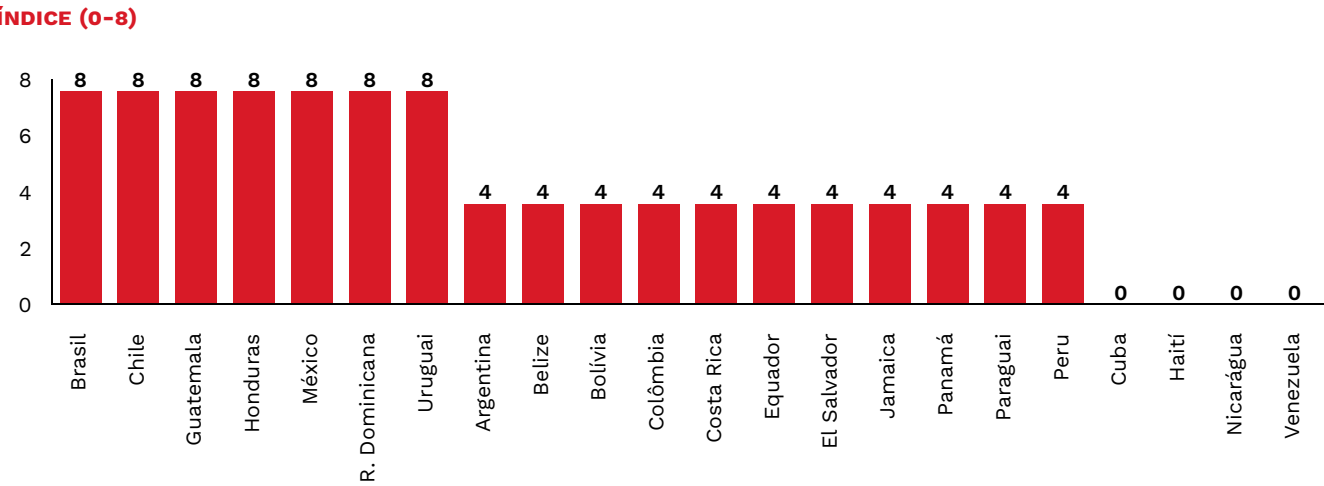
### Planejamento para o desenvolvimento

O planejamento para o desenvolvimento em escala subnacional tem avançado na região, embora com características e progressos desiguais. Após uma certa convergência no desenvolvimento territorial na primeira década deste século, as diferenças voltaram a se ampliar entre as regiões centrais e grandes cidades, onde se concentram recursos e riquezas, e o restante dos territórios, o que torna especialmente necessários os processos de planejamento e ordenamento territorial<sup>49</sup>. Isso evidencia a urgência do desenho de estratégias que atendam a uma melhor articulação vertical e horizontal entre territórios, entre grandes aglomerações, cidades intermediárias, povoados e zonas rurais, levando em conta as assimetrias entre eles. Os territórios fazem parte de uma rede nacional, e a inter-relação dos planos em diferentes escalas territoriais é chave para um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável. Atualmente, a maioria das leis de planejamento dos países da região contém disposições normativas que definem mecanismos de vinculação entre o planejamento nacional e o subnacional, com o objetivo de mitigar as assimetrias em seu desenvolvimento territorial. Alguns países contam com longa tradição para fortalecer o diálogo e políticas de desenvolvimento regional (ex.: Brasil), ou concedem em seus planos de desenvolvimento um espaço considerável para a estratégia territorial (Equador); outros reforçaram essas dimensões nos últimos anos (República Dominicana com a Lei de Regionalização de 2022, ou Chile com a criação em 2023 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Territorial).<sup>50</sup>

49 E. Diez Pinto, L. Riffo Pérez, A. Williner, C. Sandoval e M. Délano (2024) *Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe, 2024*, CEPAL. Acesso: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e13309d6-d4c3-406f-9d2b-503b9a01afc1/content>

50 18 países possuem Programas Nacionais de Desenvolvimento e pelo menos 16 contam com Planos de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial. Diez Pinto, Riffo Pérez e al (2024). Ver também, CEPAL, *Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe*. Acesso: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es>

| TABELA E GRÁFICO 14. DESEMPENHO E CAPACIDADES |                                                                            | PONTOS |
|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|--------|
| 7.1                                           | Existem sistemas de planejamento de políticas públicas locais ou regionais | 4      |
| 7.2                                           | Existem sistemas orçamentários por resultados                              | 4      |
| MÁXIMO POSSÍVEL                               |                                                                            | 8      |



FONTE: Elaboração própria.

No nível dos mecanismos institucionais, e como exemplo, a Colômbia adotou em 2011 a Lei 1454 de Ordenamento Territorial, que reforça a articulação entre as Comissões Regionais, Departamentais e Municipais de Ordenamento Territorial e reformula as competências em matéria de ordenamento do território para fomentar a complementaridade, criando as regiões administrativas e de planejamento. A estratégia nacional de desenvolvimento foca no desenvolvimento regional, com rotas de diálogo e alinhamento em torno de acordos estratégicos. Para isso, promove os “Pactos Territoriais” e os “Contratos Plano para a Paz”, para impulsionar a confluência entre planos locais, departamentais, regionais e nacionais, definir iniciativas comuns e agilizar a aplicação dos objetivos nacionais de desenvolvimento, facilitados por incentivos financeiros. O Departamento Nacional de Planejamento realiza o acompanhamento e a avaliação do alcance dos objetivos formulados no Plano Nacional de Desenvolvimento e nos Acordos de Paz que têm impacto territorial (SINERGIA Territorial).

Seguindo com os países andinos, o Plano de Desenvolvimento 2024-2025 do Equador destina uma parte importante da Estratégia Territorial Nacional para o



Israel Torres, Ciudad de México, México

desenvolvimento de espaços regionais com uma visão integrada e para melhorar a governança multinível. A Secretaria Nacional de Planejamento e Desenvolvimento (SENPLADES) coordena e controla o Sistema Nacional Descentralizado de Planejamento Participativo, cujo um dos objetivos é alinhar os planos locais e provinciais com o Plano Nacional de Desenvolvimento e a Estratégia Territorial, mas a coordenação enfrenta fragilidades institucionais e uma gestão centralizada que dificulta uma coordenação efetiva. Os territórios amazônicos contam com um sistema específico de planejamento integrado para garantir a proteção dos ecossistemas e das culturas tradicionais. Em maio de 2021, o governo do Peru apresentou um Guia para o Plano de Desenvolvimento Regional Concertado com o objetivo de estabelecer uma metodologia para o processo de elaboração dos Planos de Desenvolvimento Regional e assim alinhar os objetivos nacionais do Plano Estratégico de Desenvolvimento Nacional 2050 com os planos regionais, provinciais e distritais. Os municípios devem estabelecer Conselhos de Coordenação Local Provinciais (que inclui os prefeitos distritais) e Conselhos de Coordenação Local Distrital, ambos com participação da sociedade civil (40% de seus membros).

Na Costa Rica, o Plano Nacional de Desenvolvimento e Investimento Público 2023-2026 (PNDIP), juntamente com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional 2024-2034 e o Plano Estratégico Nacional 2050 da Costa Rica, também buscam reduzir as desigualdades entre regiões e enfrentar os desafios de governança, fortalecendo a articulação com as instituições “colaboradoras” que fazem parte do subsistema de

planejamento regional, como os municípios e a sociedade civil, articuladas por meio das agências regionais de desenvolvimento e dos conselhos territoriais de desenvolvimento rural. No nível local, os conselhos cantonais de coordenação interinstitucional são o mecanismo de consulta de estratégias e acompanhamento de projetos. Na Guatemala, com o Plano Nacional de Desenvolvimento Katún 2032, propõe-se uma maior harmonização e equilíbrio entre áreas rurais e sistemas urbanos, dando maior prioridade ao ordenamento do território. O país dispõe há décadas do Sistema de Conselhos de Desenvolvimento Urbano e Rural. Os conselhos reúnem instâncias do governo central, autoridades locais e sociedade civil em todos os níveis do território (regiões, departamentos, municípios e comunidades), para fomentar o alinhamento do planejamento e do investimento nos territórios.

No Panamá, a Autoridade Nacional de Descentralização promove os Planos Estratégicos de Desenvolvimento Distrital (no segundo semestre de 2024, 81 municípios participaram) e a Direção de Planejamento Regional elabora propostas de políticas nacionais de desenvolvimento para as regiões, que são incorporadas ao Plano Estratégico Nacional (PEG 2030). Na Nicarágua, no Plano Nacional de Desenvolvimento 2022-2026, o governo propôs fortalecer os Planos de Desenvolvimento Municipais (PDM) e os Planos de Ordenamento Territorial Resilientes, ou Planos de Desenvolvimento Urbano. A responsabilidade pelo planejamento nas regiões autônomas do Atlântico é dos Conselhos de Planejamento Econômico e Social (CORPES). Já na República Dominicana, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento 2030 adota uma abordagem territorial e, em 2022, ganhou uma nova lei orgânica de regiões únicas que inclui municípios e distritos para articular melhor os Planos Municipais e Distritais de Desenvolvimento. O Ministério da Economia, Planejamento e Desenvolvimento, por meio do Vice-Ministério do Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Regional, assume a função principal de coordenação e supervisão do planejamento dos planos regionais.

O México conta com uma Lei Geral de Assentamentos Humanos, Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Urbano e com uma Estratégia Nacional de Ordenamento Territorial. A maioria dos estados federados possui uma Lei Estadual de Planejamento ou norma similar que estabelece as bases para que o governo estadual coordene as atividades de planejamento que devem ser assumidas pelos municípios. Por outro lado, as políticas de gasto público federal, que incidem diretamente sobre os territórios, são determinadas pela Secretaria de Fazenda e Crédito Público com base no Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Em nível municipal, os instrumentos utilizados para a elaboração do plano costumam ser o Comitê

● Em todos os países existem esquemas para o planejamento das políticas públicas em nível subnacional, embora os planos sofram mudanças recorrentes como consequência da alternância eleitoral

de Planejamento para o Desenvolvimento Municipal (COPLADEMUN) e os Convênios de Coordenação Estado-Município (CODEM). O Comitê é responsável por promover e coordenar a formulação, implementação e avaliação do plano; os convênios, por sua vez, são firmados entre os governos das entidades federativas e os governos municipais para transferir recursos e realizar ações e obras conjuntas em benefício do desenvolvimento estadual e municipal.

No Cone Sul, o Brasil adota, em 2024, sua nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que atualiza as estratégias definidas desde o início do século e reafirma a necessidade de “redução das desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais” para enfrentar o desafio das capacidades insuficientes entre os níveis subnacionais. Entre seus objetivos, a estratégia inclui o programa de Cidades Intermediárias para a Integração e o Desenvolvimento Regional<sup>51</sup>. Todas as cidades com mais de 20 mil habitantes devem contar com um plano diretor.

A Argentina aprovou, em 2008, um Plano Estratégico Territorial, atualizado periodicamente (a última atualização foi em 2018), apoiado no Conselho Federal de Planejamento e Ordenamento Territorial (COFEPLAN) e em um Sistema Nacional de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial (SINDOT), com o objetivo de coordenar planos e projetos em nível nacional, provincial e local. No entanto, seu impacto sobre a gestão municipal foi muito limitado. No Paraguai, o PND 2030 identifica a diversificação produtiva como eixo para o desenvolvimento das regiões. A lei orgânica municipal estabelece que os municípios devem combinar o planejamento local utilizando ferramentas como o Plano de Ordenamento Urbano e Territorial (POUT) e o Plano de Desenvolvimento Sustentável (PDS). No Chile, foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Territorial, com o desafio de coordenar os objetivos e os processos de implementação da política de desenvolvimento urbano, da política de desenvolvimento rural e da política de ordenamento territorial, no contexto do processo de descentralização. Os governos locais devem definir um Plano de Desenvolvimento Comunal (PLADECO), aprovado pelo conselho municipal, com duração mínima de quatro anos.

Em síntese, a coordenação e a articulação multinível fazem parte do processo de planejamento que deve assegurar a construção de bases institucionais para viabilizar um desenvolvimento territorial menos desigual, que facilite a integração do território nacional e regional. São necessários pactos nacionais básicos, enriquecidos com processos locais, de modo que a visão prospectiva e a indispensável articulação das escalas territoriais prevaleçam diante do risco de estagnação no curto prazo ou da priorização das urgências e demandas políticas conjunturais.

51 E. Díez Pinto, L. Ríffo Pérez, A. Williner, C. Sandoval e M. Délano (2024) *Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe*, 2024, pp. 77-81.

Orçamento por resultados

O planejamento local do desenvolvimento também deveria estar vinculado à existência de orçamentos por resultados. O orçamento público é um instrumento da política de desenvolvimento que reflete como um governo está financiando o exercício de suas funções e como aloca os recursos para a provisão de bens e serviços públicos, visando impulsionar sociedades mais inclusivas. Por isso, há alguns anos, tanto na Europa quanto na América Latina, começou-se a incorporar o orçamento baseado em resultados como um mecanismo para melhorar a eficiência e a eficácia do setor público.

Apesar dos esforços e do apoio de alguns organismos internacionais, como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a introdução dos orçamentos por resultados vem se desenvolvendo de forma lenta e bastante desigual. Embora em vários países já tenham sido elaborados ou estejam sendo elaborados orçamentos baseados em resultados – sendo Brasil, Chile, Colômbia e México os mais avançados –, em muitos outros o processo de adaptação e implementação dessa abordagem ainda está em evolução, especialmente nos níveis intermediários e municipais de governo. De acordo com as informações disponíveis, apenas em cinco países são realizados orçamentos por resultados em nível local: Colômbia, Honduras, Paraguai, Peru e México.

● São poucos os países em que os governos subnacionais adotam orçamentos baseados em resultados

Na Colômbia, destaca-se o caso da cidade de Medellín, onde “a ferramenta de orçamento por resultados teve uma influência positiva no sistema de planejamento e execução municipal, o que se evidencia nos diferentes indicadores, tanto locais quanto nacionais”<sup>52</sup>. Em Honduras, com o apoio da Associação de Municipalidades de Honduras (AMHON), desde 2012 têm sido feitos esforços concretos para impulsionar o orçamento por resultados, havendo um marco normativo de planejamento do desenvolvimento municipal com gestão por resultados que regula a elaboração e a certificação dos Planos de Desenvolvimento Municipal e dos Planos Estratégicos Municipais. No Paraguai, foi implementada uma série de reformas fiscais e financeiras voltadas para consolidar o marco fiscal e melhorar a gestão do gasto público. Para isso, realizou-se uma melhoria na gestão financeira pública e na transparência fiscal, tanto no nível nacional quanto no municipal, destacando-se a incorporação da formulação orçamentária baseada em resultados por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAF).

52 Patiño Muñoz, L. A. (2017) Influencia del presupuesto por resultados en la calidad del gasto público del municipio de Medellín, p. 33.

No Peru, a Lei do Orçamento do Setor Público para o Exercício Fiscal de 2008 estabeleceu o caminho para a implementação progressiva do orçamento por resultados em todas as entidades da administração pública, incluindo governos regionais e locais. Além disso, foi criado o Programa de Incentivos à Melhoria da Gestão Municipal. Por fim, no México, para implementar o orçamento baseado em resultados em todos os níveis de governo, incluindo o municipal, foram promovidas reformas no marco jurídico, particularmente na Constituição e em diversas leis federais, o que serviu de base para sua implementação no país. Atualmente, ele é impulsionado em vários estados e municípios, com destaque para a Cidade do México.

Finalmente, vários países da região estão avançando na criação de sistemas de monitoramento do desempenho local. No México, a Secretaria da Fazenda e Crédito Público gerencia o Sistema de Avaliação do Desempenho, que permite avaliar os avanços alcançados no cumprimento do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e dos programas setoriais. A República Dominicana criou, em 2015, o Sistema de Monitoramento da Administração Pública Municipal (SISMAP Municipal), que analisa 40 áreas de desempenho (orçamento, planejamento, qualidade dos gastos e prestação de serviços, recursos humanos, transparência, participação cidadã etc.), com relatórios trimestrais regulares que medem os avanços e um ranking que atualmente cobre 158 municípios e 235 juntas distritais. Na Costa Rica, a Controladoria criou um Índice de Gestão dos Serviços Municipais (IGSM) para monitorar o desempenho local. No Equador, foi elaborado um Índice de Capacidade Operacional para o acompanhamento da gestão dos Governos Autônomos Descentralizados, em termos de planejamento e ordenamento territorial, gestão financeira e participação cidadã. Esse sistema estabelece um *ranking* de capacidades que evidencia a diferença entre Quito, Guayaquil e o restante do país.



Random Institute, Bogotá, Colombia

# 3.8 Recursos humanos

## Serviço público local de carreira

As constituições do Brasil, Colômbia, Guatemala, Honduras e Equador estabelecem a existência de servidores públicos de carreira no âmbito subnacional. Na maioria dos outros países, foram adotadas leis sobre o serviço civil que abrangem os governos subnacionais, ou mesmo leis específicas sobre a carreira municipal. Com poucas exceções, porém, a situação dos servidores dos governos subnacionais, especialmente nos municípios, enfrenta uma diversidade de estatutos (servidores de carreira, temporário, de confiança) e geralmente é marcada pela instabilidade decorrente das mudanças políticas.

No Brasil, como ocorre em todos os países federais, são os estados, o Distrito Federal e os municípios que estabelecem um regime jurídico e planos de carreira para os servidores da administração pública. A imensa maioria dos servidores públicos é estatutária, mas também existem profissionais temporários e de confiança em situação mais precária. Na Argentina e no México, são as províncias e estados que têm a atribuição de legislar sobre as relações trabalhistas em nível local. Na Argentina, observa-se uma forte disparidade entre os funcionários das províncias e dos municípios.

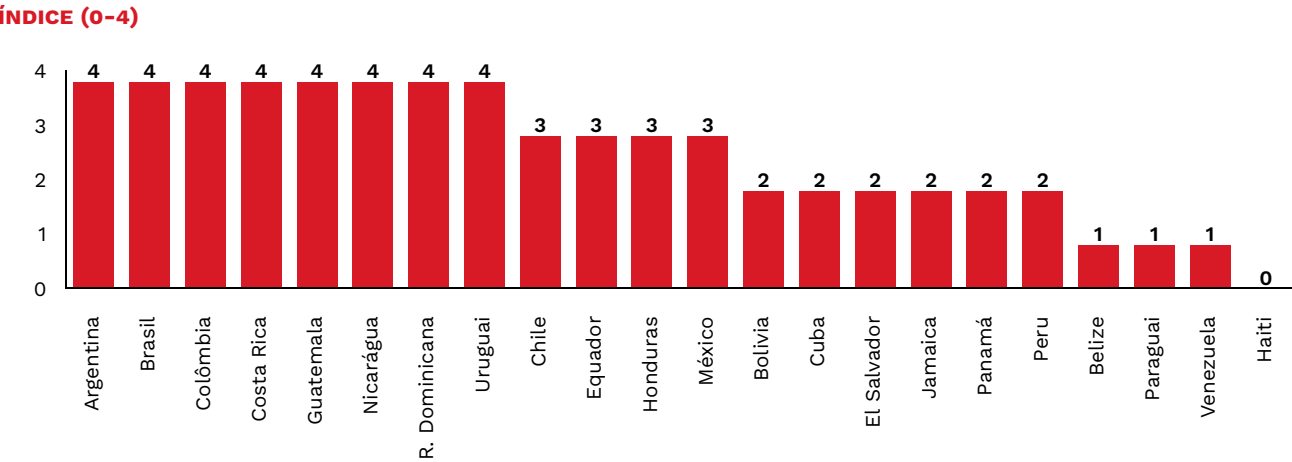
● Na maioria dos países da ALC, os funcionários dos governos subnacionais, especialmente nos municípios, sofre instabilidade trabalhista diante das mudanças políticas

No México, apenas nove estados adotaram uma lei que regula ou obriga a implementação do serviço profissional de carreira. O serviço civil de carreira em nível municipal é quase inexistente.

Na Colômbia, a Lei 909 de 2004 é a norma principal que regula a carreira administrativa. Enquanto as autoridades locais determinam a estrutura do emprego e as categorias, o Conselho Nacional do Serviço Civil assume o papel principal na formação e como executor da Escola Nacional de Administração Pública. No Equador, a Lei Orgânica do

Serviço Público (LOSEP) define o acesso à carreira por meio de concurso de méritos e oposição, garantindo estabilidade e continuidade relativa no exercício das funções, exceto para os profissionais de confiança.

| TABELA E GRÁFICO 15. RECURSOS HUMANOS NAS ADMINISTRAÇÕES LOCAIS |                                                                                                  |            | PONTOS |
|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------|
| 8.1                                                             | Existem funcionários públicos de carreira                                                        |            |        |
|                                                                 | • Mencionados na legislação nacional                                                             | (1 ponto)  | 2      |
|                                                                 | • Por regra ou legislação específica                                                             | (2 pontos) |        |
| 8.2                                                             | Existe um sistema de reforço das capacidades das autoridades subnacionais eleitas e funcionários |            |        |
|                                                                 | • Por meio de programas nacionais                                                                | (2 pontos) | 2      |
|                                                                 | • Apenas por meio das associações de governos locais ou similares                                | (1 ponto)  |        |
| MÁXIMO POSSÍVEL                                                 |                                                                                                  |            | 4      |



FONTE: Elaboração própria.

Paradoxalmente, na Guatemala e em Honduras, onde as constituições parecem proteger os servidores públicos e também existem leis sobre serviço civil e carreira administrativa municipal, a implementação dessas leis é fraca, refletindo-se na excessiva temporariedade dos servidores públicos. Na Costa Rica, foi criada em 2010 a carreira administrativa municipal, que inclui todo o quadro de pessoal, com exceção dos funcionários interinos e de confiança. Em El Salvador, a Lei da Carreira Administrativa Municipal, adotada em 2006 e reformada pela última vez em 2019, define o marco legal para os funcionários públicos municipais e se aplica a todas as municipalidades. Inicialmente administrada pelo Instituto Salvadorenho de Desenvolvimento Municipal (ISDEM), após sua dissolução, a responsabilidade passou para o Ministério do Trabalho e Previdência Social. Com a reestruturação dos municípios em 2023, os funcionários municipais das prefeituras agrupadas nos

novos municípios mantêm sua antiguidade, exceto os funcionários de confiança. Na Nicarágua, a Lei da Carreira Administrativa Municipal (2004) é gerida por uma Comissão Nacional e por comissões departamentais e municipais de carreira.

No Panamá, a lei de descentralização de 2009 estipula que os servidores públicos municipais devem seguir a Lei de Carreira, mas, exceto para os municípios das cidades do Panamá e Santa Maria, não há evidências da implementação da carreira em nível local. Na República Dominicana, a carreira administrativa municipal data de 2007. O Ministério de Administração Pública iniciou em 2022 um programa piloto para a incorporação dos governos locais à carreira administrativa municipal, além de um programa para a profissionalização dos servidores públicos municipais em municípios da zona fronteiriça com o Haiti. Na Jamaica, o quadro de pessoal dos governos locais é gerido por um órgão central, a Comissão de Serviços do Governo Local, embora par-

te dos servidores tenham um estatuto, há uma quantidade significativa de funcionários públicos em contratos de curto prazo em diversos setores e níveis. No Haiti, os funcionários dos governos locais não são considerados servidores públicos, o que, junto com restrições financeiras, favorece uma alta rotatividade e a falta de memória institucional.

No Uruguai, a situação está enquadrada pela Lei dos Funcionários Públicos, de 1990, e pelo estatuto dos funcionários de cada intendência (na ausência deste, aplica-se o estatuto dos funcionários públicos da administração central). No Chile, os funcionários se beneficiam do Estatuto Administrativo dos Funcionários Municipais, que estabelece

um processo transparente de seleção para servidores públicos locais. Em ambos os países, os servidores ingressam na função pública por concurso de mérito e podem ocupar cargos permanentes ou temporários. A seleção final é feita pelo prefeito. No Paraguai, os cargos permanentes em entidades governamentais, descentralizadas e governos locais são oficialmente designados por meio de atos administrativos e estão previstos no Orçamento Geral da Nação, conforme a Lei nº 1.626 da Função Pública. Na Bolívia, o estatuto do funcionário público foi suspenso em 2020. Os trabalhadores de nível técnico inferior dos governos das capitais de departamento e do município de El Alto foram incorporados ao regime trabalhista geral, mas isso não ocorreu com os quadros técnicos profissionais de nível superior e especializados. No Peru, a principal tendência em nível municipal é a contratação temporária, enquanto nos governos regionais prevalece a contratação sob o regime da carreira administrativa.

Os governos subnacionais na maioria dos países da região enfrentam dificuldades para atrair profissionais e novos talentos jovens com formação avançada em áreas

críticas, como administração, finanças, engenharia, tecnologias, digitalização ou gestão ambiental. Eles não conseguem competir com o setor privado, e nem mesmo com as instituições do governo nacional, que oferecem condições salariais, carreiras profissionais e ambientes de trabalho muito mais atraentes.

Sistemas de capacitação

Contar com autoridades e servidores públicos bem preparados é imprescindível para implementar políticas públicas que respondam de forma eficiente aos desafios atuais e às necessidades dos cidadãos. Dada a diversidade e a complexidade crescente das agendas governamentais, a formação profissional dos funcionários públicos e sua profissionalização constituem um desafio enfrentado por todos os países.

De modo geral, poucos países dispõem de sistemas de formação para os funcionários dos governos subnacionais que atendam às necessidades reais. Um grupo importante de países se apoia em institutos nacionais de administração pública (como Argentina, Brasil e Colômbia), em universidades ou criou institutos especializados em fomento ou desenvolvimento de governos locais que contam com equipes de profissionais para oferecer assistência técnica aos governos locais. Esse é o caso da Costa Rica (IFAM), Honduras (IDEM), Guatemala (INFOM), México (INAFED) e República Dominicana (LMD). No México, o Programa de Capacitação do Servidor Público Local é gerido pelo Instituto Nacional para o Federalismo e Desenvolvimento Municipal (INAFED)<sup>53</sup>; no Brasil, o governo federal, por meio da Secretaria Especial de Assuntos Federativos (SEAF), dispõe da Escola Federativa<sup>54</sup> para a formação de funcionários e agentes políticos municipais. As associações de municípios (Confederação Nacional de Municípios –CNM– e Associação Brasileira de Municípios –ABM) também desenvolvem seus próprios programas.

Na Colômbia, o Conselho Nacional do Serviço Civil (CNSC) exerce o papel principal na formação e é o responsável pela execução da Escola Nacional de Administração Pública. O Plano Nacional de Formação e Capacitação 2020-2030 inclui os funcionários dos governos subnacionais (em 2018, 573 entidades territoriais estavam envolvidas). As associações, como a Federação Colombiana de Municípios, gerenciam o Sistema Integral Virtual de Formação Municipal, realizam seminários para o desenvolvimento de municípios inteligentes e promovem oficinas territoriais. No Equador, o Plano Nacional de Formação e Capacitação do Setor Público 2022-2025 busca melhorar os serviços públicos, potencializar o conhecimento para um serviço eficaz, eficiente e de qualidade.

53 Mais informações em: <https://www.gob.mx/inafed>

54 Mais informações em: <https://www.gov.br/sri/pt-br/SEAF/escola-federativa>

● A América Latina e Caribe dispõe de uma ampla oferta de cursos de capacitação para autoridades subnacionais, embora nem sempre estejam adaptados às necessidades reais do território

Vários países da América Central tentaram combinar diferentes modalidades criando sistemas de capacitação municipal para fomentar e sustentar a formação em diversos níveis (administrativo, financeiro e técnico), com oferta de diplomas de diferentes durações. Costa Rica, Honduras e Nicarágua criaram, por exemplo, Sistemas Nacionais de Capacitação Municipal. Na Costa Rica, o Conselho Nacional de Capacitação Municipal (CONACAM), criado em 2010, é gerido pela União Nacional de Governos Locais (UNGL) com acordos firmados com universidades (Instituto Centro-Americano de Administração Pública –ICAP– e a Universidade Estadual a Distância –UNED), embora com resultados limitados, motivo pelo qual está em debate sua transferência para o IFAM<sup>55</sup>.

Em Honduras, a Secretaria Técnica da Carreira Administrativa Municipal (SETCAM, 2016) é gerida pela AMHON<sup>56</sup>. Na Nicarágua, o Sistema Nacional de Capacitação Municipal (SINACAM), criado em 2012, é gerido pela Carreira Administrativa Municipal (CAM) e pela Universidade Nacional Autônoma da Nicarágua (UNAN)<sup>57</sup>. Na Guatemala, o INFOM e o Instituto Nacional de Administração Pública executam o Plano Nacional de Capacitação e Fortalecimento Institucional. As associações de municípios, ANAM e AGAAI, com apoio da cooperação internacional, também realizam esforços pontuais de capacitação. Na República Dominicana, o Instituto de Capacitação Municipal (ICAM)<sup>58</sup> da Liga Municipal Dominicana (LMD), o Instituto Nacional de Administração Pública (INAP)<sup>59</sup> e o Ministério da Administração Pública (MAP) contam com programas para a formação de servidores municipais, junto com o Instituto de Formação Técnico-Profissional (INFOTEP) e as associações (Federação Dominicana de Municípios –FEDOMU– e Federação Dominicana de Distritos Municipais – FEDODIM).

Em todos os países da região, as associações de governos locais implementam programas de capacitação, oficinas e cursos de diferentes naturezas –em geral de curta ou média duração. Exemplo: AME no Equador, ACHM no Chile, FAM na Argentina, OPACI no Paraguai e algumas das associações de municípios do México. Um caso a destacar

55 Mais informações em [https://www.ungl.or.cr/images/centro\\_de\\_informacion/informes\\_de\\_gestion/informes\\_de%20\\_junta\\_directiva/informes\\_de\\_representacion\\_ungl\\_conacam/presentacio\\_n\\_conacam\\_16mayo2019.pdf](https://www.ungl.or.cr/images/centro_de_informacion/informes_de_gestion/informes_de%20_junta_directiva/informes_de_representacion_ungl_conacam/presentacio_n_conacam_16mayo2019.pdf)

56 Mais informações em <https://setcam.app/>. Em seu Plano Estratégico 2023-2027, promove o fortalecimento da gestão das mancomunidades e cria a Rede de Unidades Técnicas Intermunicipais.

57 <https://cam.gob.ni/>

58 Mais informações em: <https://lmd.gob.do/servicios/icam/>

59 Mais informações em: <https://inap.gob.do/>

é o de Mercocidades<sup>60</sup>, que, a partir de uma lógica regional, vem realizando um trabalho importante de intercâmbio, produção de conhecimento e capacitação entre seus membros. Também no âmbito regional, a FLACMA<sup>61</sup> oferece atividades de capacitação entre seus integrantes. Pode-se citar como inovação alguns governos subnacionais que promovem e financiam espaços próprios para a capacitação de seus funcionários e da população em geral. Um exemplo disso é a Escola de Governança de San José, no Uruguai, um laboratório que promove a articulação com a população de políticas-chave para o território, e a Escola de Administração Pública da Cidade do México. Em nível nacional, também no México, existe há mais de uma década o Fórum Nacional para a Profissionalização dos Servidores Públicos Locais, um espaço informal que reúne os estados da república e os institutos locais de capacitação.

É necessário destacar, por fim, que a cooperação internacional vem desempenhando um papel importante na capacitação dos governos subnacionais. Exemplos disso podem ser encontrados no Paraguai, onde a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), em colaboração com o Conselho de Governadores do Paraguai (CGP) e a Secretaria da Função Pública (SFP), promove um “Fórum Nacional e Internacional sobre Descentralização e Desenvolvimento Local” e cursos de “Atualização em Gestão Pública”; ou na Jamaica, onde, no contexto da reforma dos governos locais, foi desenvolvido um mecanismo de capacitação voltado para os municípios, em colaboração com o *Commonwealth Fund for Technical Cooperation*<sup>62</sup> e o Ministério de Governo Local e Desenvolvimento Comunitário.

Neste ponto, é necessário lembrar que, no passado, o Programa URB-AL, promovido até 2013 pela Comissão Europeia, apoiou a formação e capacitação dos governos subnacionais que participaram de suas diferentes redes temáticas. Também as diversas agências e programas das Nações Unidas, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) ou o ONU-Habitat, entre outros, assim como bancos de desenvolvimento como o Banco de Desenvolvimento da América Latina e do Caribe (Corporação Andina de Fomento – CAF) ou o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), incluem entre suas atividades programas de capacitação para os governos subnacionais na região.

60 Mais informações em: <https://mercociudades.org/>

61 Mais informações em: <https://cc-flacma.org/>

62 Mais informações em: <https://commonwealtheducation.org/portfolio-items/commonwealth-fund-for-technical-co-operation-cftc/>

### 3.9 Prestação de contas e transparência

A transparência e a prestação de contas são a base do bom governo e da qualidade democrática. Os países latino-americanos e do Caribe têm realizado esforços importantes nesse campo em seus processos para melhorar o controle democrático e impulsionar a participação cidadã. Todos os países analisados contam com disposições normativas, mais ou menos desenvolvidas, para assegurar a transparência, a prestação de contas e o controle da ação pública, com o objetivo de combater um dos grandes flagelos: a corrupção. Essa normativa envolve os governos subnacionais para garantir o acesso à informação pública, avançar em propostas de governo aberto e em mecanismos que facilitem a prestação de contas. Em todos os países, os governos subnacionais estão sujeitos a um crescente escrutínio.

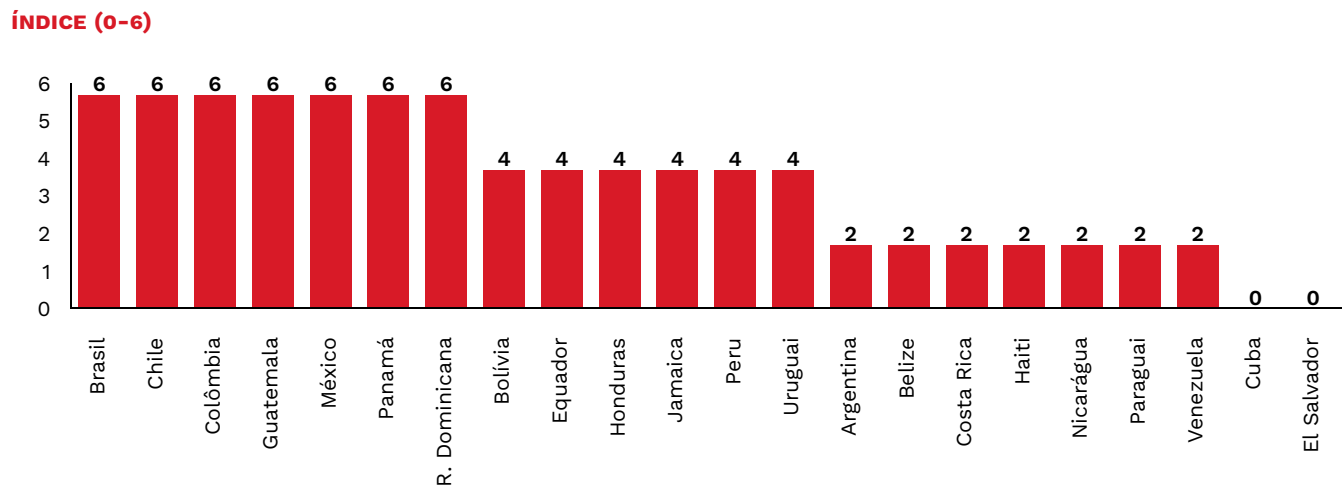
Cabe destacar que, em um número relevante de países, as prerrogativas de que dispõem as instituições do governo nacional para fiscalizar e intervir na ação dos governos subnacionais vão além de um simples controle de legalidade, o que enfraquece a autonomia local. Os ministérios da fazenda, controladorias ou instâncias similares, por exemplo, têm atribuída a fiscalização e aprovação prévia dos orçamentos dos governos subnacionais (em Cuba, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haiti, Nicarágua, Peru, República Dominicana e Uruguai).

● Embora todos os países contem com disposições normativas para a transparência e a prestação de contas, a corrupção continua sendo um problema crítico

Em um número importante de países, a fiscalização da atuação dos governos subnacionais é realizada por instâncias centrais formalmente independentes do Executivo nacional (ou, nos países federais, pelo nível provincial ou estadual). Na maioria dos países, o controle está a cargo da Controladoria da República<sup>63</sup>, do Auditor-Geral (Belize

63 Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela.

| TABELA E GRÁFICO 16. PRESTAÇÃO DE CONTAS E TRANSPARÊNCIA                                      |  | PONTOS |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--|--------|
| 9.1 Obrigatoriedade legal de mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas públicas   |  | 2      |
| 9.2 Obrigatoriedade de governo aberto, digitalização, acesso à informação pública obrigatória |  | 2      |
| 9.3 Obrigatoriedade de existirem mecanismos de bom governo e prestação de contas              |  | 2      |
| MÁXIMO POSSÍVEL                                                                               |  | 6      |



FONTE: Elaboração própria.

e Jamaica) ou do Tribunal Superior de Contas (Brasil, El Salvador, Haiti, Honduras e Uruguai). Nos países federais, existe um controle nos diferentes níveis de governo: na Argentina, é o nível nacional o responsável por auditar as contas dos governos subnacionais. No Brasil, cada nível possui seu tribunal de contas (federal, estadual e municipal). No México, além do nível estadual, a Auditoria Superior da Federação é um órgão especializado da Câmara dos Deputados, dotado de autonomia técnica e de gestão, que dispõe de poderes para auditar os governos subnacionais. No entanto, seus poderes de execução e capacidade de sanção são limitados.

Em alguns países, existe um duplo controle, como na República Dominicana, exercido pela Liga Municipal Dominicana; em Belize, pela Direção Nacional de Governos Locais; na Venezuela, por meio da figura da Controladoria Municipal, nomeada pela

Assembleia Nacional; e na Jamaica, pelos Comitês de Contas Públicas Locais. A efetividade e independência de muitos desses mecanismos nem sempre são verificáveis.

Na Colômbia, além da Controladoria, atuam os Tribunais de Contas departamentais e municipais; também foi criada a figura dos “Procuradores distritais e municipais”, que estão vinculados ao Procurador-Geral da Nação e ao Defensor do Povo para controlar o respeito aos direitos dos cidadãos (Lei 136/1994). No Chile, existe o Conselho para a Transparência, órgão nacional que fiscaliza entidades públicas, incluindo as municipalidades, para avaliar o cumprimento das normas referentes à Transparência Ativa e ao Direito de Acesso à Informação. Na Bolívia, foram criadas unidades locais de transparência e combate à corrupção para monitorar e avaliar políticas públicas (Lei 974). Em Honduras, a lei prevê a nomeação de um Controlador Social e a realização de auditorias sociais, além de um “dia anual de prestação de contas” perante o Conselho Municipal e aos cidadãos.

Na última década, multiplicaram-se diferentes sistemas digitalizados de coleta de dados financeiros e/ou de desempenho que permitem um controle direto da gestão local na América Central e Caribe, como o Sistema de Informação sobre Planos e Orçamentos (SIPP), gerenciado pela Controladoria-Geral da República na Costa Rica; o Sistema de Administração Financeira Municipal (SAFIM), em El Salvador, gerenciado pela Direção-Geral de Contabilidade Governamental do Ministério da Fazenda; o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAF), gerenciado pela Direção de Assistência à Administração Financeira Municipal do Ministério das Finanças na Guatemala; o Sistema de Administração Municipal Integrado (SAMI) da Secretaria de Finanças de Honduras; o Sistema de Transferências Municipais (TRASMUNI) do Ministério da Fazenda e Crédito da Nicarágua, que permite gerenciar as transferências mediante a apresentação de relatórios orçamentários; ou o SISMAP Municipal, da Direção-Geral de Orçamento do Ministério da Fazenda da República Dominicana. No entanto, nem todos estão regularmente atualizados ou abertos aos cidadãos. Sistemas semelhantes existem no Cone Sul (por exemplo, o Sistema Integrado de Administração Financeira no Paraguai).

Cabe destacar também que alguns países desenvolveram mecanismos para que os governos subnacionais possam monitorar e avaliar, por si mesmos, as políticas públicas que implementam. No México, o nível federal criou um sistema de indicadores por resultados (MIR – Matriz de Indicadores de Resultados) destinado a monitorar a execução dos planos de desenvolvimento locais. Na Colômbia, todos os departamentos e a Prefeitura de Bogotá supervisionam a execução de seus Planos de Desenvolvimento Departamentais por meio de ferramentas de acompanhamento que incluem fichas de controle padronizadas ou sistemas mais avançados, como plataformas ou programas informatizados online. Bogotá, por exemplo, utiliza uma

ferramenta tecnológica chamada Sistema de Seguimento ao Plano de Desenvolvimento Distrital (SEGPLAN) para monitorar a aplicação do plano de desenvolvimento.

De modo geral, a fiscalização é realizada em vários níveis: um interno, em que a câmara ou conselho do governo local deve exigir prestação de contas dos membros do executivo; um externo, voltado à população; e um terceiro, dirigido aos níveis superiores de governo (nacional, estadual ou provincial, nos países federais). No entanto, a prestação de contas é, em muitos países, frágil e raramente tem o cidadão como destinatário final, pois se concentra na justificativa da execução dos gastos, sem relação com o desempenho ou os resultados, e com poucas possibilidades de influenciar de forma bem-sucedida as decisões cotidianas. Fica evidente, na percepção existente entre a população, que ainda há um longo caminho a percorrer. De acordo com o Índice de Percepção da Corrupção 2022<sup>64</sup>, elaborado pela Transparência Internacional, apenas Uruguai e Chile estão entre os países com índice baixo, enquanto a maioria aparece com índices altos ou muito altos (Nicarágua e Venezuela figuram entre os mais altos do mundo, ocupando respectivamente as posições 167 e 177 de um total de 180).

De modo geral, os países da região avançaram na definição de legislação sobre transparência e prestação de contas que obriga os governos subnacionais a oferecer acesso à informação pública para a população. Quase todos os países adotaram leis. Vários aderiram à Parceria para Governo Aberto e estão executando seu sexto plano bienal de ação (por exemplo, Brasil, Chile, Equador, Guatemala e México). Apesar disso, não há uniformidade quanto ao tipo de informação pública a que se pode ter acesso, nem quanto à sua qualidade e relevância. Isso depende, em grande medida, do país e do governo subnacional.

Nos países de estrutura federativa, como Argentina, México e Brasil, os estados podem promulgar legislação própria sobre transparência e prestação de contas. O México foi um dos países fundadores da Parceria para Governo Aberto, destacando-se a Lei de Transparência, Acesso à Informação Pública e Prestação de Contas



**TRANSPARÊNCIA NA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DE BOGOTÁ**

O portal de Governo Aberto de Bogotá oferece informações detalhadas sobre o Plano de Desenvolvimento da cidade. A população pode acessar os níveis de investimento previstos, com um detalhamento por setor de atividade, bem como os recursos já executados. O portal oferece igualmente informações geolocalizadas sobre o investimento distrital, assim como dados sobre a contribuição efetiva para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. O monitoramento da evolução dos dados incluídos no portal é realizado semestralmente.

**FONTE:** Governo Aberto de Bogotá<sup>1</sup>

1 Mais informações em: <https://asivaelplan.sdp.gov.co/index.php>

64 Mais informações em: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>



PARCERIA PARA GOVERNO ABERTO

Em 2016, a Parceria para Governo Aberto lançou um projeto-piloto com o objetivo de incorporar governos subnacionais aos esforços globais de avanço rumo à abertura dos governos e ao fortalecimento das democracias. Dos 20 participantes do plano piloto em nível global, 5 são governos subnacionais latino-americanos: Jalisco (México); Buenos Aires (Argentina); Nariño (Colômbia); La Libertad (Peru) e São Paulo (Brasil).

Com o intuito de contribuir para que um número maior de territórios subnacionais se comprometa com o governo aberto e a melhoria da governança pública, o Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES), organismo integrante da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em colaboração com a Fundação Tribu, elaborou um documento intitulado “Gestão de planos de ação locais de governo aberto. Ferramentas para cocriação, acompanhamento e avaliação”, que se propõe a servir como ferramenta e guia para o desenvolvimento de ações em favor da abertura das instituições públicas.

Esse trabalho foi elaborado a partir das lições aprendidas no processo de cocriação do plano de ação em governo aberto da comuna de Renca, na região metropolitana de Santiago do Chile<sup>1</sup>.

1 Mais informações em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6161d8e9-a602-41de-a639-4c8b921cbb07/content>

da Cidade do México<sup>65</sup>. No entanto, nos demais governos subnacionais, os avanços ainda são mais incipientes. Vale mencionar também o esforço de coordenação da Argentina por meio do Conselho Federal para a Transparência, órgão criado a partir da Lei de Direito de Acesso à Informação Pública de 2016 e integrado por um representante de cada província e um representante da Cidade Autônoma de Buenos Aires. A Argentina também está implementando um Programa Federal de Transformação Pública Digital para digitalizar os processos administrativos em províncias e municípios, agilizando os trâmites para os cidadãos. No Brasil, que implementou seu 5º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto (2021-2023), 99% das cidades divulgam dados orçamentários, sendo 92% por meio de Portais da Transparência, enquanto a Lei de Acesso à Informação é implementada em 45% das cidades.

No Chile, também se observam avanços significativos. O 4º Plano de Ação em Governo Aberto (2018-2020) incluiu como meta a ampliação do Modelo de Governo Aberto Municipal, especialmente em regiões remotas. O 6º Plano de Ação (2023-2027) contempla um programa de aprimoramento municipal do registro social de domicílios. A Lei 21.534 estabelece a publicidade das sessões dos conselhos regionais e municipais. Além disso, a Associação Chilena de Municípios implementa o programa “Municípios do Futuro” em colaboração com a “Do Smart City”. Na Costa Rica, a Lei 12.205 (2022) possibilitou avanços no acesso à informação pública nos municípios. No entanto, um relatório da Controladoria aponta que tanto as prefeituras quanto o governo central ainda se encontram em um nível básico de transformação digital. A Guatemala está atualmente desenvolvendo o 6º Plano de Ação Nacional (2023-2025), cuja implementação na administração local está a cargo do INFOM, e que inclui acesso à informação e portais de transparência, bem como *ideathones* em nível municipal para o aprimoramento dos serviços municipais.

No Panamá, em 2020, a Associação de Municípios do Panamá (AMUPA) apoiou os municípios por meio de um plano de fortalecimento dos mecanismos de gestão da transparência. No Paraguai, apesar da legislação em vigor, o monitoramento indica cumprimento intermediário na maioria dos municípios, sendo que alguns ainda não possuem sites. No Peru, por meio do Portal de Transparência e da página Conta Geral da República, é possível acessar informações fiscais subnacionais (execução orçamentária de cada governo regional e município do país). No entanto, o avanço em governo aberto e digitalização em nível subnacional é desigual e, de modo geral, reduzido. No Uruguai, vários governos departamentais oferecem acesso a algum tipo de informação pública (geralmente orçamentos e outros documentos de interesse), mas apenas Montevideú conta com um portal de transparência em desenvolvimento.

Na prática, apesar da legislação, a capacidade de fornecer acesso à informação pública e prestar contas está fortemente vinculada aos recursos disponíveis para os governos subnacionais. Nesse sentido, verifica-se que grandes cidades e governos intermediários em países federais, ou unitários descentralizados, dispõem de mais ferramentas para garantir transparência, acesso à informação pública e prestação de contas. Uma análise dos portais web das cidades mais populosas em cada um dos vinte e dois países analisados indica que, em quinze deles, existe acesso a um portal de transparência, embora o tipo de informação fornecida varie enormemente. Em cidades como Belize, Caracas, Havana, Kingston, Manágua ou Tegucigalpa, não há um espaço formal de acesso à informação pública. O caso mais notável é Porto Príncipe (Haiti), que não possui página web municipal, contando apenas com duas contas em redes sociais.

65 Mais informações em: <https://transparencia.cdmx.gob.mx/>

# 3.10 Internacionalização e agendas globais

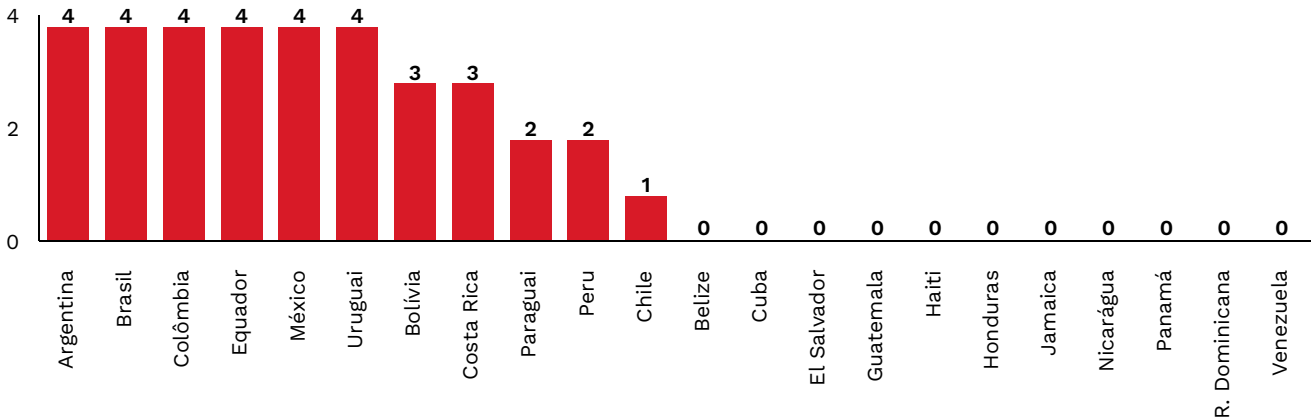
São vários os países latino-americanos que reconhecem, de forma oficial ou informal, a atuação internacional dos governos subnacionais e que contam com cidades, províncias ou estados com tradição e presença própria no cenário internacional. Existe uma relação evidente entre o nível e a qualidade da descentralização de um país e a projeção internacional de seus governos locais e regionais. Nos últimos anos, diversos governos subnacionais têm impulsionado processos estratégicos de planejamento de sua atuação internacional e reforçado seu compromisso com as agendas globais relacionadas ao desenvolvimento sustentável, em especial a Agenda 2030, a Nova Agenda Urbana e os Acordos de Paris sobre Mudanças Climáticas.

O ordenamento jurídico em países de caráter federal, como Argentina ou México, ou que avançaram com importantes reformas descentralizadoras, como Bolívia ou Equador, reconhece os governos subnacionais como atores das relações internacionais, embora sempre no marco dos parâmetros fixados pelo governo nacional. Na

- Existe um vínculo evidente entre o nível e a qualidade da descentralização de um país e a projeção internacional de seus governos subnacionais
- Argentina, no México e na Bolívia, o texto constitucional reconhece a capacidade dos governos subnacionais de firmar acordos internacionais, desde que não afetem nem os interesses nem o crédito nacional e que ocorram no âmbito de suas competências e com respeito aos princípios da política externa determinada em nível nacional. A Constituição equatoriana, por sua vez, concede aos governos descentralizados autônomos competência exclusiva para gerir a cooperação internacional em seu território e no âmbito de suas competências. É significativo o caso do Brasil, pois, embora não haja um reconhecimento expresso nem na Constituição nem nas leis federais, os governos subnacionais atuam no âmbito internacional a partir da autonomia que lhes é reconhecida e protegida constitucionalmente.

| TABELA E GRÁFICO 17. INTERNACIONALIZAÇÃO E AGENDAS GLOBAIS            |  |            | PONTOS |
|-----------------------------------------------------------------------|--|------------|--------|
| 10.1 Existem instrumentos para localizar os ODS                       |  |            | 2      |
| • +2 Relatórios locais voluntários em país unitário                   |  | (2 pontos) |        |
| • +5 Relatórios locais voluntários em país federal                    |  | (2 pontos) |        |
| 10.2 Grau de internacionalização dos governos locais                  |  |            |        |
| País unitário:                                                        |  |            |        |
| • Existe um plano de internacionalização ou um gabinete internacional |  | (1 ponto)  | 2      |
| • Existe mais de um plano/gabinete                                    |  | 2 pontos)  |        |
| País federal:                                                         |  |            |        |
| • Existem mais de 5 planos/gabinetes                                  |  | (2 pontos) |        |
| MÁXIMO POSSÍVEL                                                       |  |            | 4      |

ÍNDICE (0-4)



FONTE: Elaboração própria.

Destaca-se como inovação o reconhecimento da ação internacional de províncias e estados incluído nas constituições de algumas províncias argentinas ou estados mexicanos. O artigo 20 da Constituição Política da Cidade do México a reconhece como “cidade global” e promove sua presença no mundo e sua inserção no sistema global e nas redes de cidades e governos locais; o estabelecimento de acordos de cooperação técnica com organismos multilaterais, instituições estrangeiras e organizações internacionais, em conformidade com as leis pertinentes, e a assunção de sua corresponsabilidade na solução dos problemas da humanidade, sob os princípios que regem a política externa. Algo semelhante está incluído na Constituição da Cidade Autônoma de Buenos Aires, cujo artigo 104 atribui ao Chefe de Governo a faculdade de “concluir e assinar tratados, convênios e acordos internacionais com entes públicos

estrangeiros e organismos internacionais”. No caso dos estados mexicanos, destaca-se a primeira estratégia de ação internacional aprovada pelo Estado de Campeche, o que abre caminho para a elaboração de uma política pública de ação internacional para o conjunto dos estados federados.

De fato, na maioria dos países da região, existem governos subnacionais que promovem ações externas ou participam da cooperação internacional sem que lhes tenham sido atribuídas competências expressas para isso. Operam em uma zona cinzenta, às vezes de forma articulada com o governo nacional, outras com seu conhecimento, e em muitas ocasiões em aberto conflito. Países como Chile, Colômbia e Uruguai fomentam e acompanham a ação internacional de seus governos locais e regionais. Outros, como El Salvador, Nicarágua e Venezuela, a dificultam. Há outras realidades, como a de Cuba, em que os municípios e as províncias se projetam no âmbito internacional, mas sob a tutela do governo nacional. O grupo mais numeroso inclui Belize, Costa Rica, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, Panamá, Paraguai e Peru, no qual os governos subnacionais intervêm de maneira esporádica e pouco estratégica em determinados espaços internacionais, fundamentalmente em projetos de cooperação internacional ou no trabalho das redes.

A cooperação internacional tem sido, com toda certeza, a principal via de conexão dos governos subnacionais da ALC com o mundo. Com raras exceções, a maioria dos países da região possui um percurso significativo em matéria de cooperação descentralizada.

Seja por meio de cidades-irmãs ou de outras relações bilaterais, do trabalho no âmbito de redes de cidades, ou com o apoio de organismos multilaterais, como a própria União Europeia. Infelizmente, em países como El Salvador, Nicarágua e Venezuela, que em décadas passadas se destacaram por sua cooperação descentralizada, hoje os governos nacionais impõem obstáculos aos governos locais para que continuem se beneficiando desses intercâmbios.

Também é preciso destacar a importância das redes de governos locais e subnacionais. Plataformas como

Mercocidades, que reúne as principais cidades da América do Sul; FLACMA, que atua por meio das associações nacionais de governos locais; o Centro Ibero-americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (CIDEU)<sup>66</sup>, a União de Cidades Capitais Ibero-americanas (UCCI)<sup>67</sup> e a União Ibero-americana de Municipalistas (UIM)<sup>68</sup>, que operam

no contexto ibero-americano; o Commonwealth Local Government Forum (CLGF)<sup>69</sup>, no âmbito da Commonwealth; ICLEI (Governos Locais pela Sustentabilidade)<sup>70</sup>, C40<sup>71</sup>, Regions4<sup>72</sup> ou Resilient Cities Network<sup>73</sup>, em áreas setoriais como políticas climáticas ou resiliência.

Da mesma forma, os processos de localização das principais agendas globais vinculadas ao desenvolvimento sustentável têm constituído, nos últimos anos, outra alavanca importante para explicar a projeção internacional dos governos subnacionais na região. Em um número considerável de países, foram realizados esforços para localizar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e outras agendas globais, como a Nova Agenda Urbana aprovada pela ONU em Quito em 2016. Com exceção do Haiti, Nicarágua e Venezuela, nos países analisados identificaram-se ações mais ou menos relevantes destinadas a alinhar as políticas e estratégias promovidas pelos governos subnacionais com os ODS e a prestar contas de sua contribuição.

Cada vez mais governos subnacionais elaboram e apresentam relatórios voluntários (VSR, na sigla em inglês), por meio dos quais reportam sua contribuição para os ODS (92 até 2024, correspondendo a 27% dos governos subnacionais que reportam no mundo). Boa parte dos municípios, províncias, departamentos ou estados que elaboraram ou estão elaborando relatórios voluntários encontram-se em países com níveis significativos de descentralização; ou envolvem governos subnacionais com recursos e capacidades relevantes. De modo geral, as grandes cidades (e algumas cidades médias muito dinâmicas), assim como governos intermediários na Argentina, Brasil, México e Colômbia, dispõem do conhecimento e dos recursos para gerar indicadores ODS, vinculá-los a fontes de informação confiáveis, abrir espaços para a participação cidadã e de atores territoriais, e redigir os relatórios.

É necessário destacar, no entanto, que os governos nacionais em países como Argentina, Uruguai e Colômbia, assim como alguns organismos multilaterais como o PNUD ou a ONU-Habitat, e redes de cidades e governos regionais como Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), Mercocidades ou o CLGF, estão apoiando os governos subnacionais da região para que se comprometam e prestem relatórios. Isso tem provocado que alguns departamentos do interior do Uruguai, como San José, municípios médios na Argentina, Brasil e Equador, ou cidades maiores, mas com recursos muito escassos, como Belmopan, em Belize, e Porto Príncipe, no Haiti, participem do processo.

69 Mais informações em: <https://www.clgf.org.uk/>

70 Mais informações em: <https://iclei.org/>

71 Mais informações em: <https://www.c40.org/>

72 Mais informações em: <https://regions4.org/>

73 Mais informações em: <https://resilientcitiesnetwork.org/>

66 Mais informações em: <https://www.cideu.org/>

67 Mais informações em: <https://ciudadesiberoamericanas.org/>

68 Mais informações em: <https://www.uimunicipalistas.org/>

● Na maioria dos países, os governos subnacionais mantêm relações internacionais sem que lhes tenham sido atribuídas competências expressas para isso



Eduardo Sánchez, La Boca, Buenos Aires, Argentina

As cidades e regiões na ALC apresentam grande disparidade quanto à sua capacidade de atuar no âmbito internacional. Um primeiro grupo de cidades e regiões, que poderíamos qualificar como líderes no tema, é formado por algumas das principais metrópoles da região, como Buenos Aires, Bogotá, Quito, Medellín, Cidade do México, Montevideu, Porto Alegre, Rio de Janeiro, São Paulo; e alguns estados e províncias na Argentina, Brasil e México. Trata-se de governos com forte vontade de internacionalização, que operam contando com equipes profissionais, orçamentos dedicados e uma rede de aliados internacionais. A maioria desses governos atua a partir de estratégias de ação externa acordadas com os principais atores de seus territórios.

Existe um segundo grupo de cidades e governos intermediários, formado por algumas capitais (Assunção, La Paz, Panamá, Santiago, San José), cidades médias muito dinâmicas (como Belo Horizonte, Córdoba, Guadalajara, Mérida, Cuenca e Rosário) e alguns governos intermediários, que operam com recursos mais limitados, mas que fazem esforços relevantes para se projetarem, especialmente em nível regional.

A imensa maioria dos governos subnacionais, contudo, não dispõe do marco legal, institucional nem dos recursos (humanos e orçamentários) para implementar uma política pública efetiva de ação internacional.

As associações nacionais de governos subnacionais merecem uma observação final. Trata-se de instâncias ativas no contexto latino-americano e internacional, que na maioria operam com poucos recursos, mas possuem representatividade significativa. Durante anos, têm promovido ações para favorecer processos de descentralização e o fortalecimento da governança local, bem como o envolvimento de seus membros na ação internacional (sete associações nacionais apresentaram Relatórios Subnacionais Voluntários sobre a localização dos ODS)<sup>74</sup>. No âmbito continental, existem duas grandes associações de governos subnacionais: a FLACMA e a Mercocidades. A FLACMA reúne associações nacionais de municípios, enquanto a Mercocidades inclui cidades e governos subnacionais com adesão direta. Entretanto, no contexto da integração regional latino-americana, ainda há espaço para consolidar uma maior coordenação entre elas, o que permitiria uma ação mais concertada e eficaz para promover o desenvolvimento territorial.

<sup>74</sup> Essas associações são o CONGOPE (Equador), que apresentou cinco relatórios; a UNGL (Costa Rica), que apresentou dois; e a CONAMM (México), a FAM (Argentina), o Congresso de Intendentes (Uruguai), a Associação Chilena de Municípios (Chile) e a CNM (Brasil), cada uma das quais apresentou um.

4.

# Resultados comparados por país

A análise comparativa realizada neste estudo esboça uma imagem da descentralização e do contexto para o desenvolvimento territorial nas diferentes sub-regiões do continente, mostrando avanços e retrocessos. O estudo destaca os esforços realizados por vários países da região para avançar na definição de políticas públicas mais eficientes, transparentes e com maior impacto no âmbito subnacional; embora também ressalte os déficits estruturais que persistem em áreas estratégicas, como a função pública local, o planejamento e o orçamento orientado a resultados, ou a prestação de contas.

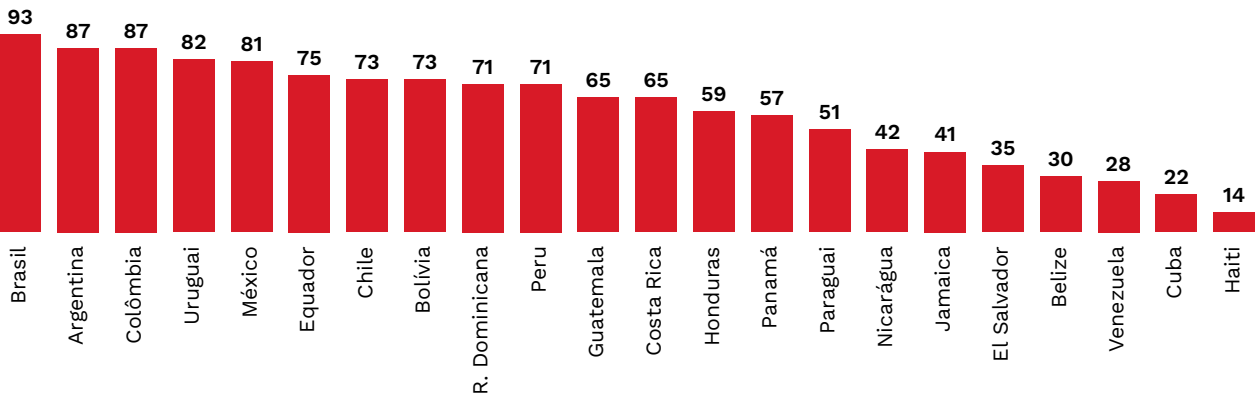
Embora uma parte muito importante dos países da região tenha realizado um esforço relevante para avançar nos processos de descentralização e na melhoria do ambiente jurídico-institucional em que operam os governos subnacionais, a disparidade entre as competências, os recursos e as capacidades de que estes dispõem continua sendo um obstáculo para a prosperidade futura da região.

- **Constata-se, de forma geral, que durante a última década a descentralização avançou em alguns países, enquanto em outros experimentou sérios retrocessos**
- Além dos desafios de governança, a região enfrenta questões importantes, como a persistente desigualdade econômica e social, com grandes lacunas no acesso a serviços básicos, como saúde e educação; elevada informalidade e desemprego, exacerbados pela falta de oportunidades laborais de qualidade. Além disso, a região enfrenta problemas de insegurança e violência, muitas vezes ligados ao crime organizado e ao narcotráfico. As mudanças climáticas constituem outro desafio relevante, devido ao impacto crescente de furacões, secas e incêndios florestais. Por fim, em muitos países, a instabilidade política e a corrupção dificultam o desenvolvimento e a governabilidade efetiva.



Mana 5280, Antigua Guatemala, Guatemala

GRÁFICO 18. ÍNDICE GLOBAL DE DESCENTRALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA AMÉRICA LATINA E CARIBE. (22 países analisados). (Índice global sobre 100)



FONTE: Elaboração própria.

Enfrentar esses desafios não será possível sem governos subnacionais fortes e eficientes. A região se depara hoje, mais do que nunca, com a tarefa urgente de fortalecer esse nível de governo, promovendo políticas de desenvolvimento territorial focadas no longo prazo.

Com informações escassas e muitas vezes desatualizadas, constata-se que a descentralização nos países da ALC apresentou avanços e retrocessos na última década. Dentro desse panorama geral, destacam-se alguns países com progressos importantes, como Brasil e Colômbia, embora ambos enfrentem desafios consideráveis. Outros, como Argentina e México, possuem sistemas federais que oferecem avanços iniciais, mas onde o progresso da descentralização em nível municipal estagnou. Mais recentemente, Uruguai e Chile se comprometeram com esforços descentralizadores, e seus indicadores são favorecidos pela qualidade de suas instituições democráticas.

Por outro lado, Bolívia, Equador e Peru também implementaram reformas descentralizadoras nas últimas décadas, mas com avanços e retrocessos em diferentes áreas, afetados por maior instabilidade política. Na América Central, Honduras retomou nos últimos anos a agenda de descentralização, enquanto Costa Rica, apesar de sua tradição centralista, se beneficia de sua tradição democrática. No extremo oposto, encontram-se países muito atrasados (Haiti, Cuba, Belize e Jamaica) ou que até sofreram retrocessos nos últimos anos (Venezuela, Nicarágua e El Salvador).

Em suma, o grau de descentralização varia consideravelmente: nem sempre um país federal está mais descentralizado do que um unitário. A Colômbia, embora unitária, lidera os índices regionais de descentralização junto com o Brasil, enquanto o México, com uma organização federal fortemente consolidada, não está isento de tendências centralizadoras em áreas sensíveis, como é o caso do financiamento dos governos subnacionais.

O estudo destaca os avanços alcançados; embora também evidencie os déficits estruturais que persistem em áreas estratégicas, como financiamento, gestão de recursos humanos, planejamento, orçamento orientado a resultados e prestação de contas.

A tabela a seguir mostra, de forma esquemática, como os 22 países podem ser distribuídos, de maneira geral, em três grandes grupos. O primeiro reúne os países cujo índice superou 80 pontos em 100, correspondendo aos países federais mais Uruguai e Colômbia. Um segundo grupo, que supera a média regional, mas não atinge 80 pontos, é constituído pelos países mais centralizados que apresentaram avanços rumo à descentralização na última década. Por fim, encontra-se o terceiro grupo de nove países, situados abaixo da média, que abrange quase metade do continente e onde se observaram passos tímidos em direção à descentralização ou claros retrocessos.

TABELA 19. GRAU DE DESCENTRALIZAÇÃO POR PAÍS E POR GRUPO (2025)

| GRUPO 1         | GRUPO 2                 | GRUPO 3                  |
|-----------------|-------------------------|--------------------------|
| Em consolidação | Em construção           | Estagnação ou retrocesso |
| 1. Brasil       | 6. Equador              | 14. Panamá               |
| 2. Argentina    | 7. Chile                | 15. Paraguai             |
| 3. Colômbia     | 8. Bolívia              | 16. Nicarágua            |
| 4. Uruguai      | 9. República Dominicana | 17. Jamaica              |
| 5. México       | 10. Peru                | 18. El Salvador          |
|                 | 11. Guatemala           | 19. Belize               |
|                 | 12. Costa Rica          | 20. Venezuela            |
|                 | 13. Honduras            | 21. Cuba                 |
|                 |                         | 22. Haiti                |

FONTE: Elaboração própria.

● Em 41% dos países estudados, a descentralização está estagnada ou em retrocesso; em 36%, está em construção; e em 23%, encontra-se em processo de consolidação

# 5.

## Principais conclusões do estudo

### 5.1 Agenda de desafios

#### Descentralização *de jure* ou *de facto*?

A América Latina e o Caribe apresentam ampla diversidade institucional na organização dos Estados-nação. Quatro Estados são federais (Argentina, Brasil, México e Venezuela), dois são monarquias constitucionais (Belize e Jamaica) e 16 são Estados unitários, com dois, três ou até quatro níveis de governos subnacionais (departamentos, municípios, províncias, distritos, paróquias, territórios indígenas originários, reservas etc.). Nas últimas décadas, muitas constituições latino-americanas passaram a reconhecer a autonomia dos governos subnacionais. Em todos os países observa-

dos, as autoridades locais são eleitas em pleitos democráticos e livres (com exceção de Cuba). No entanto, persiste frequentemente uma lacuna entre a descentralização *de jure* (o que está previsto nas leis) e a descentralização *de facto* (a realidade prática).

Os exemplos dessa dicotomia são inúmeros. A Constituição da Venezuela consagra a autonomia municipal, mas, na prática, o governo central intervém e controla fortemente os âmbitos locais. A Nicarágua chegou a eliminar de sua Carta Magna a referência à autonomia municipal, consolidando um controle centralizado. Na maioria dos países –sejam federais ou unitários– a tradição presidencialista

permite ao Executivo nacional concentrar o poder político e financeiro, limitando a atuação dos governos subnacionais por meio da alocação condicionada de recursos



Embora os marcos jurídicos sejam favoráveis à descentralização, a realidade institucional continua marcada por uma forte tradição de centralização e pelo histórico presidencialismo



ou de controles prévios (por exemplo, aprovação central de orçamentos locais, restrições à competência tributária). Em outras palavras, muitos marcos jurídicos prometem autonomia, mas a realidade institucional continua marcada por uma forte tradição presidencialista.

Em síntese, o ambiente jurídico-institucional da descentralização na ALC é heterogêneo, observando-se tanto avanços (novos marcos legais inclusivos) quanto retrocessos. Nesse contexto, convivem normas que promovem a descentralização e reconhecem a autonomia local com práticas onde ainda persiste o centralismo histórico característico da região.

Governança multinível frente a uma cultura política hierárquica e vertical

Um aspecto crítico do panorama regional são as fragilidades da governança multinível, isto é, da interação entre diferentes níveis de governo (nacional, intermediário e local) e da cooperação entre territórios do mesmo nível. Em nível regional, o sistema de competências se apresenta como um leque amplo e heterogêneo de responsabilidades, cuja distribuição entre os níveis de governo pode ser ambígua, com sobreposições e lacunas. Em áreas estratégicas como o combate à pobreza, às desigualdades, o desenvolvimento econômico, a mudança climática ou até mesmo a prestação de serviços básicos como o acesso à água potável, à educação, à saúde ou à segurança, é necessária uma ampla coordenação e complementaridade entre os níveis de governo – o que nem sempre ocorre.

Atualmente, em muitos países, a coordenação vertical está longe de ser eficaz. Embora existam, em alguns casos, espaços formais de concertação, muitas vezes as políticas nacionais são concebidas e impostas de cima para baixo, sem a devida consideração das prioridades territoriais. As associações de municípios ou de governos intermediários costumam carecer de reconhecimento ou de capacidade suficiente para influenciar as agendas nacionais. Essa assimetria de poder faz com que as estratégias nacionais predominem, gerando políticas territoriais pouco contextualizadas

e impedindo sinergias ideais entre os níveis. Em alguns países, foram criadas instâncias consultivas, mas sua agilidade e eficácia são limitadas.

Por outro lado, a governança multinível horizontal – ou seja, a cooperação entre governos do mesmo nível – é fundamental e apresenta oportunidades ainda pouco aproveitadas. Existem experiências relevantes de associações intermunicipais e redes locais na região, mas é necessário

A assimetria de poder entre os níveis de governo faz com que, muitas vezes, as estratégias nacionais se imponham sem levar em conta os contextos locais

fortalecer e multiplicar essas iniciativas para que todo o seu potencial seja plenamente utilizado.

A participação dos cidadãos e dos atores locais é outro eixo da governança multinível. A ALC foi pioneira em mecanismos como o orçamento participativo, e a maioria dos países conta hoje com normas que promovem a participação cidadã em nível local. No entanto, na prática persistem limitações para permitir a incidência real da sociedade civil nas políticas públicas territoriais. Fora de algumas cidades inovadoras, em muitos municípios os espaços participativos são escassos ou meramente formais, e às vezes são manipulados e utilizados de forma clientelista. A falta de canais adequados de diálogo dos governos subnacionais com as comunidades, empresas e universidades constitui uma fragilidade que limita a governança efetiva.

Em resumo, a governança multinível na região enfrenta desafios tanto verticais (melhorar a articulação nação-território) quanto horizontais (fomentar a cooperação entre territórios) e sociais (integrar a população na tomada de decisões). A fraca coordenação intergovernamental se reflete na fragilidade das sinergias entre as políticas nacionais e locais, o que resulta em dispersão de recursos, duplicação de esforços e, em última instância, conflitos.

Governos subnacionais com competências difusas e finanças fracas

Com poucas exceções, a autonomia fiscal dos governos subnacionais na ALC é, em geral, reduzida. Como visto, no âmbito regional esses governos representam apenas uma fração limitada do gasto público nacional (18,2%) e geram recursos próprios correspondentes a uma parcela bem menor do PIB (5,6%) do que nos países desenvolvidos (15,7%). Esses dados sobre o percentual de gasto e receita pública refletem um poder fiscal e uma capacidade de gasto local restritos, o que dificulta a autonomia política das autoridades locais para atender às demandas de sua população e as torna altamente dependentes das decisões centrais.

A dependência das transferências nacionais é extrema em vários casos. Além disso, grande parte dessas transferências vem condicionada a certos usos (por exemplo, para educação, infraestrutura ou saúde), o que restringe a margem de decisão local e até mesmo desestimula a eficiência e a prestação de contas.

É comum que os governos subnacionais gastem em educação, saúde ou assistência social além de suas responsabilidades legais e sem os recursos necessários, pressionados pelas urgências da população

Outro problema crônico são os mandatos não financiados –ou pelo menos não devidamente financiados– decorrentes de delegações de competências: governos nacionais (unitários e federais) transferem atribuições para níveis inferiores sem fornecer recursos suficientes para exercê-las. É comum que os municípios tenham de arcar com gastos em educação, saúde e assistência social além de suas responsabilidades legais, pressionados pelas urgências da população, sem receber financiamento adequado para isso. A resposta à pandemia de COVID-19 e o atendimento a migrantes ilustram essas cargas impostas aos governos locais.

A descentralização fiscal é necessária como mecanismo para promover maior equilíbrio territorial e compensar as diferenças dentro de um país. As distintas capacidades econômicas e administrativas dos territórios fazem com que, com competências semelhantes, alguns governos subnacionais consigam arrecadar e prestar serviços muito melhor que outros. Os mecanismos de compensação e solidariedade interterritorial existentes (fundos de transferência e fórmulas de equalização) costumam ser insuficientes para reduzir as desigualdades e desequilíbrios. Como resultado, há diferenças marcantes no acesso e na qualidade dos serviços públicos entre territórios ricos e pobres, o que aprofunda a desigualdade territorial.

A descentralização confere poderes sobre as receitas e atribui responsabilidades de gasto a governos subnacionais com capacidades e necessidades distintas (por população, riqueza, localização geográfica etc.). As medidas geralmente previstas para reduzir essas diferenças, por meio de mecanismos de equalização ou solidariedade fiscal, precisam ser aprimoradas.

Em conclusão, o financiamento subnacional na América Latina e Caribe caracteriza-se pela fragilidade dos recursos locais, receitas próprias escassas, altíssima dependência de transferências nacionais (frequentemente condicionadas), mandatos descentralizados por delegação de competências sem financiamento adequado e uma distribuição desigual de recursos que perpetua as desigualdades regionais. Essa dimensão fiscal é uma das mais sensíveis e críticas do panorama atual e constitui um ponto crítico para o futuro do desenvolvimento territorial no continente.

Profissionalização insuficiente

Em muitos países da ALC, a profissionalização e a estabilidade dos funcionários da administração pública local ainda são incipientes. Apenas sete países possuem leis

específicas que regulam a carreira administrativa do serviço público subnacional; na maioria, o emprego nos governos subnacionais é regido pela legislação geral da função pública nacional ou pelo direito trabalhista comum. Nos países federais, cada estado ou província pode ter seu próprio estatuto, o que multiplica os regimes aplicáveis (mesmo os municípios brasileiros possuem competências em matéria trabalhista). Na prática, a implementação de um serviço civil de carreira em nível subnacional é limitada.

Em muitos países, a curta ou intermitente temporalidade dos profissionais contratado dificulta a manutenção de padrões de qualidade nos serviços públicos a longo prazo. Mesmo os servidores de carreira, exceto em poucos países, podem estar condicionado por mudanças nas conjunturas eleitorais. Garantir estabilidade às equipes profissionais, com o objetivo de consolidar a capacidade instalada, continua sendo uma tarefa pendente em boa parte dos países da região.

Quanto à formação e capacitação, observam-se diversas iniciativas para fortalecer capacidades locais – desde institutos nacionais de administração pública, programas de ministérios setoriais, esforços de associações municipalistas, até a cooperação internacional –, mas, de forma geral, a oferta formativa tende a ser pontual e fragmentada. Exceto por algumas escolas nacionais bem consolidadas, muitos programas de capacitação carecem de continuidade, não estão articulados com uma carreira administrativa de longo prazo e nem sempre atendem às necessidades mais urgentes dos governos subnacionais. Fora das grandes cidades e de certos governos intermédios, nota-se um déficit de profissionais qualificados e de oportunidades de capacitação contínua. Na América Central, alguns países deram passos rumo a sistemas integrados de formação local, mas seu funcionamento ainda é incipiente.

As limitações de recursos humanos qualificados se traduzem em dificuldades para planejar e gerir eficazmente os territórios. Poucos governos subnacionais dispõem de capacidade técnica para elaborar planos estratégicos de desenvolvimento de médio ou longo prazo, orientar seus orçamentos por resultados, monitorar e avaliar o impacto de suas políticas e prestar contas de forma transparente. Países como a Colômbia desenvolveram marcos de referência e ferramentas para apoiar o planejamento local e territorial; já o México acompanha seus estados e municípios na definição de indicadores de desempenho orçamentário. No entanto, existe uma lacuna muito significativa entre as capacidades disponíveis nas grandes cidades e nos governos estaduais/provinciais em comparação com as que possuem os demais municípios médios ou pequenos.

● Nos governos subnacionais predomina a segmentação entre os servidores efetivos (com estabilidade) e a maioria dos empregados contratados temporariamente ou por “confiança”

● A falta de acesso a financiamento adequado no nível subnacional é um ponto crítico para o futuro do desenvolvimento territorial no continente

●

Os marcos normativos por si só não garantem a transparência; é necessária capacidade técnica e investimento para implementá-los efetivamente

A transparência e a prestação de contas em nível subnacional também refletem essa lacuna. Embora a região tenha avançado em marcos legais de combate à corrupção e governo aberto, na prática, poucos governos locais oferecem informações públicas atualizadas, serviços digitais acessíveis e mecanismos permanentes de prestação de contas à população. As principais cidades de países mais descentralizados geralmente dispõem de portais de transparência e até de plataformas de governo aberto, enquanto as capitais de pelo menos sete países da região não possuem qualquer

acesso público a informações governamentais online.

No caso das cidades médias e municípios rurais, as carências de informação e digitalização são ainda maiores. Essa situação evidencia que os marcos normativos, por si só, não garantem a transparência; é necessária capacidade técnica e investimento para implementá-los efetivamente. Além disso, digitalizar as políticas públicas é um imperativo, tanto internamente no governo, para tornar seus processos mais eficientes, quanto nos serviços e trâmites voltados à população. Ao enorme custo de adquirir infraestrutura moderna e adequada, somam-se as altas despesas para manter atualizados os programas e aplicativos, bem como os serviços de manutenção. A chegada da inteligência artificial é, sem dúvida, uma grande oportunidade para enfrentar esse desafio, embora apresente também obstáculos ainda pouco visíveis.

Mulheres e minorias nas lideranças locais: teto de vidro

Nas últimas décadas, muitos dos países observados introduziram medidas para incentivar a participação de mulheres e membros de minorias nos governos subnacionais, por meio de leis de cotas eleitorais, alternância de gênero e paridade nas listas de candidatos em nível local. Da mesma forma, em alguns casos foram reservadas cadeiras ou cargos para representantes de povos originários ou minorias étnicas, buscando assegurar sua presença nos órgãos de representação subnacional. Essas medidas geraram progressos notáveis nos órgãos colegiados, como os conselhos municipais, onde a representação feminina alcançou médias próximas a 30% e até mesmo a paridade em alguns países.

No entanto, persiste uma importante desigualdade de gênero nos cargos executivos locais. A proporção de mulheres em prefeituras e governadorias continua significativamente

●

A região avançou, do ponto de vista normativo, na inclusão de mulheres e identidades diversas na política subnacional, embora, na prática, sua representação continue sendo insuficiente, em especial nos cargos executivos



Susan Flores, Ciudad de México, México

baixa, revelando a existência de um “teto de vidro” que limita o acesso das mulheres às posições de máxima autoridade. Essa desigualdade se agrava quando se sobrepõe a outras dimensões de discriminação, como a origem étnica ou racial.

Embora a região tenha avançado, do ponto de vista normativo, na inclusão de mulheres e identidades diversas na política subnacional, na prática a representação continua sendo insuficiente, sobretudo nos cargos de maior poder.

Ao mesmo tempo, vários países introduziram reformas constitucionais reconhecendo direitos e autonomias específicas para territórios de povos originários e para a participação de grupos vulneráveis e minorias. O reconhecimento da diversidade cultural e das tradições dessas populações representa inovações jurídicas há muito reivindicadas, visando salvaguardar suas formas ancestrais de organização e proteger seus direitos coletivos e individuais. São passos importantes, embora ainda haja muito a fazer para superar a histórica exclusão das minorias nos espaços de poder.

# 5.2 Panorama de oportunidades

## Impulsionar a abordagem territorial para um maior desenvolvimento regional

Sem dúvida, na América Latina e Caribe, a abordagem territorial do desenvolvimento apresenta-se como uma oportunidade fundamental para enfrentar os desafios da região expostos anteriormente<sup>1</sup>. Enfrentar as chamadas “armadilhas do desenvolvimento” (baixo crescimento, alta desigualdade e baixa institucionalidade) na ALC exige adotar uma abordagem territorial que melhore a articulação entre o desenvolvimento local e as estratégias nacionais de desenvolvimento, apoiadas em uma governança

multinível efetiva. Isso significa que os territórios – municípios, províncias, departamentos, regiões – devem ser considerados os principais aliados do governo nacional para desenhar e implementar soluções para problemas econômicos, sociais, culturais e ambientais que variam de um lugar para outro. Integrar os governos subnacionais de forma articulada com as políticas nacionais pode levar a um desenvolvimento mais coerente e inclusivo, ao ajustar as intervenções às realidades locais.

Para que os governos subnacionais assumam esse papel estratégico no desenvolvimento de seus territórios, é imprescindível empoderá-los, aumentando progressivamente sua autonomia real – política, administrativa e financeira –, bem como suas capacidades institucionais. Isso implica revisar os marcos legais e as práticas para descentralizar competências onde for mais eficiente e dotar os níveis subnacionais dos recursos necessários para exercê-las plenamente.

Para isso, é necessário ampliar gradualmente os limites de autonomia, permitindo que os governos locais e regionais experimentem e explorem alternativas inovadoras em matéria de políticas públicas e de gestão. Uma maior autonomia deve vir

<sup>1</sup> Neste ponto, convém verificar: FERNANDEZ DE LOSADA, Agustí. *Modelo para la territorialización de políticas públicas nacionales en América Latina. Guía para la implementación*. Herramientas Eurosocial, No. 75. Espanha, 2021; bem como a Abordagem Territorial para o Desenvolvimento Local (TALD, *Territorial Approach to Local Development*), promovida pela União Europeia ([www.taldfacility.eu](http://www.taldfacility.eu)).

acompanhada de responsabilidades, mas também de espaços que facilitem a criatividade local na busca de soluções adequadas para cada território.

Empoderar os governos locais requer também investir em seu desenvolvimento institucional – capital humano, sistemas de gestão e cultura organizacional – para que possam liderar estratégias de desenvolvimento inclusivas e sustentáveis a médio e longo prazo, transcendendo os ciclos eleitorais. Com mais autonomia e capacidade, os governos subnacionais poderão mobilizar melhor as potencialidades de suas comunidades, articular atores locais (públicos, privados e comunitários) em projetos territoriais e assumir um papel protagonista na transformação de suas realidades.

## Fortalecer a institucionalidade subnacional como pilar da democracia

Nos últimos tempos, a região atravessou um período de desapego democrático. De acordo com o Latinobarômetro<sup>2</sup>, em 2024 apenas 52% da população apoiava a democracia (embora em ascensão desde o mínimo de 48% registrado em 2018). Cerca de 25% dos cidadãos declaravam-se indiferentes diante de um regime democrático (“tanto faz”), enquanto 16% preferiam um governo autoritário. Ao mesmo tempo, 65% estavam insatisfeitos com o funcionamento da democracia. Nesse contexto, surge um novo autoritarismo difuso, caracterizado pela crescente tolerância a líderes fortes que “resolvem problemas”, às vezes à revelia da institucionalidade democrática e do respeito aos direitos humanos. Os governos subnacionais não estão imunes a essa realidade. A desconfiança e a indiferença dos cidadãos também estão presentes em nível local.

Nesse contexto, as tendências de recentralização observadas em alguns países da região se refletem de forma evidente na realidade territorial. Os governos nacionais de Nicarágua, El Salvador e Venezuela têm limitado a capacidade política e operacional de seus governos subnacionais. No Haiti, a crise do Estado afetou diretamente os municípios. Isso enfraquece o equilíbrio democrático necessário entre os diferentes níveis de governo.

Quando os municípios ou níveis intermediários de governo (estados, províncias, departamentos etc.) não conseguem responder de forma eficaz às necessidades da população, podem alimentar o retrocesso institucional, a instabilidade ou a desconfiança no sistema político, como se reflete na multiplicação de candidaturas independentes em algumas eleições.

<sup>2</sup> Mais informações em: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

● **Contar com governos subnacionais fortes e eficazes contribui para a resiliência democrática de todo o Estado**

Pelo contrário, quando os governos subnacionais contam com autonomia política, competências claras, recursos suficientes e legitimidade democrática, podem atuar com maior capacidade para defender direitos e garantir serviços públicos essenciais, mesmo em contextos de inação ou retrocesso por parte do nível central.

Neste ponto, cabe destacar a crescente relevância política de alguns líderes locais na arena nacional. Vários prefeitos de capitais ou grandes cidades ascenderam à presidência de seus países (por exemplo, Gustavo Petro na Colômbia, Claudia Sheinbaum no México, Nayib Bukele em El Salvador e Yamandú Orsi no Uruguai). Esse fenômeno evidencia que a política local pode projetar figuras de alcance nacional, reforçando a importância de manter canais de diálogo entre o nível central e as esferas locais de governo. A interação entre líderes locais proeminentes e autoridades nacionais pode enriquecer a governança democrática a partir de uma perspectiva multinível que integre visões territoriais diversas.

**Aumentar as receitas próprias e tornar os gastos mais eficientes**

Um financiamento mais eficaz e equitativo é indispensável para sustentar as estratégias de desenvolvimento territorial sustentável. Essa é uma das dimensões mais sensíveis, dado o contexto de recursos fiscais escassos e das crescentes demandas sociais. Cabe destacar as propostas que se orientam a reforçar gradualmente a capacidade financeira dos governos subnacionais, assegurando ao mesmo tempo a solidariedade entre territórios.

Em primeiro lugar, é necessário ampliar progressivamente a autonomia fiscal subnacional. Isso poderia incluir medidas para que os governos locais e regionais mobilizem mais recursos próprios: por exemplo, melhorar a administração de impostos locais existentes (como o imposto sobre a propriedade) e taxas por serviços, para elevar sua arrecadação efetiva, ou até mesmo conceder novas competências tributárias em impostos com potencial de crescimento (como os impostos verdes). Ampliar a base de receitas próprias fortaleceria a corresponsabilidade fiscal e poderia incentivar uma gestão mais eficiente e a prestação de contas à população.

Paralelamente, é necessário incrementar gradualmente a participação subnacional nas receitas nacionais, seja por meio de transferências incondicionais de caráter permanente, seja ampliando os percentuais de repartição federal/provincial em determinados tributos, conforme corresponda a cada país. Isso proporcionaria maior segurança orçamentária aos territórios.

No entanto, dado que as transferências continuarão sendo um pilar, enfatiza-se a necessidade de melhorar seu desenho para favorecer um desenvolvimento mais equilibrado. Seria recomendável, por exemplo, concentrar o investimento em programas e projetos territoriais prioritários, geridos com transparência e avaliados por resultados, de modo que os recursos nacionais catalisem o desenvolvimento local em vez de se fragmentarem e se diluírem.

Outra linha de ação é fortalecer a capacidade de endividamento responsável das entidades subnacionais. Com finanças mais sólidas e marcos regulatórios prudentes, os governos locais poderiam acessar financiamento externo ou se associar ao setor privado para investimentos em infraestrutura e serviços, atraindo novos parceiros investidores para os territórios. Isso requer melhorar seu perfil de crédito, o que está vinculado ao aumento de suas receitas próprias e à manutenção da disciplina fiscal. Fica pendente revisar a obrigatoriedade da garantia soberana como obstáculo ao endividamento externo daqueles governos subnacionais que, com finanças saudáveis, poderiam se beneficiar do acesso aos mercados internacionais de capitais se forem geridos com responsabilidade.

Ao mesmo tempo, será crucial não negligenciar os territórios mais atrasados, adotando mecanismos de equalização inter-regional mais robustos, como, por exemplo, fundos de compensação que redistribuam recursos de regiões mais prósperas para as mais pobres, melhorias na utilização de royalties de indústrias extrativas para beneficiar as comunidades locais, entre outras políticas redistributivas. A solidariedade territorial deve se concretizar em transferências que realmente reduzam as lacunas em serviços básicos e oportunidades. Na região, já existem exemplos interessantes de fundos de desenvolvimento regional ou esquemas de cooperação solidária que podem ser replicados ou adaptados.

Aumentar os recursos significa também tornar o gasto mais eficiente. Sem isso, as demais reformas descentralizadoras dificilmente terão impacto. Reconfigurar o sistema fiscal intergovernamental é, portanto, uma peça central da agenda territorial sustentável.

● **Sem recursos adequados, a descentralização não prosperará: reconfigurar o sistema fiscal intergovernamental é a base de uma agenda territorial sustentável**

**Acelerar os mecanismos de cooperação entre os níveis territoriais e entre regiões e municípios**

Alcançar uma governança multinível eficaz requer mecanismos institucionalizados de pactos tanto vertical (entre níveis de governo) quanto horizontal (entre territórios e atores locais). É fundamental reconhecer o papel e a legitimidade de todos os atores e estabelecer objetivos compartilhados que orientem a ação. Da mesma forma, distribuir claramente as competências e os recursos entre os níveis e criar sistemas de acompanhamento e avaliação pactuados permitirá uma cooperação mais equilibrada e efetiva. Um aspecto essencial é promover o intercâmbio de experiências sobre modelos bem-sucedidos de cooperação, para extrair lições e adaptá-las ao contexto local.

Na América Latina e Caribe, continua sendo fundamental fomentar a cooperação entre territórios em nível horizontal. A integração intra e inter-regional tem demonstrado ser um motor para equilibrar o desenvolvimento territorial. É necessário criar ou fortalecer sistemas territoriais de cooperação intermunicipal. Na prática, isso significa incentivar a formação de alianças, associações de municípios, regiões plurimunicipais e outras alianças horizontais para planejar e executar projetos e serviços públicos conjuntos. Ao trabalhar de forma coordenada, municípios vizinhos podem alcançar

economias de escala na prestação de serviços públicos (por exemplo, gestão de resíduos e transporte), compartilhar infraestrutura de maior qualidade (mercados regionais, estações de tratamento, estradas) e enfrentar desafios que transcendem seus limites (gestão de bacias hidrográficas, turismo regional etc.). A cooperação transfronteiriça também é um instrumento eficaz para a colaboração entre territórios e a prestação de serviços públicos entre diferentes países.

● **É necessário fortalecer as alianças e os esquemas de cooperação territorial, intermunicipal e metropolitana**

Por fim, trocar experiências entre territórios é uma forma poderosa de impulsionar a inovação local. Fóruns e redes de municípios permitem conhecer políticas bem-sucedidas aplicadas em outros lugares (por exemplo, cidades que implementaram orçamentos participativos, iniciativas de energia renovável local, modelos de policiamento comunitário etc.) e inspiram sua adaptação. O aprendizado horizontal – de município para município, de região para região – complementa a cooperação vertical, ampliando a visão dos atores locais e permitindo desenhar ferramentas políticas aprimoradas a partir das experiências compartilhadas. A articulação horizontal por meio da cooperação intermunicipal e inter-regional oferece oportunidades para um desenvolvimento mais integrado e solidário dentro dos países, maximizando os recursos e conhecimentos disponíveis nos territórios.

**Avançar rumo à noção de territórios “r-urbanos” com melhor articulação entre áreas urbanas e rurais**

A transição ecológica é um desafio urgente e uma oportunidade estratégica para os territórios da ALC. Embora a região contribua com apenas uma fração das emissões globais de gases de efeito estufa, é altamente vulnerável aos impactos das mudanças climáticas. Fenômenos como furacões, secas, inundações e eventos extremos ameaçam cidades e regiões inteiras, especialmente comunidades costeiras, ilhas do Caribe e áreas agrícolas frágeis. Nesse contexto, os governos subnacionais estão na linha de frente tanto para a mitigação (redução das emissões) quanto para a adaptação (preparar as comunidades para impactos climáticos). Muitos governos subnacionais já promovem planos climáticos locais, ordenanças verdes e estratégias de redução de riscos. Além disso, podem acessar financiamento climático internacional, embora muitos municípios pequenos necessitem de assistência técnica para formular projetos viáveis.

A descarbonização da economia e a adaptação climática também podem gerar oportunidades econômicas nos territórios. A promoção de energias limpas descentralizadas (solar, eólica, biomassa) pode atrair investimentos e empregos verdes em nível local. A implementação de soluções baseadas na natureza (restauração de manguezais, silvicultura comunitária, infraestrutura verde urbana) não apenas reduz riscos, mas também melhora a qualidade de vida e os serviços ecossistêmicos.

Nesse contexto, garantir o equilíbrio entre o urbano e o rural é indispensável. Diante dos desafios que a mudança climática traz para a agricultura, a pecuária e as cadeias de produção de alimentos, as cidades não podem permanecer como ilhas de concreto, desvinculadas de seu entorno natural. É necessário promover a noção de territórios “r-urbanos”, aqueles em que urbanismo e ruralidade convivem em simbiose.

● **É necessário promover a noção de territórios “r-urbanos”, aqueles em que urbanismo e ruralidade convivem em simbiose e equilíbrio**

A cooperação urbano-rural merece atenção especial. Articular as cidades com suas áreas rurais e periurbanos pode dinamizar cadeias produtivas, mercados agrícolas e esquemas de proteção ambiental compartilhada. Da mesma forma, identificar e potencializar polos de desenvolvimento territorial/regional (cidades intermediárias ou localidades com potencial econômico) pode desconcentrar o crescimento, criando alternativas às megacidades e incentivando uma distribuição mais equilibrada de oportunidades. Isso é especialmente relevante na ALC, a região mais urbanizada do mundo. Em territórios afetados pelo despovoamento, a cooperação entre regiões pode impulsionar o emprego local, reduzir a migração forçada e evitar o modelo de enclaves urbanos divorciados de seus entornos rurais.

No contexto metropolitano, as grandes cidades podem e devem estreitar laços com seus subúrbios e cidades satélites para conformar sistemas metropolitanos integrados. O planejamento metropolitano (transporte, uso do solo, habitação, meio ambiente) e a governança de áreas urbanas estendidas podem permitir avanços significativos.

Navegar no tsunami da digitalização e da inteligência artificial

A digitalização oferece aos governos subnacionais ferramentas sem precedentes para melhorar a gestão pública e promover o desenvolvimento. Na era da inteligência artificial, muitas cidades e regiões começaram a adotar soluções tecnológicas para tornar suas administrações mais eficientes e transparentes. Para reduzir a lacuna digital entre as metrópoles e os municípios pequenos na ALC, instituições internacionais e bancos de desenvolvimento estão apoiando projetos de inovação digital subnacional. Esses esforços devem ser ampliados e multiplicados, proporcionando assistência técnica, financiamento e plataformas compartilhadas que municípios mais atrasados possam adotar.

Ao mesmo tempo, é necessário modernizar a gestão subnacional por meio da incorporação de sistemas de gestão de dados e informações que facilitem a tomada de decisões com base em evidências. O uso da tecnologia pode melhorar a eficiência e a transparência da administração subnacional (por exemplo, com orçamentos abertos e georreferenciamento dos gastos).

A inovação institucional é fundamental. Os governos locais podem experimentar novos enfoques de participação cidadã (consultas virtuais, orçamentos participativos online), parcerias público-privadas para incubar empreendimentos locais de base tecnológica ou laboratórios de inovação pública que envolvam universidades e *startups* na resolução de problemas municipais. A cultura da inovação exige a promoção da criatividade e da assunção de riscos calculados na gestão pública local. Alguns governos subnacionais desenvolveram unidades de inovação para impulsionar projetos-piloto em áreas como mobilidade sustentável, energias renováveis, agricultura inteligente, entre outros.

Em definitiva, a transição digital oferece aos territórios muitas oportunidades se conseguirem se apropriar das ferramentas tecnológicas. No entanto, o desafio não é pequeno. Os custos da digitalização são elevados e a corrida para manter os sistemas atualizados é árdua. As comunicações digitais na era da inteligência artificial trouxeram sérios desafios para a democracia, com a disseminação, até agora incontrolável, de informações falsas. Para enfrentar essa situação, os governos subnacionais

deverão investir em conectividade para otimizar seus processos e suas comunicações institucionais. Do mesmo modo, é fundamental compreender as exterioridades da digitalização em termos de novas formas de desigualdade. Os governos subnacionais terão de incorporar os direitos digitais em sua agenda, diante da ameaça que a desinformação e a polarização, fomentadas nas redes sociais, podem representar para a democracia.

A alfabetização digital em zonas rurais e municípios pequenos não pode ser postergada. Os governos subnacionais também deverão desenvolver soluções de software livre ou plataformas compartilhadas que reduzam custos; fomentar comunidades de prática e redes de cidades inovadoras que compartilhem experiências; e garantir que a inovação tecnológica venha acompanhada de inovações organizacionais (novos processos, regulamentações adaptadas, capacitação contínua). Integrar a agenda digital nos planos de desenvolvimento local tornará os territórios mais competitivos, transparentes e resilientes diante dos desafios futuros.

Elevar a incidência dos governos subnacionais na agenda global

Em um mundo interconectado, os desafios globais – mudança climática, crises migratórias, disrupção tecnológica, desigualdades, tensões geopolíticas – têm impacto direto nos territórios da ALC. Por isso, torna-se cada vez mais importante que os governos subnacionais da região se envolvam nas agendas internacionais e cooperem para além de suas fronteiras, particularmente naqueles temas que os afetam.

Este estudo evidencia que alguns governos subnacionais da ALC se comprometeram com as agendas globais. Participam ativamente de redes internacionais de governos locais, estabelecem alianças com contrapartes de outras regiões, colaboram com organismos multilaterais e organizações da sociedade civil internacional, e até mesmo assumem papéis de liderança em fóruns e agendas globais. Muitos se inseriram em esquemas de cooperação internacional descentralizada e alinham seus planos de desenvolvimento com marcos globais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

No entanto, existe uma lacuna significativa nessa projeção internacional entre um grupo de grandes cidades ou governos intermediários e a maioria dos municípios médios ou pequenos. Salvo raras exceções, grande parte dos municípios e departamentos da região ainda não atua em temas internacionais nem participa de redes globais.

●  
**A digitalização e a inteligência artificial oferecem aos governos subnacionais ferramentas sem precedentes para melhorar a gestão pública e promover o desenvolvimento**

Essa disparidade se deve, em parte, a limitações de capacidade: os governos locais de maior porte e mais desenvolvidos contam com mais funcionários e interesse para gerir a cooperação internacional, enquanto os municípios pequenos frequentemente estão voltados a problemas locais imediatos, sem dispor de capacidades para estabelecer uma ação internacional planejada.

Embora a internacionalização não tenha sido uma prioridade para muitos governos locais e os marcos jurídicos nacionais geralmente não a incentivem, é evidente que os desafios regionais não podem ser enfrentados de forma isolada. Os municípios, departamentos e governos regionais da ALC deverão se conectar com as agendas globais que os afetam. Para isso, será importante que desenvolvam capacidades próprias para estabelecer vínculos de cooperação e relações internacionais, além de se coordenarem com outros para criar uma massa crítica. Os desafios da região ultrapassam as fronteiras nacionais e não será possível resolvê-los sem governos subnacionais fortes e eficientes. A região enfrenta hoje, mais do que nunca, a tarefa urgente de fortalecer esse nível de governo, promovendo políticas de desenvolvimento territorial com foco no longo prazo.



Luis Ariza, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, Mexico

# Anexo 1

Matriz de análise por  
fator | indicador | país



| FACTOR                     | INDICADORES*                                                                                                                       | PONTOS | ARGENTINA | BELIZE | BOLÍVIA | BRASIL | CHILE | COLÔMBIA | COSTA RICA | CUBA | REP DOM | EQUADOR | EL SALVADOR | GUATEMALA | HAITI | HONDURAS | JAMAICA | MÉXICO | NICARAGUA | PANAMÁ | PARAGUAI | PERU | URUGUAI | VENEZUELA |
|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------|--------|---------|--------|-------|----------|------------|------|---------|---------|-------------|-----------|-------|----------|---------|--------|-----------|--------|----------|------|---------|-----------|
| 1. MARCO LEGAL             | 1.1 A Constituição menciona os governos locais                                                                                     | 2      | 2         | 0      | 2       | 2      | 2     | 2        | 2          | 2    | 2       | 2       | 2           | 2         | 2     | 2        | 2       | 2      | 2         | 2      | 2        | 2    | 2       | 2         |
|                            | 1.2 A Constituição reconhece a autonomia dos governos subnacionais e ela é, na prática, efetiva                                    | 4      | 4         | 0      | 4       | 4      | 4     | 4        | 4          | 0    | 4       | 4       | 0           | 4         | 0     | 4        | 0       | 4      | 0         | 4      | 0        | 4    | 4       | 0         |
|                            | 1.3 A Constituição regula aspectos básicos da descentralização e estes são efetivos                                                | 4      | 4         | 0      | 4       | 4      | 4     | 4        | 4          | 0    | 0       | 4       | 0           | 0         | 0     | 0        | 0       | 4      | 0         | 4      | 0        | 4    | 4       | 0         |
|                            | 1.4 Existe um conjunto normativo que regula o funcionamento dos governos subnacionais                                              | 4      | 4         | 4      | 4       | 4      | 4     | 4        | 4          | 4    | 4       | 4       | 4           | 4         | 0     | 4        | 4       | 4      | 4         | 0      | 4        | 4    | 4       | 4         |
|                            | 1.5 Existem outras normas setoriais que influenciam e melhoram a governança local                                                  | 2      | 2         | 2      | 2       | 2      | 2     | 2        | 0          | 2    | 2       | 2       | 2           | 2         | 2     | 0        | 2       | 2      | 2         | 2      | 2        | 2    | 2       | 2         |
| 2. SISTEMA ELEITORAL LOCAL | 2.1 Existem autoridades locais eleitas                                                                                             | 2      | 2         | 2      | 2       | 2      | 2     | 2        | 2          | 0    | 2       | 2       | 2           | 2         | 2     | 2        | 2       | 2      | 2         | 2      | 2        | 2    | 2       | 2         |
|                            | 2.2 Não há relatos de fraude eleitoral sistêmica                                                                                   | 4      | 4         | 4      | 4       | 4      | 4     | 4        | 4          | 0    | 4       | 4       | 4           | 4         | 0     | 4        | 4       | 4      | 0         | 4      | 4        | 4    | 4       | 0         |
|                            | 2.3 A pluralidade democrática é garantida                                                                                          | 3      | 3         | 0      | 3       | 3      | 3     | 3        | 3          | 0    | 3       | 3       | 3           | 3         | 3     | 0        | 3       | 3      | 0         | 3      | 3        | 3    | 3       | 0         |
|                            | 2.4 A oposição tem uma função reconhecida                                                                                          | 3      | 3         | 0      | 3       | 3      | 3     | 3        | 3          | 0    | 3       | 3       | 3           | 3         | 3     | 0        | 3       | 3      | 0         | 3      | 3        | 3    | 3       | 0         |
|                            | 3.1 Porcentagem de mulheres prefeitas:<br>• 8-10 % (1 ponto)<br>• 11-20 % (2 pontos)<br>• 21-40 % (3 pontos)<br>• +40 % (6 pontos) | 6      | 2         | 0      | 1       | 2      | 2     | 2        | 3          | 6    | 2       | 2       | 2           | 0         | 1     | 0        | 0       | 3      | 6         | 2      | 2        | 0    | 2       | 2         |

| FACTOR                              | INDICADORES*                                                                                                                                | PONTOS | ARGENTINA | BELIZE | BOLÍVIA | BRASIL | CHILE | COLÔMBIA | COSTA RICA | CUBA | REP DOM | EQUADOR | EL SALVADOR | GUATEMALA | HAITI | HONDURAS | JAMAICA | MÉXICO | NICARAGUA | PANAMÁ | PARAGUAI | PERU | URUGUAI | VENEZUELA |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------|--------|---------|--------|-------|----------|------------|------|---------|---------|-------------|-----------|-------|----------|---------|--------|-----------|--------|----------|------|---------|-----------|
| 4. COMPETÊNCIAS E RESPONSABILIDADES | 4.1 Sistema fechado de competências próprias                                                                                                | 2      | 2         | 2      | 2       | 2      | 2     | 2        | 2          | 0    | 2       | 2       | 2           | 2         | 0     | 2        | 2       | 2      | 2         | 2      | 0        | 2    | 2       | 2         |
|                                     | 4.2 Competências próprias nas áreas de:<br>• educação (2 pontos)*<br>• saúde (2 pontos)*<br>• justiça (2 pontos)*<br>(*pontos acumulativos) | 6      | 6         | 0      | 4       | 6      | 2     | 4        | 0          | 0    | 0       | 0       | 0           | 4         | 0     | 0        | 0       | 4      | 0         | 0      | 0        | 4    | 0       | 0         |
|                                     | 4.3 Competências atribuídas por delegação                                                                                                   | 2      | 2         | 2      | 2       | 2      | 2     | 2        | 2          | 2    | 2       | 2       | 0           | 2         | 2     | 2        | 2       | 2      | 2         | 2      | 0        | 2    | 2       | 0         |
|                                     | 4.4 Existem mecanismos de resolução de conflitos de competências                                                                            | 4      | 4         | 0      | 0       | 4      | 0     | 4        | 0          | 0    | 4       | 4       | 0           | 0         | 0     | 0        | 0       | 4      | 0         | 0      | 0        | 0    | 2       | 0         |

\* Não foram encontradas informações atualizadas.

| FACTOR                                | INDICADORES*                                                                                                                                                                                                                                                                             | PONTOS | ARGENTINA | BELIZE | BOLÍVIA | BRASIL | CHILE | COLÔMBIA | COSTA RICA | CUBA | REP DOM | EQUADOR | EL SALVADOR | GUATEMALA | HAITI | HONDURAS | JAMAICA | MÉXICO | NICARAGUA | PANAMÁ | PARAGUAI | PERU | URUGUAI | VENEZUELA |
|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------|--------|---------|--------|-------|----------|------------|------|---------|---------|-------------|-----------|-------|----------|---------|--------|-----------|--------|----------|------|---------|-----------|
| 5. FINANÇAS LOCAIS E AUTONOMIA FISCAL | <b>5.1</b> Percentual do gasto público local sobre o gasto público total <ul style="list-style-type: none"><li>• 0-5 % (1 ponto)</li><li>• 5-10 % (2 pontos)</li><li>• 10-15 % (3 pontos)</li><li>• 15-20 % (4 pontos)</li><li>• 20-30 % (5 pontos)</li><li>• +30 % (6 pontos)</li></ul> | 6      | 6         | *      | 5       | 6      | 3     | 6        | 1          | *    | 1       | 4       | *           | 3         | *     | 2        | *       | 6      | 3         | 1      | 1        | 6    | 3       | 2         |
|                                       | <b>5.2</b> Transferências financeiras do governo nacional para os governos subnacionais <ul style="list-style-type: none"><li>• 100-80 % (1 ponto)</li><li>• 80-60 % (2 pontos)</li><li>• 60-50 % (3 pontos)</li><li>• -50 % (4 pontos)</li></ul>                                        | 4      | 4         | *      | 4       | 4      | 3     | 2        | 4          | *    | 2       | 2       | *           | 2         | *     | 4        | *       | 1      | 3         | 3      | 4        | 1    | 4       | 1         |
|                                       | <b>5.3</b> Nível de autonomia fiscal local medido a partir da porcentagem das receitas próprias sobre a receita total subnacional <ul style="list-style-type: none"><li>• 10 % (1 ponto)</li><li>• 10-30 % (2 pontos)</li><li>• 30-50 % (3 pontos)</li><li>• +50 % (4 pontos)</li></ul>  | 4      | 4         | *      | 4       | 4      | 3     | 3        | 4          | *    | 2       | 3       | *           | 2         | *     | 4        | *       | 1      | 3         | 3      | 4        | 2    | 4       | 2         |
|                                       | <b>5.4</b> Possibilidade de endividamento <ul style="list-style-type: none"><li>• Dívida subnacional entre 0% e 1% do PIB ou a legislação permite endividamento (1 ponto)</li><li>• Dívida subnacional superior a 1% do PIB (2 pontos)</li></ul>                                         | 2      | 2         | *      | 1       | 2      | 0     | 2        | 1          | *    | 1       | 2       | *           | 1         | *     | 1        | *       | 2      | *         | 1      | 0        | 1    | 1       | 0         |

| FACTOR                               | INDICADORES*                                                                                                                                                                                                                             | PONTOS | ARGENTINA | BELIZE | BOLÍVIA | BRASIL | CHILE | COLÔMBIA | COSTA RICA | CUBA | REP DOM | EQUADOR | EL SALVADOR | GUATEMALA | HAITI | HONDURAS | JAMAICA | MÉXICO | NICARAGUA | PANAMÁ | PARAGUAI | PERU | URUGUAI | VENEZUELA |
|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------|--------|---------|--------|-------|----------|------------|------|---------|---------|-------------|-----------|-------|----------|---------|--------|-----------|--------|----------|------|---------|-----------|
| 6. GOVERNANÇA MULTINÍVEL E MULTIATOR | <b>6.1</b> Existem (uma ou mais) associações nacionais de governos subnacionais <ul style="list-style-type: none"><li>• Sem reconhecimento constitucional (1 ponto)</li><li>• Com reconhecimento constitucional (2 pontos)</li></ul>     | 2      | 1         | 1      | 1       | 1      | 2     | 2        | 1          | 0    | 1       | 1       | 1           | 1         | 1     | 1        | 1       | 1      | 1         | 1      | 1        | 1    | 2       | 0         |
|                                      | <b>6.2</b> Existem mecanismos institucionais de coordenação e consulta entre níveis de governo. <ul style="list-style-type: none"><li>• Por decisão do governo subnacional (2 pontos)</li><li>• Por exigência legal (4 pontos)</li></ul> | 4      | 2         | 2      | 2       | 4      | 4     | 2        | 0          | 0    | 4       | 2       | 0           | 2         | 0     | 2        | 2       | 2      | 2         | 2      | 4        | 2    | 4       | 0         |
|                                      | <b>6.3</b> Existem mecanismos de associação e cooperação territorial/supramunicipal (incluindo os transfronteiriços)                                                                                                                     | 2      | 2         | 0      | 2       | 2      | 2     | 2        | 2          | 0    | 2       | 2       | 2           | 2         | 2     | 2        | 2       | 2      | 2         | 2      | 0        | 2    | 2       | 0         |
|                                      | <b>6.4</b> Existem instrumentos de participação cidadã regulamentados por lei <ul style="list-style-type: none"><li>• Por decisão do governo subnacional (2 pontos)</li><li>• Por exigência legal (4 pontos)</li></ul>                   | 4      | 2         | 4      | 2       | 2      | 4     | 2        | 4          | 0    | 4       | 2       | 4           | 4         | 4     | 0        | 4       | 2      | 4         | 4      | 4        | 4    | 4       | 2         |
| 7. DESEMPENHO E CAPACIDADES          | <b>6.5</b> Existem mecanismos de articulação público-privada para os governos subnacionais regulamentados por lei                                                                                                                        | 2      | 2         | 0      | 2       | 2      | 2     | 2        | 2          | 0    | 2       | 0       | 2           | 2         | 0     | 2        | 0       | 2      | 0         | 2      | 2        | 0    | 2       | 0         |
|                                      | <b>7.1</b> Existem sistemas de planejamento de políticas públicas locais ou regionais                                                                                                                                                    | 4      | 4         | 4      | 0       | 4      | 4     | 4        | 0          | 4    | 4       | 4       | 0           | 4         | 0     | 0        | 4       | 0      | 0         | 0      | 4        | 4    | 4       | 0         |
|                                      | <b>7.2</b> Existem sistemas orçamentários por resultados                                                                                                                                                                                 | 4      | 4         | 0      | 4       | 4      | 0     | 4        | 4          | 0    | 4       | 4       | 0           | 0         | 0     | 4        | 0       | 4      | 0         | 0      | 0        | 4    | 4       | 4         |

\* Não foram encontradas informações atualizadas.

| FACTOR                                        | INDICADORES*                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | PONTOS | ARGENTINA | BELIZE | BOLÍVIA | BRASIL | CHILE | COLÔMBIA | COSTA RICA | CUBA | REP DOM | EQUADOR | EL SALVADOR | GUATEMALA | HAITI | HONDURAS | JAMAICA | MÉXICO | NICARAGUA | PANAMÁ | PARAGUAI | PERU | URUGUAI | VENEZUELA |
|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------|--------|---------|--------|-------|----------|------------|------|---------|---------|-------------|-----------|-------|----------|---------|--------|-----------|--------|----------|------|---------|-----------|
| 8. RECURSOS HUMANOS NAS ADMINISTRAÇÕES LOCAIS | <b>8.1</b> Existem funcionários públicos de carreira <ul style="list-style-type: none"><li>Mencionados na legislação nacional (1 ponto)</li><li>Por regra ou legislação específica (2 pontos)</li></ul>                                                                                                                  | 2      | 2         | 0      | 1       | 2      | 1     | 2        | 2          | 0    | 2       | 1       | 2           | 2         | 0     | 2        | 1       | 1      | 2         | 0      | 1        | 0    | 2       | 1         |
|                                               | <b>8.2</b> Existe um sistema de reforço das capacidades das autoridades subnacionais eleitas e funcionários <ul style="list-style-type: none"><li>Por meio de programas nacionais (2 pontos)</li><li>Apenas por meio das associações de governos locais ou similares de governos locais ou similares (1 ponto)</li></ul> | 2      | 2         | 1      | 1       | 2      | 2     | 2        | 2          | 2    | 2       | 2       | 0           | 2         | 0     | 1        | 1       | 2      | 2         | 2      | 0        | 2    | 2       | 0         |
| 9. PRESTAÇÃO DE CONTAS E TRANSPARÊNCIA        | <b>9.1</b> Obrigatoriedade legal de mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas públicas                                                                                                                                                                                                                       | 2      | 0         | 0      | 2       | 2      | 2     | 2        | 0          | 0    | 2       | 2       | 0           | 2         | 2     | 0        | 2       | 2      | 2         | 2      | 0        | 2    | 0       | 2         |
|                                               | <b>9.2</b> Obrigatoriedade de governo aberto, digitalização, acesso à informação pública obrigatória                                                                                                                                                                                                                     | 2      | 2         | 0      | 0       | 2      | 2     | 2        | 0          | 0    | 2       | 0       | 0           | 2         | 0     | 2        | 0       | 2      | 0         | 2      | 2        | 0    | 2       | 0         |
|                                               | <b>9.3</b> Obrigatoriedade de existirem mecanismos de bom governo e prestação de contas                                                                                                                                                                                                                                  | 2      | 0         | 2      | 2       | 2      | 2     | 2        | 2          | 0    | 2       | 2       | 0           | 2         | 0     | 2        | 2       | 2      | 0         | 2      | 0        | 2    | 2       | 0         |

| FACTOR                                    | INDICADORES*                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | PONTOS | ARGENTINA | BELIZE | BOLÍVIA | BRASIL | CHILE | COLÔMBIA | COSTA RICA | CUBA | REP DOM | EQUADOR | EL SALVADOR | GUATEMALA | HAITI | HONDURAS | JAMAICA | MÉXICO | NICARAGUA | PANAMÁ | PARAGUAI | PERU | URUGUAI | VENEZUELA |
|-------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------|--------|---------|--------|-------|----------|------------|------|---------|---------|-------------|-----------|-------|----------|---------|--------|-----------|--------|----------|------|---------|-----------|
| 10. INTERNACIONALIZAÇÃO E AGENDAS GLOBAIS | <b>10.1</b> Existem instrumentos para localizar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos governos locais <ul style="list-style-type: none"><li>+2 Relatórios locais voluntários em país unitário (2 pontos)</li><li>+5 Relatórios locais voluntários em país federal (2 pontos)</li></ul>                                                                                                                       | 2      | 2         | 0      | 2       | 2      | 0     | 2        | 2          | 0    | 0       | 2       | 0           | 0         | 0     | 0        | 0       | 2      | 0         | 0      | 0        | 2    | 2       | 0         |
|                                           | <b>10.2</b> Grau de internacionalização dos governos locais<br>País unitário: <ul style="list-style-type: none"><li>Existe um plano de internacionalização ou um gabinete internacional (1 ponto)</li></ul> <ul style="list-style-type: none"><li>Existe mais de um plano/gabinete (2 pontos)</li></ul><br>País federal: <ul style="list-style-type: none"><li>Existem mais de 5 planos/gabinetes (2 pontos)</li></ul> | 2      | 2         | 0      | 1       | 2      | 1     | 2        | 1          | 0    | 0       | 2       | 0           | 0         | 0     | 0        | 0       | 2      | 0         | 0      | 2        | 0    | 2       | 0         |
|                                           | <b>TOTAL</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 100    | 87        | 30     | 73      | 93     | 73    | 87       | 65         | 22   | 71      | 75      | 35          | 65        | 14    | 59       | 41      | 81     | 42        | 57     | 51       | 71   | 82      | 28        |

\* Não foram encontradas informações atualizadas.



ARGENTINA  
BELIZE  
BOLÍVIA  
BRASIL  
CHILE  
COLOMBIA  
COSTA RICA  
CUBA  
REPÚBLICA DOMINICANA  
ECUADOR  
EL SALVADOR  
GUATEMALA  
HAITI  
HONDURAS  
JAMAICA  
MÉXICO  
NICARÁGUA  
PANAMÁ  
PARAGUAI  
PERU  
URUGUAI  
VENEZUELA

O presente estudo é uma contribuição para compreender o estado atual da descentralização e do desenvolvimento territorial na América Latina e Caribe, assim como o marco jurídico-institucional no qual operam os governos subnacionais da região.

Partindo da importante heterogeneidade que os países apresentam quanto aos modelos de Estado-nação, analisa-se a evolução dos processos de atribuição de competências, responsabilidades e recursos aos governos subnacionais, assim como as capacidades que estes possuem para operar e impulsionar políticas públicas, sob a perspectiva do desenvolvimento territorial sustentável.

O estudo é baseado na análise comparativa de 10 fatores centrais para entender a situação em cada país: i) Regime constitucional e marco legal; ii) Sistema eleitoral das autoridades subnacionais; iii) Participação das mulheres na governança subnacional; iv) Competências e responsabilidades; v) Finanças subnacionais e autonomia fiscal; vi) Governança multinível e multiator; vii) Desempenho e capacidades de gestão; viii) Recursos humanos nas administrações locais; ix) Transparência e prestação de contas; e x) Internacionalização e agendas globais.

A análise comparativa é aplicada a 22 países: Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

O documento foi produzido pela TALD Facility (*Territorial Approach to Local Development*), da Unidade G2 (*Autoridades Locais, Sociedade Civil e Fundações*) da Direção-Geral das Parcerias Internacionais (*Directorate General for International Partnerships, DG INTPA*) da Comissão Europeia. A TALD Facility é implementada pela Agência Alemã de Cooperação Internacional, GIZ (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*).

Em um contexto de informações escassas e frequentemente desatualizadas, o objetivo do presente estudo é contribuir para informar autoridades políticas, estudiosos e o público em geral sobre a importância da descentralização e da abordagem territorial como elementos essenciais para o desenvolvimento inclusivo da região da América Latina e Caribe.

