

**IX Congresso da Associação Latino-americana de
Ciência Política (ALACIP)**

**Descentralização e representação política no nível local
no Chile e no Uruguai: instituições e atores**

Marta Mendes da Rocha (NEPOL/PPGCSO/UFJF)

Pedro Jehle de Araujo Gouvêa (NEPOL/PPGCSO/UFJF)

**Trabalho apresentado na área temática
Política Subnacional e Urbana,
Descentralização e Federalismo**

Montevideu, Julho 2017

Introdução

Este artigo analisa comparativamente a dinâmica da representação política nos municípios do Chile e do Uruguai. O tema da política local vem ganhando espaço na Ciência Política em decorrência dos processos de descentralização política, administrativa e fiscal ocorridos em várias partes do mundo, entre elas, a América Latina. Este processo teve como um de seus resultados a emergência e o fortalecimento de espaços de participação e representação política no nível local/municipal. Embora o processo de descentralização tenha sido objeto de muitas investigações, há poucos estudos comparados sobre seus resultados do ponto de vista das instituições e dos atores políticos que emergiram ou se fortaleceram neste processo. Dentre os países da América Latina, Chile e Uruguai – ambos de organização unitária – estão entre os que menos avançaram em termos de descentralização. Ainda assim, a transferência de autoridade política, de responsabilidades administrativas e recursos fiscais para os municípios coloca novas questões sobre o exercício do governo e da representação no nível local.

Nosso objetivo foi contextualizar as reformas que transfeririam autoridade e recursos para os governos subnacionais e identificar as semelhanças e diferenças entre os países, principalmente no que se refere às consequências políticas do processo. Uma das expectativas associadas à descentralização é de que ela contribuiria para tornar a competição política mais plural e dinâmica, abrindo espaço para a incorporação de grupos excluídos e de novas forças políticas nos níveis subnacionais. Com base na análise da legislação, da bibliografia sobre o tema e dos resultados das eleições no nível nacional e municipal, buscamos verificar em que medida isso ocorreu.

Argumentamos que, apesar de compartilharem vários traços em comum – tradição centralista, Estado unitário, experiência de regimes autoritários no mesmo período, sistemas partidários considerados pela literatura como centralizados, descentralização conduzida pelas elites nacionais – Chile e Uruguai caracterizam-se por trajetórias bastante diferentes no que se refere ao processo de municipalização e apresentam resultados também distintos. Nossa hipótese é a de que essas diferenças podem ser explicadas: (1) pelas diferentes condições nas quais as elites nacionais fizeram suas escolhas relativamente à organização dos municípios; e (2) pelas escolhas feitas por essas elites no que se refere ao desenho institucional dos municípios.

O artigo está organizado como se segue. Na primeira seção realizamos uma breve contextualização do processo de descentralização nos dois países, em suas dimensões política, administrativa e fiscal. Destacamos as diferenças no *timing*, no ritmo e no grau do processo e as principais semelhanças e diferenças entre os países. Na segunda seção analisamos a forma como estão estruturados os órgãos de governo e representação no nível municipal e os resultados das eleições municipais nos dois países, com o objetivo de verificar em que medida a emergência e/ou o fortalecimento dos municípios contribuiu para tornar mais plural a dinâmica política local. Na terceira seção, tecemos nossas considerações finais.

1. Descentralização no Chile e no Uruguai: o processo de municipalização

Na América Latina, Chile e Uruguai estão entre os países com a mais forte tradição centralista. No entanto, os regimes militares que se iniciaram nos dois países em 1973 e se encerraram em 1990 e 1985, respectivamente, deixaram legados institucionais distintos nos dois casos. O regime autoritário chileno se distingue por sua orientação marcadamente neoliberal que fez do governo de Pinochet um dos primeiros a implementar as reformas econômicas liberalizantes que, nas décadas seguintes, influenciaram vários outros governos no continente. No Uruguai, segundo Eaton (2004), a ditadura militar freou um breve movimento de cunho descentralizador liderado pelas elites políticas do país e concentrou ainda mais prerrogativas no governo central.

Diferentemente do Uruguai, no Chile já existiam governos locais cujas autoridades eram escolhidas por meio de eleições diretas em um sistema que perdurou por oito décadas. Oito dias após tomar o controle do governo nacional, Pinochet depôs os alcaldes democraticamente eleitos e os substituiu por oficiais designados; o mesmo foi feito com os conselhos municipais, órgãos legislativos dos municípios, que foram substituídos por um corpo consultivo composto de civis e militares apoiadores do regime (Eaton, 2004b). Na Constituição outorgada em 1980 as eleições municipais foram eliminadas de vez.

Após tomar o controle dos governos municipais, que contavam até então com poucas prerrogativas, o regime, então, transferiu aos municípios responsabilidades importantes, principalmente nas áreas da saúde e educação, sem transferir os recursos necessários para a manutenção desses serviços. Segundo Eaton (2004b) as medidas

faziam parte de uma estratégia para diminuir a importância do Estado nas áreas e incentivar a privatização de serviços. Portanto, diferentemente do Uruguai, no Chile a descentralização se iniciou durante o regime autoritário, antes da redemocratização, na área administrativa.

No caso uruguaio, o processo de descentralização teve início vários anos após a redemocratização. Ele remonta às negociações entre os dois partidos tradicionais – Nacional (Blancos) e Colorado – com a terceira força política em ascensão no país, a Frente Ampla, que culminou na reforma constitucional de 1996. A reforma modificou o calendário eleitoral, separando as eleições departamentais das nacionais e instituiu um segundo turno nas eleições presidenciais. Esta última medida visava impedir ou adiar a chegada da Frente Ampla à presidência do país permitindo que os dois partidos tradicionais se unissem em um eventual segundo turno. A mudança no calendário eleitoral foi uma condição imposta pelos Blancos, tradicionalmente fortes nos departamentos do interior. No curto prazo, a reforma teve os efeitos pretendidos: os Colorados ganharam as eleições presidenciais de 1999 e os Blancos saíram vitoriosos em 13 dos 19 departamentos do país.

A reforma introduziu, pela primeira vez, uma distinção entre matéria departamental e municipal e a permissão para a criação de autoridades locais nas capitais, por iniciativa do intendente do departamento, medidas que podem ser vistas como ponto de partida para a descentralização. Na realidade, desde 1934 havia a possibilidade da criação de Juntas Locais por iniciativa do Intendente, o chefe do executivo departamental. Mas como a legislação era vaga e dependia de projetos de leis complementares, na prática, as juntas locais não se difundiram pelo país, situação que permaneceu até o ano de 2009 (Ferla et. al, 2016).

A criação de um terceiro nível de governo em regiões com mais de 5000 habitantes ocorreu apenas em 2009 com a aprovação da Lei N. 18.567 de Descentralização Política e Participação Cidadã, um projeto impulsionado pela Frente Ampla, na presidência do país desde o ano de 2005. Segundo o artigo 1º da Lei, os municípios consistiam em "uma unidade com personalidade social e cultural, com interesses comuns que justifiquem a existência de estruturas políticas representativas e que facilitem a participação cidadã". Logo depois, a lei se estendeu às localidades com mais de 2 mil habitantes. A Lei deu aos recém-criados municípios uruguaios autonomia

política, determinando a eleição direta dos representantes, mas, como veremos, pouca ou nenhuma autonomia fiscal e administrativa.

A análise das origens da descentralização nos dois casos permite identificar semelhanças e diferenças entre eles. A primeira semelhança refere-se ao fato de que, em ambos os casos, o processo se caracterizou por uma dinâmica do tipo *top down*, sendo conduzido pelas lideranças políticas nacionais com pouca participação ou pressão dos atores políticos subnacionais. Segundo Montero e Samuels (2004) isso se explica pelo caráter centralizado do sistema partidário nos dois países nos quais as elites partidárias nacionais controlam a definição das candidaturas para o Legislativo nacional. A primeira diferença se observa na sequência da descentralização que, no Chile, começou com a transferência de responsabilidades administrativas para os municípios ainda durante o período autoritário e, no Uruguai, se inicia com a descentralização política, tardiamente, se comparado com os outros países da região.

O segundo ato da descentralização chilena ocorre paralelo ao processo de redemocratização do país. As três forças políticas que predominavam antes do período autoritário dão lugar a um regime de duas coalizões principais na nova democracia chilena.¹ Em 1990, com Patricio Aylwin, da *Concertación*, na presidência, a coalizão de centro-esquerda encaminhou uma proposta de reintrodução das eleições municipais. A proposta visava desmontar o sistema de delegação de lideranças municipais instituído por Pinochet e equilibrar o cenário político nacional onde a esquerda se encontrava sub-representada. Os partidos de centro-esquerda também anteviam bons resultados eleitorais nos municípios.

No ano seguinte, a *Alianza* encaminhou uma proposta com reformas relativas ao nível regional. Segundo Eaton (2004) os partidos da *Alianza*, receosos de não chegarem à presidência no médio prazo com a volta do regime democrático e de ficarem alienados do governo central, pretendiam expandir sua força nos governos regionais criados por Pinochet. Esperavam encontrar, no âmbito do governo regional, maior apoio da população e das elites empresariais fortalecidas com a implantação do modelo econômico durante a ditadura.

A negociação e os acordos entre as duas forças resultou na reintrodução de eleições nos municípios (diretas para conselheiros municipais e indiretas para alcaldes)

¹ Na centro-esquerda a *Concertación*, que incluía o Partido Socialista, o Partido por la Democracia e o centrista Democracia Cristiana; do outro lado, a *Alianza por Chile*, composta pela *Renovación Nacional* e pela *Unión Demócrata Independiente*.

e em medidas para fortalecer os governos regionais. Apesar disso, o receio de que essas mudanças pudessem resultar na formação de elites locais de carreiras independentes, fez com que transferência de competências e recursos para os governos subnacionais ficasse fora do acordo. A manutenção de eleições indiretas para a escolha de alcaldes – escolhidos pelos conselheiros municipais, estes sim eleitos diretamente – visava, principalmente, inibir o surgimento de "outsiders" ou figuras políticas independentes que ameaçassem os interesses das elites partidárias nacionais (EATON, 2004b). Apesar disso, segundo Eaton, a introdução das eleições municipais em 1992 tornou os municípios mais relevantes do que em toda a história pregressa do Chile, pois, agora, ao mesmo tempo em que elegiam suas autoridades, os municípios desempenhavam funções importantes na área de educação (pré-escola, educação primária e secundária) e saúde (atenção básica).

O sistema de eleições indiretas para o cargo de alcalde foi aplicado nas eleições de 1992, 1996 e 2000. Em 2001 uma nova reforma separou as eleições para alcalde e conselheiros nos municípios e ambos passaram a ser escolhidos em eleições diretas. Para Eaton (2004) o bom desempenho dos partidos da *Alianza* em nível municipal, a partir das eleições de 1996, contribuiu para que a UDI e a RN se tornassem menos resistentes à descentralização. Como resultado desse processo, Eaton destaca a criação da *Asociación Chilena de Municipalidades* (ACHM), sugerindo o surgimento de novas forças políticas no nível subnacional dispostas a fazer *lobby* por maior autonomia, mais competências administrativas e recursos financeiros. O autor também sublinha a crescente importância dos alcaldes como cabos eleitorais para os candidatos a deputados e senadores (EATON, 2004b).

O Chile é dividido em 15 regiões, 54 províncias, 346 comunas e 345 municípios. A distribuição dos municípios pelas províncias é a seguinte: apenas 3 províncias possuem mais de 20 municípios, 18 possuem entre 1 a 3 municípios, 19 províncias possuem de 4 a 6 municípios, 7 províncias possuem de 7 a 9 municípios, 6 possuem de 10 a 15, e apenas 4 províncias possuem mais de 15 municípios. Estes, responsáveis pela administração das comunas e nas quais os cidadãos elegem diretamente alcaldes e conselheiros, não são consideradas um terceiro nível de governo, enquanto as regiões sim, apesar de até 2013 os conselheiros regionais serem escolhidos de forma indireta e os intendentes, até hoje, serem nomeados pelo governo central. Apesar disso, o Chile reúne algumas características que, em tese, favoreceriam o fortalecimento dos

municípios enquanto arena de competição política e eleitoral e espaço de representação: longa tradição de eleições municipais (ainda que interrompidas durante o regime autoritário), representantes locais eleitos diretamente pelos cidadãos, eleições municipais separadas da nacional e municípios com prerrogativas importantes em áreas-chave como saúde e educação.

Os municípios também contam com autoridade para instituir impostos, com recursos transferidos de outras esferas e com funcionalismo próprio. Os conselheiros contam com remuneração e ajuda de custo (na forma de alimentação e alojamento) para o exercício do mandato, o que pode favorecer a sua profissionalização e dedicação à função. Segundo o *First Global Report* publicado pela *United Cities and Local Governments*, o Chile aparece entre os países com o melhor desempenho em termos de recursos humanos empregados em nível municipal, ao lado de Brasil e Costa Rica. Segundo o Relatório, no Chile, há 185 mil funcionários municipais (que representam 54% de todo o pessoal empregado no serviço público) (2008, p. 189).

Situação muito diferente encontramos no Uruguai. Até o ano de 2010 o país possuía dois níveis de governo e os departamentos – conhecidos como intendências municipais – desempenhavam as funções que, tradicionalmente, são desempenhadas pelos municípios sendo responsáveis pela representação, recepção de demandas e prestação de serviços. Segundo Ferla et al. essa mistura de funções provinciais e municipais contribuiu para a associação da ideia de governo municipal à de governo departamental, bastante difundida entre os uruguaios (FERLA et. al., 2016; AROCENA, 2013).²

Os governos municipais são, portanto, uma inovação muito recente. Apesar de poderem ser vistos como uma vitória da Frente Ampla que encampou o projeto de descentralização no país, os municípios convivem com vários obstáculos que remetem ao seu desenho institucional e à forma como ele interage com as características sociodemográficas do país.

A Lei de Descentralização Política e Participação Cidadã aprovada em 2009 foi muito vaga em relação às responsabilidades dos municípios, fazendo com que a sua

² Nas décadas de 1980 e 1990 os governos departamentais uruguaios passaram a assumir novas funções em diversas áreas que, até então, estavam sob responsabilidade do governo central, entre elas, saúde, educação, moradia, alimentação, desenvolvimento econômico, etc. (FERLA et. al., 2016).

jurisdição ficasse muito dependente de acordos entre as lideranças políticas.³ Cinco anos depois, a Lei 19.272 de 2014 apresentou uma delimitação mais precisa das competências dos departamentos e dos municípios, incluindo responsabilidades sobre a iluminação, planejamento urbano, uso do solo, manutenção de vias públicas, trânsito, limpeza urbana, coleta de lixo, entre outras responsabilidades tradicionalmente atribuídas aos governos locais.

Outro aspecto que parece limitar o processo de municipalização diz respeito aos critérios para a criação de municípios. Desde 2009 foram realizadas duas levas de criação de municípios: 89 em 2009, com eleições no ano seguinte; e 23 em 2015 com eleições realizadas no mesmo ano, somando 112 atualmente. A lei determinou que todas as localidades com mais de 2 mil habitantes deveriam ser municipalizadas. Para localidades com menos de 2 mil habitantes e para as capitais a criação de municípios permaneceu facultativa. No primeiro caso poderia ocorrer a partir de iniciativa popular ou do intendente; no caso das capitais, apenas por iniciativa exclusiva dos intendentes. As áreas não municipalizadas do país permaneceriam sob autoridade direta dos governos departamentais.

A lei determinou que os municípios são estruturas interdepartamentais, vedando a formação de municípios que pertencessem a dois ou mais departamentos. O critério para delimitação dos limites dos municípios foram as zonas eleitorais, base a partir da qual, em um determinado território, a existência de alguma unidade cultural é atestada, a quantidade de população contabilizada e forma-se o distrito em que as eleições irão ocorrer. Contudo, as zonas eleitorais são divisões administrativas adotadas pela Corte Eleitoral para atender às necessidades relativas ao pleito, logo, podem reunir um conjunto de pessoas sem se preocupar com o fato de elas constituírem ou não uma unidade cultural e social, um dos requisitos estabelecidos pela lei de 2010. Segundo Cardarello (2011), outro efeito dessa dinâmica foi permitir que os intendentes instrumentalizassem a criação de municípios de acordo com seus interesses e perspectivas eleitorais, em especial, nas capitais, que concentram a maior parte da população do país.

O fato de que nem todo o território do país tenha sido municipalizado gera uma situação na qual parte da população está sujeita a três níveis de governo, e a outra parte

³ A Lei 18.567 de 2009 foi seguida pelas leis 18.644, 18.653, 18.659, 18.665 e, por fim, pela Lei 19.272 sancionada em setembro de 2014 que complementa a legislação anterior (FERLA et. al., 2016).

está subordinada somente a dois. Este desenho geográfico ficou conhecido como "pele de leopardo", pelas manchas municipais isoladas umas das outras no corpo do departamento (SCHELOTTO & ABREU, 2011). A desigualdade no alcance da municipalização fica clara se observarmos as disparidades numéricas. Se, como afirmamos anteriormente, os governos locais tem o potencial para criar uma nova arena de participação e representação, favorecendo o pluralismo, no caso uruguaio, fica nas mãos dos intendententes em exercício determinarem o grau de pluralismo do sistema.

Esse ambiente institucional cria uma situação na qual os intendententes tendem a apoiar a municipalização das capitais dos departamentos que governam apenas se tiverem perspectivas seguras de sucesso eleitoral nessas capitais. Atualmente, 70,1% do eleitorado uruguaio vive em municípios, mas este número esconde várias assimetrias. Apenas os departamentos de Montevideú, Maldonado e Canelones (à época, governados pela Frente Ampla), que concentram 60% do eleitorado nacional, foram 100% municipalizados incluindo suas respectivas capitais. Os 40% restantes do eleitorado municipalizado se divide entre os outros 16 departamentos uruguaio e, dentre estes, nove não chegam a 20% de municipalização em seu território.

Uma pesquisa de opinião realizada no ano de 2015 mostra o desconhecimento de parte significativa da população sobre o processo de municipalização no país.⁴ Foram ouvidas, por telefone, 606 pessoas com mais de 18 anos, entre janeiro e julho de 2015, residentes em áreas municipalizadas. Os dados foram reportados por Ferla et. al. (2016) e mostram que a ampla maioria está pouco ou nada informada sobre o que os municípios fazem. Os mais velhos e escolarizados foram os que afirmaram se sentirem mais informados. Igualmente, a maior parte dos entrevistados também se mostrou insuficientemente informada sobre as funções do alcalde, sendo em Montevideú onde se encontrou o maior déficit de informação, contrastando com os municípios do interior e os municípios pequenos. Para Ferla et. al. (2016) uma explicação possível para essa diferença pode-se dever à maior proximidade dos representantes em relação à população nos municípios pequenos.

O desconhecimento a respeito dos conselheiros e suas funções são ainda maiores, com menor contraste entre as localidades. A investigação também mostrou que

⁴ No conjunto foram realizados dois censos de alcaldes, entrevistas com conselheiros departamentais, duas rodadas de entrevistas com intendententes e uma pesquisa de opinião com cidadãos que vivem em território municipalizado (Ferla et. al., 2016, p. 11).

apenas um terço dos entrevistados, principalmente nos municípios menores, tem uma visão positiva dos governos municipais. Por último, a pesquisa buscou verificar o grau de contato dos cidadãos com os representantes e órgãos municipais e com os instrumentos de participação popular, revelando, também aí, distanciamento dos cidadãos em relação à nova configuração política.

Diferentemente do Chile, portanto, no Uruguai encontramos vários obstáculos ao fortalecimento dos municípios: ausência de tradição municipal, eleições municipais coincidentes com as departamentais, municípios privados de prerrogativas importantes em áreas-chave como saúde e educação e sem autonomia para instituir e arrecadar seus próprios recursos.

Nos dois países, contudo, encontramos grandes disparidades no perfil populacional dos municípios, com maior equilíbrio no Chile. Mais da metade da população está concentrada nas grandes cidades com mais de 100 mil habitantes que representam, no Chile, 16% do total de municípios, e no Uruguai, 7,1%. As disparidades demográficas, por sua vez, são acompanhadas por assimetrias no que se refere aos recursos financeiros, humanos e às capacidades institucionais dos municípios, fatores que ajudam a explicar as diferenças de desempenho entre os governos municipais.

Tabela 1: Perfil demográfico dos municípios no Chile (2012)

Faixa populacional	N. de municípios	% do total	N. de habitantes	% do total
Até 20 mil	184	53,3	1.813,425	10,4
+ de 20 a 50 mil	73	21,2	2.264,361	13,0
+ de 50 a 100 mil	32	9,3	2.348,829	13,5
+ de 100 a 200 mil	35	10,1	4.929,373	28,2
+ de 200 mil	21	6,0	6.088,811	34,9
Total	345	100,0	17.444,799	100,0

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo 2012.

Tabela 2: Perfil demográfico dos municípios no Uruguai (2011)

Faixa populacional	N. de municípios	% do total	N. de habitantes	% do total
Até 10 mil	71	63,4	282.027	11,8
+ de 10 a 20 mil	21	18,8	309.410	12,9
+ de 20 a 100 mil	12	10,7	485.614	20,3
+ de 100 mil	8	7,1	1.318.755	55,0
Total	112	100,0	2.395.806	100,0

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Observatório Território Uruguai.

No Chile, a legislação que regula a organização e o funcionamento das municipalidades é bem mais precisa do que a uruguia sugerindo um grau mais elevado de desenvolvimento institucional. O Capítulo da Constituição Chilena intitulado “Administração Comunal” possui apenas cinco artigos (107 ao 111) e determina diretrizes gerais para a constituição e o funcionamento das municipalidades. A Constituição deixa a cargo de uma lei orgânica constitucional, no caso, a Lei Orgânica Constitucional de Municipalidades definir os demais aspectos do governo municipal, entre eles as funções e atribuições das municipalidades, a forma de eleição dos alcaldes e o número de conselheiros. A Lei também prevê, em seu Artigo 31, que todos os municípios possuem um regimento interno. Este tem origem em um decreto do alcalde e depende de aprovação do Conselho (Art. 65). Este regimento define a organização interna do município e as funções específicas atribuídas às unidades respectivas, sua coordenação ou subdivisão.

A Lei Orgânica de Municipalidades descreve as competências exclusivas dos municípios que incluem: elaboração do plano de desenvolvimento comunal, desenvolvimento comunitário, transporte e trânsito construção e urbanização e limpeza pública. Entre as funções exercidas de forma direta ou em colaboração com outras esferas estão: educação, cultura, saúde pública, meio ambiente, assistência social e jurídica, emprego, fomento produtivo, turismo, esporte, lazer, urbanização, planejamento urbano e rural, habitação, infraestrutura sanitária, transporte e trânsito públicos, prevenção de riscos, segurança pública, igualdade de gênero, atividades de interesse local. Os municípios são responsáveis pela educação primária e secundária e pela atenção básica na saúde.

A Lei Orgânica de Municipalidades define de maneira minuciosa a forma como os municípios devem reger seu funcionamento, descrevendo desde a criação de órgãos

internos ao corpo de funcionários e suas atribuições. A Constituição estabelece no Artigo 110 que as municipalidades poderão criar ou suprimir empregos, fixar remuneração, bem como estabelecer os órgãos ou unidades que a Lei Orgânica de Municipalidades permita. A Lei Orgânica de Municipalidades, por sua vez, estabelece em seus artigos 15 e 16 a estrutura administrativa mínima que cada município deve possuir para cumprir com suas funções e prestar os serviços que lhe cabem.

A análise da legislação parece corroborar o que afirma a *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD): que, no Chile, há pouca flexibilidade para os governos locais adaptarem suas estruturas organizacionais às características e demandas de suas localidades, o que pode resultar em dificuldades na gestão.⁵ Ainda assim, como afirmado, encontramos, no país, uma legislação mais precisa a respeito da organização e do funcionamento dos municípios quando comparada com a legislação uruguaia.

Do ponto de vista da autonomia fiscal, também encontramos diferenças entre os países. No Chile, a Lei Orgânica de Municipalidades assegura autonomia fiscal aos municípios com a possibilidade de instituição de impostos relacionados a atividades e bens com “uma clara identificação local” e autonomia para aplicação das receitas provenientes. Os principais impostos municipais são o imposto territorial, o que incide sobre a circulação de veículos e as patentes a que se referem os artigos 23 e 32 da lei. A legislação também prevê receitas provenientes de transferências regionais, participação no Fundo Comum Municipal – que redistribui 30% das taxas municipais com o objetivo de combater as assimetrias entre municípios ricos e pobres – e vários outros fundos setoriais que, em conjunto, representam metade dos recursos municipais.

No Uruguai, a lei não atribuiu aos municípios responsabilidades em áreas-chave de políticas públicas como saúde e educação. No plano fiscal, até 2014, eram poucas as referências legais a alguma forma de autonomia dos municípios. Estes não foram dotados de autonomia para instituir impostos e todos os seus recursos eram provenientes do Fundo de Incentivo para a Gestão dos Municípios e dependiam quase que exclusivamente de repasses acordados com os departamentos. Uma das principais contribuições da Lei 19272 de 2014 foi obrigar os governos departamentais a incluírem em seus orçamentos quinquenais uma atribuição específica para os municípios. Além

⁵ Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39356342>. Acessado em: 20/06/2017.

disso, alterou as regras de distribuição dos recursos do Fundo, alimentado com recursos do governo central.

Até então os recursos eram distribuídos igualmente para os municípios e de 2010 a 2015 os 50 milhões de pesos anuais do Fundo eram usados, em sua maioria, para remunerar os alcaldes (FERLA et. al., 2016). Com a mudança, a distribuição dos recursos passou a ocorrer em três níveis: o primeiro correspondente a 10% do total do fundo, é um montante dividido igualmente entre todos os municípios, com total liberdade para sua aplicação; o segundo, que equivale a 75% do total, tem por objetivo reduzir as desigualdades entre os territórios (seu destino é o financiamento de programas e projetos municipais ou departamentais dentro dos municípios); o terceiro, referente aos 15% restantes, estão vinculados ao cumprimento de compromissos de gestão e metas estabelecidas em acordos com o Governo Departamental, seu destino é o financiamento de programas e projetos nos municípios⁶.

Em comparação com o Uruguai, o Chile parece um caso bem sucedido de descentralização que resultou em maior fortalecimento dos municípios. Contudo, há várias críticas ao processo, principalmente no que se refere à dimensão administrativa. Para Mardones (2008), em relação à saúde e educação, não houve de fato uma descentralização para o nível municipal já que o governo central define as políticas e é responsável por estabelecer parâmetros gerais, pela fiscalização e pelo financiamento. Os municípios seriam, segundo ele, meros prestadores de serviço. O efeito descentralizador ocorre porque os municípios precisam usar seus próprios recursos para complementar o financiamento. Porém, isso teria o efeito de reduzir a capacidade dos municípios de prestar serviços nas áreas em que eles são realmente autônomos em relação ao governo central. Também é importante considerar que, embora os gastos dos governos subnacionais tenham passado de 3,7% em 1980 para 15% em 2005, com importante participação dos municípios, o país encontra-se bem atrás de outros países unitários do continente.

No Uruguai, a julgar pela Lei 18.567 de 2009 e suas leis complementares, temos a impressão de que as autoridades locais são quase que completamente subordinadas aos governos departamentais e ao governo central. Os municípios passam a existir, são representados por autoridades eleitas, passam a ter novas responsabilidades, mas

⁶ Disponível em: < <http://www.opp.gub.uy/decimos/noticias/item/548-acuerdo-nuevos-criterios-de-distribucion-para-los-municipios>>. Acessado em: 20/06/2017.

carecem dos recursos humanos, financeiros e organizacionais necessários para desempenharem essas responsabilidades.

Por essa razão, alguns estudiosos tem classificado o processo uruguaio como desconcentração. Neste caso, teríamos a transferência de responsabilidade sobre execução de ações, sem real autonomia para tomar decisões sobre o desenho de políticas públicas, definir prioridades e decidir sobre o volume e a destinação dos gastos públicos, com grande controle do governo central e intermediário (MARDONES, 2008, p. 46). Segundo Barreto (2011) o município uruguaio carece de personalidade jurídica, podendo ser visto como um órgão do governo departamental, dotado de uma desconcentração mais ou menos ampla, que lhe permite desenvolver uma competência própria, mas sem que isto implique ruptura do vínculo hierárquico na ordem administrativa. A legislação uruguaia também não abre prerrogativa para a criação de uma carta orgânica municipal e é vaga quanto ao alcance do espaço de debate e formulação de propostas por parte dos membros da Junta Local.

Os estudiosos da descentralização tendem, em geral, mensurar a autonomia política a partir da existência ou não de eleições diretas para a escolha dos representantes. Este critério, contudo, é insuficiente porque não permite diferenciar os países da América Latina que, hoje, quase em sua totalidade, preveem eleições diretas dos chefes dos executivos subnacionais. Para tanto, propomos incorporar outros aspectos que ajudam a compreender quando e por que os municípios despontam como arenas importantes do ponto de vista político, como espaços atraentes para políticos e partidos, e com potencial para dar origem a uma agenda política propriamente local, centrada nas competências e responsabilidades dos municípios.

Tendo apresentado, em linhas gerais, as características da descentralização nos dois países – em sua face política, administrativa e fiscal – nas próximas seções analisaremos o desenho institucional dos órgãos de representação e administração locais e os resultados políticos do processo no que se refere ao desempenho dos partidos e forças políticas nas eleições municipais.

2. Representação e dinâmica eleitoral no nível municipal

2.1 Órgãos de administração e representação municipais

No Uruguai, a lei determina que os municípios são representados por uma Junta Local constituída por cinco membros escolhidos em eleição direta por lista fechada e bloqueada e sistema proporcional, na mesma ocasião em que são realizadas as eleições departamentais (seis meses após as nacionais). O mais votado da lista mais votada é denominado alcalde, os demais membros da Junta são os conselheiros. Ferla et. al (2016, p. 51), em um dos balanços mais abrangentes sobre o processo de municipalização no país, afirmam que as Juntas são um colegiado executivo. O presidente é apenas o primeiro entre pares e, embora tenha prerrogativas específicas, as decisões mais importantes devem ser tomadas pelo corpo (que pode ser composto por conselheiros de partidos diferentes do partido do alcalde). Não há, portanto, separação entre um ramo executivo e um ramo legislativo no nível municipal. Os mandatos dos membros da Junta são de cinco anos com uma reeleição consecutiva para *alcaldes* e sem limite de reeleição para conselheiros.

O fato de que todas as juntas possuem o mesmo número de membros independentemente do tamanho da população gera grandes disparidades na escala da representação. Enquanto cada membro da Junta Local do município A de Montevideu representa aproximadamente 41.582 eleitores, um membro da Junta de Arbolito (departamento de Cerro Largo) com 263 habitantes, por exemplo, representa 53 pessoas. Neste caso o voto do cidadão do município pequeno vale 784 vezes o voto dos cidadãos do município grande.

No Chile, a Lei Orgânica de Municipalidades prevê que a administração de uma ou mais comunas ficará a cargo de uma municipalidade representada por um alcalde e um conselho municipal, eleitos na mesma ocasião, mas em cédulas separadas (desde 2004, quando a eleição dos alcaldes voltou a ser direta). Desde 1989, as eleições municipais nunca coincidiram com as nacionais. O alcalde é eleito por sistema de maioria simples para um mandato de quatro anos com permissão para reeleição

ilimitada.⁷ Os conselheiros são eleitos por sistema proporcional por listas que podem ser de um único partido, de uma coligação de partidos chamada de “pacto eleitoral” ou de candidaturas independentes. A lei prevê dois tipos de candidatos independentes. Os que integram pactos ou subpactos eleitorais e não necessitam de patrocínio de cidadãos. E os que não integram pactos ou subpactos e dependem do patrocínio de um número de cidadãos igual ou superior a 0,5% dos que houverem votado na comuna o agrupamento de comunas na eleição anterior⁸. Neste caso, nem os candidatos nem os patrocinadores podem ser filiados a partidos políticos. Neste ponto, registra-se uma diferença em relação ao Uruguai onde os partidos permanecem tendo o monopólio sobre o processo eleitoral.

Diferentemente do Uruguai que estabelece o mesmo número de membros para as Juntas Locais em todos os municípios, no Chile, o critério para a definição do número de membros dos conselhos é o número de eleitores das comunas. O tamanho dos conselhos varia de 6 conselheiros nas comunas com 70 mil eleitores, 8 nas comunas com mais de 70 até 150 mil eleitores e 10 conselheiros nas comunas com mais de 150 mil eleitores (Art. 72). Apesar de definir o número de conselheiros em função do tamanho do eleitorado, também observamos disparidades na escala da representação. No município menos populoso, Rio Verde, na província de Magallanes, cada um dos seis conselheiros representa, em média, 26,8 cidadãos. Já no município mais populoso, Puente Alto, capital de província de Cordillera, cada um dos dez conselheiros representa 58626,7 pessoas (Censo 2012).

O artigo 70 da Lei de Municipalidades determina que o município chileno deve prover o Conselho dos meios e condições necessárias para seu devido funcionamento e pode incluir no orçamento recursos para a capacitação dos conselheiros. A remuneração é aprovada pelo próprio Conselho anualmente, o que não ocorre no Uruguai, onde o trabalho de conselheiro é voluntário e o salário do alcalde determinado pela Junta Departamental.

⁷ No Chile, há casos de alcaldes que já completam 24 anos no cargo, fato que tem motivado iniciativas legislativas para limitar a reeleição. Ver: <http://www.t13.cl/noticia/politica/alcaldes-vitalicios-siete-ediles-podrian-cumplir-28-anos-cargo>. Acessado em: 08/05/2017.

⁸ Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, 1989.

2.2. Competição política no nível municipal: renovação ou reprodução?

Como afirmamos, uma das expectativas tradicionalmente associadas à descentralização era a de que, como consequência da autonomia política dos municípios, teríamos uma dinâmica eleitoral mais plural no nível local. A ideia subjacente é a de que as barreiras à entrada no sistema político seriam menores no nível local, o que poderia contribuir para a inclusão de grupos tradicionalmente marginalizados (mulheres, afrodescendentes e indígenas, por exemplo) e para a emergência de novas forças políticas. Teríamos, então, órgãos representativos mais plurais e inclusivos.

No Chile, comparando o percentual das mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados, os conselhos municipais e as alcaldías, observa-se uma tendência neste sentido. Nas sete eleições para a Câmara dos Deputados chilena, vemos que a presença das mulheres passou de 5,8 em 1989 para 15,8 em 2013, em um movimento de constante ampliação, mas ainda que enorme sub-representação. Nos conselhos municipais esta presença é mais marcante: o menor percentual foi de 14,5% em 1996 e o maior de 25,2% em 2012. Para o cargo de alcaldesas o percentual passou de 9,4% na eleição de 1996 para 12,5% em 2012.

Tabela 3: Percentual de mulheres eleitas nos municípios do Chile (1996-2012)⁹

Eleição	Alcaldesas	Conselheiras
1996	9,4	14,5
2000	12,3	17,3
2004	12,2	21,1
2008	12,5	23,3
2012	12,5	25,2

Fonte: Elaboração própria - Servicio Electoral de Chile

Um dos fatores que pode explicar a diferença observada remete aos sistemas eleitorais utilizados para a eleição de deputados e conselheiros: sistema binominal no primeiro caso, com magnitude 2, e sistema proporcional, no segundo caso, com a

⁹ No momento da análise, os resultados eleitorais para o ano de 2016 ainda não estavam disponíveis no Portal do Servicio Electoral de Chile.

magnitude dos distritos variando entre 6, 8 e 10.¹⁰ Como argumentam os estudiosos do tema, a magnitude do distrito eleitoral – número de cadeiras de um distrito – é o aspecto mais importante de um sistema eleitoral: quanto maior a magnitude maior a proporcionalidade dos resultados e mais fácil é a representação de minorias (NICOLAU & SCHMITT, 1995).

Se a diferença observada se devesse, apenas, à aplicação de diferentes regras eleitorais, não deveríamos encontrar disparidades entre os municípios, segundo o porte. Contudo, observamos que tanto para o cargo de alcaldesa, quanto de conselheira, no período de 2004 a 2012, o percentual de mulheres eleitas diminui à medida que aumenta o tamanho do município. Os dados mostram, portanto, que o desempenho das mulheres é melhor nos municípios menores, caindo drasticamente naqueles com mais de 200 mil habitantes.

Tabela 4: Desempenho das mulheres nas eleições para alcaldías e conselho por porte do município (2004-2012)

Porte	Eleição para alcaldes				Eleição para o conselho			
	2004	2008	2012	Média	2004	2008	2012	Média
Até 10 mil	28,6	27,9	30,2	28,9	26,6	25,2	24,3	25,3
De 10.001 a 20 mil	26,2	30,2	25,6	27,3	25,7	24,8	23,6	24,6
De 20.001 a 50 mil	19,0	16,3	16,3	17,2	16,6	20,2	19,6	18,9
De 50.001 a 200 mil	19,0	16,3	16,3	17,2	23,7	20,2	22,1	22,0
Maior que 200.001	7,1	9,3	11,6	9,4	7,5	9,6	10,4	9,3

Fonte: Elaboração própria - Servicio Electoral de Chile

Como afirmamos na primeira seção deste artigo, há bastante consenso na literatura de que o Chile se caracteriza por um sistema partidário centralizado no qual as lideranças políticas nacionais têm maior prestígio, poder decisório e influenciam decisivamente o processo eleitoral, incluindo o recrutamento de candidatos (MONTERO & SAMUELS, 2004). Este entendimento é o ponto de partida de vários estudiosos para classificar o processo de descentralização no país como de tipo *top-down*. Ainda assim, existia certa expectativa de que o fortalecimento dos governos locais pudesse acarretar mudanças na dinâmica do sistema partidário no país e certa

¹⁰ O Chile não possui um sistema de cotas de gênero, nem em nível nacional, nem em nível municipal. Segundo Spohj, Maglia, Machado e Oliveira (2016) o Chile conta, apenas, com cotas de gênero voluntárias dentro dos partidos (2016, p. 431).

descontinuidade entre o sistema partidário nacional e o local (EATON, 2004). A comparação do desempenho dos partidos chilenos no nível nacional e municipal pode contribuir para o entendimento desta questão.

A análise dos resultados das eleições para a Câmara dos Deputados no período de 1989 a 2013 revela grande estabilidade no desempenho dos partidos chilenos: nas três primeiras eleições a DC obteve a maior bancada seguida da RN e nas quatro eleições seguintes a situação se inverteu, com exceção de 2005 quando a DC perdeu o segundo lugar para o PPD. Em cinco eleições, o terceiro lugar ficou alternadamente com o PPD ou com a UDI. O PS aparece logo em seguida. De 1989 a 2013 os seis principais partidos chilenos concentraram de 78,4% das cadeiras da Câmara dos Deputados em 1989 a 95,9% em 2005. A média do período é de 89,3%.

Apenas em duas eleições – 1989 e 2001 – os candidatos independentes aparecem entre os cinco primeiros em número de votos, quando somados. O desempenho dos independentes nas eleições de 1989 foi atípico e deve ser compreendido no contexto de uma eleição também atípica, a primeira após a redemocratização do país. De lá para cá, apenas em 2001 eles conseguiram chegar aos 10% de cadeiras na Câmara.

No nível municipal, no período de 1996 a 2012, os seis principais partidos chilenos concentraram um percentual menor de alcaldías – variou de 64,9 a 81,2% – quando comparado com o seu desempenho na Câmara. Os candidatos independentes conquistaram o segundo lugar em número de alcaldes em 2004 (quando as eleições voltaram a ser diretas), o terceiro lugar em 1996 e 2000, e o primeiro lugar nas eleições de 2008 e 2012. Considerando todo o período, vemos que os independentes foram os segundos colocados em número de alcaldes, praticamente empatados com a DC.

Tabela 5: Desempenho dos partidos nas eleições para alcalde no Chile (1996-2012)

Partido	1996	2000	2004	2008	2012
DC	30,0	24,9	28,7	17,1	16,2
PPD	10,0	8,2	9,9	10,1	10,7
PS	11,2	9,4	13,0	8,7	8,7
PRSD	4,7	4,4	3,5	2,9	3,8
RN	19,7	21,1	11,0	15,9	11,9
UDI	1,5	13,2	14,8	16,8	13,6
Independente	21,8	18,5	18,0	26,4	31,9
Outros	1,2	0,3	1,2	2,0	3,2
Total	100,0 (340)	100,0 (341)	100,0 (345)	100,0 (345)	100,0 (345)

Fonte: Elaboração própria - Servicio Electoral de Chile

Também nas eleições para os conselhos municipais os independentes tiveram um desempenho bem melhor do que para a Câmara dos Deputados. Em conjunto, eles ficaram em segundo lugar no número de conselheiros eleitos em 1996, 2000 e 2008. Em 2012 foram os que elegeram o maior número de conselheiros no país. Os seis maiores partidos concentraram de 67,5% das cadeiras de conselheiros em 2012 a 86,3% em 2004, com uma concentração média de 76,8% no período de 1996 a 2012. A comparação das três eleições – alcaldes, conselheiros e deputados – mostra que os seis principais partidos concentram mais cadeiras no nível nacional (de 78,4 a 95,9%) do que no municipal (de 67,5 a 86,3% para os conselhos e de 64,9 a 81,2% para alcaldes).

Tabela 6: Desempenho dos partidos nas eleições para os conselhos municipais no Chile (1996-2012)

Partido	1996	2000	2004	2008	2012
DC	25,5	23,7	21,3	16,1	14,5
PPD	11,2	12,1	10,8	9,3	9,0
OS	9,5	11,5	11,9	11,6	9,8
PRSD	9,7	5,7	5,5	5,2	4,0
RN	16,1	16,4	18,0	18,1	14,4
UDI	2,0	10,3	18,8	16,1	15,8
Independentes	23,9	18,5	10,1	17,7	21,8
Outros	2,1	1,6	3,5	5,7	10,5%
Total	100,0 (1781)	100,0 (1778)	100,0 (2140)	100,0 (2142)	100,0 (2223)

Fonte: Elaboração própria - Servicio Electoral de Chile

Mas, o desempenho dos independentes, assim como o das mulheres, não é homogêneo no território. Considerando o período de 2004 a 2012, o sucesso dos independentes nas eleições para alcalde foi maior nos municípios com até 50 mil habitantes. Nos municípios com mais de 200 mil habitantes eles não superaram os 6% de eleitos em nenhuma das eleições municipais. Se as regras para escolha dos alcaldes e dos conselheiros são as mesmas em todos os municípios, isso pode significar que os candidatos independentes têm maiores dificuldades para concorrer sem o suporte de um partido político nos municípios que concentram um número maior de habitantes e nos quais as campanhas exigem um volume mais amplo de recursos humanos e financeiros nas campanhas. Apenas nos municípios menores, o sistema de representação

proporcional com magnitude superior a cinco parece favorecer a emergência e o fortalecimento de outras forças políticas, levando à maior pluralização dos órgãos de representação.

Tabela 8: Desempenho dos independentes nas eleições para alcaldes e conselho por porte do município no Chile (2004-2012)

Porte	Eleição para alcaldes				Eleição para o conselho			
	2004	2008	2012	Média	2004	2008	2012	Média
Até 10 mil	29,03	25,3	30,0	28,1	32,7	32,6	32,6	32,6
+ de 10.000 a 20 mil	32,3	24,2	29,1	28,1	31,8	29,5	28,5	29,5
+ de 20.000 a 50 mil	24,2	30,8	20,9	25,1	16,6	20,3	18,8	18,9
+ de 50.000 a 200 mil	11,3	16,5	18,2	16,0	14,7	12,9	14,0	13,8
Maior que 200 mil	3,2	3,3	1,8	2,7	4,1	4,8	6,0	5,2

Fonte: Elaboração própria - Servicio Electoral de Chile

Os dados apresentados sugerem que, no Chile, como esperado, a representação política no nível municipal mostra-se mais plural, quando comparada com o perfil dos eleitos para a Câmara dos Deputados. Observa-se maior presença de candidatos independentes e de mulheres nos órgãos de administração e representação local, sobretudo nos municípios de menor porte. Como afirmamos, esse resultado deve ser compreendido tanto pelas características do sistema eleitoral para escolha dos conselheiros quanto a partir das características sociodemográficas dos municípios e do perfil organizacional dos partidos. Nos municípios menores, candidatos independentes, assim como os de novos partidos, encontram melhores condições para concorrerem mesmo quando não controlam muitos recursos. Já na eleição para a Câmara dos Deputados falta aos independentes maior capilaridade no território.

Se a maior presença de mulheres e de políticos independentes sugere um quadro de representação mais plural que parece romper com o oligopólio dos partidos tradicionais, isso, por si só, não é evidência suficiente para concluir por uma maior representatividade e inclusão. As análises sobre as eleições para os conselhos municipais em 2016 destacam que apenas os independentes que se incorporam aos pactos eleitorais foram exitosos. Candidaturas independentes, fora dos pactos, foram menos frequentes e tiveram menos êxito, mesmo em face da grande desconfiança e

insatisfação dos cidadãos em relação aos partidos tradicionais.¹¹ Já na eleição para alcaides, os independentes fora dos pactos conseguiram a terceira maioria em 2016, ampliando sua votação em quase 220 mil votos em comparação com 2012.¹²

O Uruguai é outro país que a literatura especializada considera como caso de sistema partidário centralizado no qual o processo de descentralização foi conduzido pelas lideranças nacionais. Assim como o Chile, demonstra grande estabilidade das principais forças políticas e um crescimento ininterrupto da Frente Ampla no período de 1989 a 2014. Na Câmara de Representantes o Partido Colorado, Nacional e a Frente Ampla controlaram de 90,9% das cadeiras em 1989 a 99% em 2004. Durante todo o período estes três partidos, somados, nunca ficaram abaixo dos 90% das cadeiras. Ao longo do período, algumas mudanças importantes no equilíbrio de forças entre os partidos ocorreram: se em 1989 as maiores bancadas foram, na ordem, do PN, PC e FA, em 1994 os três partidos ficaram praticamente empatados. Desde 1999 a FA assumiu a liderança no número de cadeiras com larga vantagem. O PC ficou em segundo lugar em 1999 e desde então perdeu esse espaço para o PN.

A tabela a seguir apresenta o desempenho dos partidos nas eleições para alcaides por porte do município nos anos de 2010 e 2015. Nas duas eleições, os três mesmos partidos que monopolizam as cadeiras na Câmara de Representantes elegeram quase a totalidade dos alcaides. O baixo desempenho do Partido Colorado a partir do ano de 2004 se reproduz no nível municipal onde o partido não foi capaz de ultrapassar o percentual de 7%.

A FA e o PN ficaram praticamente empatados em 2010, mas em 2015, os Blancos superaram a Frente Ampla em número de alcaldias em 26 pontos percentuais. Apesar disso, enquanto a FA elegeu alcaides em todas as faixas populacionais, os Blancos ficaram basicamente restritos aos municípios com até 20 mil habitantes. Mesmo elegendendo menos alcaides em 2015, a FA continua administrando um volume maior de população no nível municipal já que seus intendententes foram os únicos que municipalizam as capitais. A FA governa 67,6% do total da população municipalizada,

¹¹ Dados do Latino barômetro de 2016 mostram um recuo de 11% no apoio à democracia (de 65 para 54%).

¹² Disponível em <http://ciperchile.cl/2016/10/25/analisis-de-las-elecciones-municipales-quien-gano/>. Acessado em 20/06/2017.

contra 18,3% do Partido Nacional e 13,1% da Concertación. Esta última força política despontou em 2015 participando da eleição nos oito municípios de Montevideu. Em cada caso, incorporou três sublegendas: uma delas com representação do Partido Nacional, outra com representação do Partido Colorado, e uma terceira sublegenda com uma candidatura independente (FERLA et. al, 2016, p. 65).

Tabela 9: Desempenho dos partidos nas eleições para alcaldes por porte do município no Uruguai (2010 e 2015)

Porte	2010				2015				
	PN	FA	PC	Total	PN	FA	PC	CON.	Total
Até 10 mil	65,3 (32)	24,5 (12)	10,2 (5)	55,1 (49)	77,5 (55)	12,7 (9)	9,8 (7)	-	63,4 (71)
+ de 10 a 20 mil	47,6 (10)	47,6 (10)	4,8 (1)	23,6 (21)	47,6 (10)	52,4 (11)	-	-	18,8 (21)
+ de 20 a 100 mil	-	100,0 (11)	-	12,4 (11)	8,4 (1)	91,6 (11)	-	-	10,7 (12)
+ de 100 mil	-	100,0 (8)	-	9,0 (8)	-	75 (6)	-	25 (2)	7,1 (8)
Total	47,2 (42)	46,1 (41)	6,7 (6)	100,0 (89)	59,0 (66)	33,0 (37)	6,2 (7)	1,8 (2)	100,0 (112)

Fonte: Elaboração própria. Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay e Observatorio Territorio Uruguay.

O que os dados mostram é que o equilíbrio de forças no nível municipal é bastante semelhante ao que se vê no nível nacional. Mais ainda, é possível encontrar bastante congruência entre o governo departamental e o municipal. Ferla et al. (2016) mostram que em 2010, 66% dos alcaldes eleitos eram do mesmo partido dos intendentes de seus departamentos; em 2015 a sintonia partidária entre alcalde e intendente se verificou em 71% dos municípios. Em oito departamentos observou-se uma coincidência completa entre alcaldes dos municípios e intendentes de seus respectivos departamentos. O Partido Nacional é o que possui o maior número de alcaldes de partidos diferentes do intendente departamental (19 em 2010 e 20 em 2015). Além disso, as autoras destacam que do total dos 23 municípios instalados em 2015, em todos aqueles em que a iniciativa da criação decorreu de vontade do intendente (com exceção de um município), o partido do alcalde e do intendente coincidem (FERLA et. al., 20016, p. 69-70). Segundo Cardarello (2011), essa sintonia se explica pela impossibilidade do voto cruzado, isto é, de que o eleitor escolha listas diferentes para a eleição departamental e a municipal. Além disso, a coincidência entre as eleições

departamentais e municipais é um fator que pode contribuir para a congruência observada. As eleições para alcaldes, portanto, não sugerem renovação do ponto de vista partidário no nível municipal. Os partidos menores que também concorreram no pleito, não conquistaram nenhuma alcaldía ou cargo de conselheiro.¹³

As eleições de conselheiros municipais não foram muito diferentes. Em 2010, FA e PN ficaram praticamente empatados em número de conselheiros e, em 2015, como ocorreu com os alcaldes, o PN ultrapassou a Frente Ampla. Esta tem maior presença nas capitais, mas, a partir de 2015, passou a dividir este espaço com o Partido da Concertación. O NEP eleitoral na eleição de 2010 foi de 2,2 e o NEP considerando a composição dos conselhos foi de 1,9, o que, segundo Cardarello (2011, p. 86) releva uma dinâmica bipartidária no nível municipal.

Tabela 10: Desempenho dos partidos uruguaios nas eleições para conselheiros por porte do município – Uruguai (2010 e 2015)¹⁴

Porte	2010				2015				
	PN	FA	PC	Total	PN	FA	PC	CON.	Total
Até 10 mil	35,6% (67)	50% (94)	14,4% (27)	(184)	31,4% (89)	56,4% (160)	12,2% (35)	-	(284)
+ de 10 a 20 mil	49% (41)	46,4% (39)	4,6% (4)	(84)	46,4% (39)	51,2% (43)	2,4% (2)	-	(84)
+ de 20 a 100 mil	67,5 (27)	30% (12)	2,5% (1)	(40)	58,3% (28)	39,6% (19)	2,1% (1)	-	(48)
+ de 100 mil	62,5% (20)	28% (9)	9,5% (3)	(32)	50% (16)	-	-	50% (16)	(32)
Total	45% (155)	44,7% (154)	10,3% (35)	100,0 (344)	38,4% (172)	49,5% (222)	8,5% (38)	3,6% (16)	100,0 (448)

FONTE: Elaboração própria. Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay e Observatorio Territorio Uruguay

Os dados, portanto, corroboram o que o desenho institucional da municipalização já possibilitava antever: a criação de municípios se orienta, primordialmente, pelos interesses e cálculos eleitorais dos intendentés. Se estes possuem expectativas seguras de sucesso eleitoral no nível municipal se inclinam para a

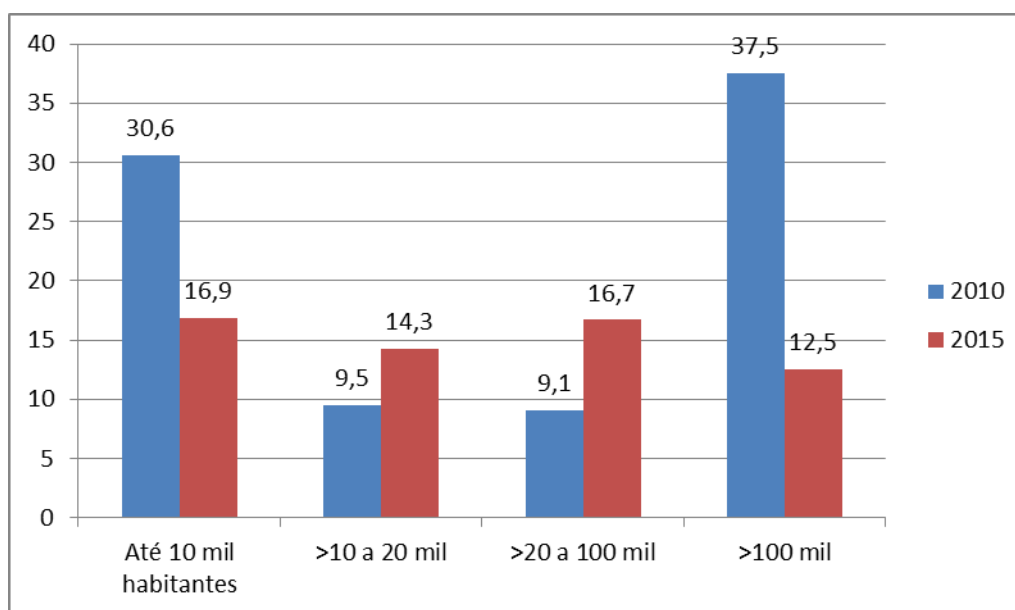
¹³ Segundo Cardarello (2011, p. 81), nas eleições de 2010 foram apresentadas 1065 cédulas de votação para as Juntas Locais, das quais 400 correspondiam ao Partido Nacional, 313 ao Partido Colorado, 276 à Frente Ampla e as 76 restantes foram repartidas entre o Partido Independiente e a Asamblea Popular.

¹⁴ Na contagem do número de conselheiros no ano de 2010, foram excluídos os municípios de Minas de Corrales, Santa Clara de Olimar e Vergara por falta de dados confiáveis. O total soma 344 e não 356.

municipalização, caso contrário, se opõem a ela. No caso do Partido Nacional, verifica-se, ainda, grande receio dos intendentes em municipalizar as capitais.

Do ponto de vista partidário, portanto, a análise do desempenho eleitoral desagregado por porte do município, não traz grandes surpresas. O que dizer do desempenho considerando o sexo dos alcaldes eleitos? Na Câmara de Representantes do Uruguai, a presença de mulheres passou de 12,2% em 1999 e 2004 para 14,1% em 2009 e 20,2% em 2014. No nível municipal, na eleição de 2010, o percentual de mulheres superou em muito o observado em nível nacional nos municípios de menor e maior porte como mostra o Gráfico 2. Este percentual caiu significativamente na eleição de 2015, não passando dos 17% em nenhuma das faixas populacionais.¹⁵

Gráfico 1: Percentual de mulheres eleitas alcaldesas por porte do município no Uruguai (2010 e 2015)



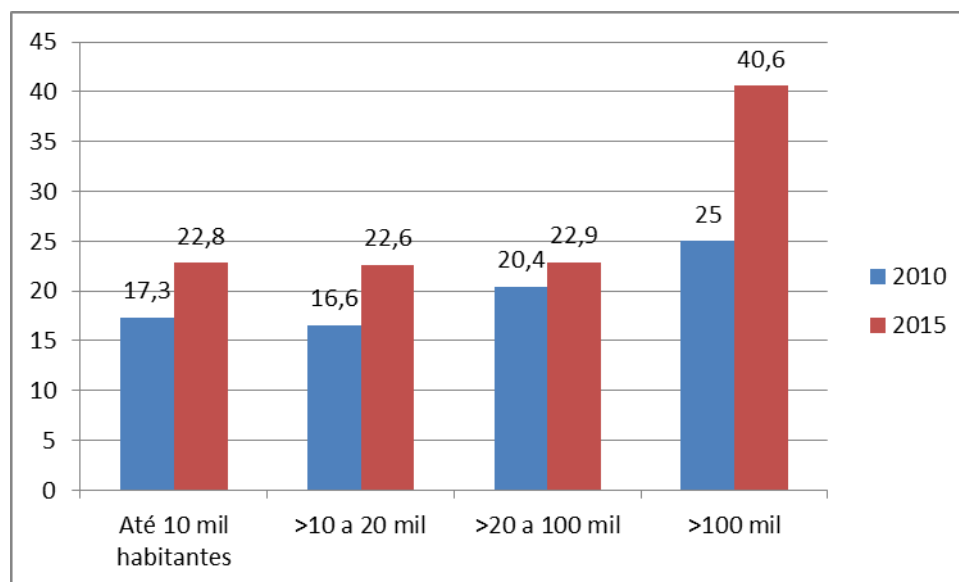
Fonte: Elaboração própria. Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay e Observatorio Territorio Uruguay

Se de 2010 para 2015 as mulheres tiveram uma piora em seu desempenho na eleição para alcalde, para o cargo de conselheiras, ocorreu o oposto. O desempenho delas melhorou em todas as faixas populacionais, com destaque para os municípios com

¹⁵ A aprovação de cotas de gênero no Uruguai é recente (Lei 18476 de 2009) e foi implementada em 2009 e 2014. Ela estabelece que nas listas internas dos partidos, um em cada três candidatos deve ser mulher (em toda a lista ou nos primeiros 15 lugares), sob pena de rejeição da lista (SPOHR, MAGLIA, MACHADO e OLIVEIRA, 2016).

mais de 100 mil habitantes nos quais elas conquistaram 40% das cadeiras nas Juntas Locais.

Gráfico 2: Percentual de mulheres eleitas conselheiras por porte do município no Uruguai (2010 e 2015)



Fonte: Elaboração própria. Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay e Observatorio Territorio Uruguay

Se do ponto de vista partidário, não encontramos muita diferença na composição das Juntas Locais em relação ao nível nacional, o mesmo não pode ser dito a respeito da variável gênero. Na Câmara de Representantes do Uruguai, a presença de mulheres nunca ultrapassou os 20% no período de 1999 a 2014. Nas Juntas Locais, contudo, elas chegaram a representar, em seu melhor desempenho, 37,5% das alcaldesas nos municípios com mais de 100 mil habitantes em 2010 e 40,6% dos lugares nos conselhos nos grandes municípios em 2015. Elas ainda estão, por certo, subrepresentadas, mas tem ampliado sua presença no nível municipal.¹⁶

Diferentemente do Chile onde podemos ver maior pluralização da competição política em nível municipal, principalmente nos municípios menores, no Uruguai, o processo é monopolizado pelos três principais partidos que também monopolizam as

¹⁶ Segundo Ferla et. al. (2016), o incremento no número de mulheres eleitas nos conselhos deve-se a um aumento na quantidade de conselheiras titulares eleitas (111 em 2015 contra 59 em 2010).

cadeiras na Câmara de Representantes. Este quadro não se modifica quando analisamos o desempenho dos partidos pelo porte do município.

Outro dado que tem interessado os estudiosos remete à abstenção eleitoral no nível municipal. Segundo Cardarello (2011), na eleição de 2010 observou-se 64% de abstenção em Montevideu e uma média de 50% em todo o país, percentuais que contrastam fortemente com a média de 3% registrada para os outros níveis de governo (CARDARELLO, 2011, p. 89-90). Segundo o autor, a alta incidência de votos brancos e nulos pode ser explicada: (i) pela coincidência entre as eleições municipais e departamentais e pelo fato de que o eleitor atribui a esta última maior importância; (ii) pela impossibilidade de o eleitor escolher partidos diferentes para os dois níveis; (iii) defasagem entre o local de residência do eleitor e o local de emissão do voto. Considerando os percentuais registrados em Montevideu, Cardarello (2011) afirma que é difícil saber se eles representam uma rejeição explícita aos governos locais ou se foi resultado de falta de informação e confusão entre os eleitores a respeito do procedimento de votação e das funções dos novos representantes locais (houve um intervalo curto entre a criação dos municípios e a eleição).

Como destacado nas primeiras seções deste artigo, a descentralização no Uruguai vem sendo conduzida de forma muito lenta e gradual. Este ritmo leva em conta as preferências e os temores das lideranças departamentais e nacionais de perda de autoridade decisória e recursos. As escolhas relativas à forma de criação e de delimitação dos territórios dos municípios, como destacamos, deixa muito espaço para a discricionariedade dos intendentos departamentais e cria uma situação de descontinuidade que resultou em muita ambiguidade e confusão para os cidadãos. No interior do atual quadro institucional, a decisão de aprofundar o processo, por meio da municipalização das capitais, fica dependente dos cálculos eleitorais de curto e médio prazo das lideranças departamentais. O aprofundamento da descentralização depende, também, da transferência de competências administrativas, autoridade na esfera fiscal, repasse de recursos financeiros e humanos para os municípios. Retomando um argumento apresentado no final da primeira seção deste artigo, entendemos que a autonomia política e a relevância dos representantes locais no interior do sistema não pode ser vista apenas como uma função das eleições diretas. Depende, também, das condições nas quais as eleições são realizadas, do conjunto dos temas e áreas de

políticas sobre as quais eles podem exercer autoridade e dos recursos de que dispõem para fazê-lo.

3. Considerações finais

Neste artigo nos propomos a analisar, comparativamente, o processo de descentralização no Chile e no Uruguai, caracterizando o contexto em que ele ocorreu e suas consequências do ponto de vista do surgimento ou do fortalecimento de um novo espaço de representação e participação no nível municipal. Mostramos que a despeito de compartilharem várias características, os dois países trilharam caminhos distintos no que tange à descentralização com resultados também diferentes.

Nossa análise nos permite dialogar com a tese de Montero e Samuels (2004) de que o formato do sistema de partidos deve ser considerado uma variável central para compreender as origens e as características do processo de descentralização e, quiçá, seus resultados. Especificamente do ponto de vista dos resultados, Chile e Uruguai, unanimemente considerados como casos de sistemas partidários centralizados, percorreram trajetórias muito distintas. Para compreender essas diferenças, é claro, é necessário considerar algumas peculiaridades dos dois países. O fato de que o processo de descentralização tenha se iniciado na área administrativa, no Chile, ainda durante o regime autoritário deixou aos reformadores, após a redemocratização, uma herança que funcionou e ainda funciona como constrangimento às suas escolhas no que tange à descentralização. Deve-se considerar, ainda, o fato de que a descentralização na área política tenha ocorrido paralelamente aos esforços pela redemocratização e superação do legado autoritário de Pinochet. As semelhanças entre os dois países – tradição centralista, organização unitária e sistema partidário centralizado com grande continuidade no período anterior e posterior à ditadura – não são suficientes para explicar por que as elites políticas nacionais optaram por desenhos institucionais tão distintos no processo de municipalização.

Neste artigo, sugerimos que a existência ou não de um histórico de organização e eleições municipais deveria ser considerado como um aspecto importante para entender a relevância dos municípios na atualidade. A verificação desta proposição, contudo, dependeria da inclusão de um maior número de casos na análise. Mostramos que, nos dois países, a despeito de suas semelhanças, vimos escolhas muito diferentes

no que se refere à municipalização. E, para entender estas escolhas, a tese de Falletti (2005), que destaca a sequência do processo, talvez possa oferecer pistas importantes. Poderíamos concluir que, no Chile, as escolhas realizadas após a redemocratização que resultaram no relativo fortalecimento político dos municípios, abriram um novo espaço de representação e tornaram mais plural a dinâmica da competição eleitoral, ocorreram a partir da existência de uma longa tradição de organização e eleições em municípios que já possuíam importância do ponto de vista de suas prerrogativas em áreas de políticas. Tratar-se-ia, portanto, de atribuir relevância política a um nível que já possuía importância administrativa.

O fortalecimento de atores independentes nos municípios chilenos pode ser um indício de renovação do sistema político. Para compreender melhor o papel desses atores, porém, é necessário aprofundar na análise. É preciso conhecer melhor o perfil dos políticos que se apresentam como independentes (dentro e fora dos pactos) para entender quais forças sociais, demandas e interesses eles se propõem a representar, em que medida adotam discursos antissistema que podem contribuir mais para enfraquecer as instituições democráticas do que para fortalecê-las e, por último, se não se tratam, na realidade, de políticos oriundos das classes estabelecidas ou, mesmo, de partidos tradicionais, se apresentando ao público com uma nova roupagem. No caso das mulheres, seria necessário verificar se sua maior presença como alcaidesas e nos conselhos municipais tem contribuído para dar maior centralidade aos problemas e questões que afetam mais diretamente as mulheres.

No Uruguai, embora seja possível apontar alguns antecedentes ao longo do século XX, o processo de municipalização efetivamente iniciado em 2009, teve que partir do zero, se dando em ritmo lento e gradual e enfrentando fortes receios das lideranças políticas nacionais. Ao decidirem não dotar os municípios de prerrogativas importantes em áreas-chave de políticas públicas e de fontes próprias de recursos, ao estabelecer que eleições municipais e departamentais devessem ocorrer concomitantemente e, principalmente, ao deixarem nas mãos dos intendentes departamentais a decisão pela municipalização ou não das capitais, os reformadores uruguaios pararam no meio do caminho. Criaram um terceiro nível de governo cujo significado é pouco claro para os cidadãos e que oferece espaço muito limitado para a emergência de novas forças políticas e para a dinamização da competição eleitoral. Certamente, receios em relação aos resultados incertos da descentralização política

também estavam presentes entre as lideranças nacionais no Chile. Nosso argumento, contudo, é o de que as diferentes condições em que a descentralização ocorreu nos dois países, tornou as elites nacionais uruguaias mais aptas a evitar reformas indesejáveis cujos resultados eram incertos.

Por outro lado, se o argumento de Falletti (2005) estiver correto, pode-se esperar, ainda assim, que as mudanças implementadas no Uruguai venham a surtir algum efeito em termos da emergência e fortalecimento de lideranças municipais. Indícios neste sentido poderiam ser buscados nos casos em que candidatos conseguiram se eleger alcaldes mesmo pertencendo a um partido diferente do intendente do departamento. Este tipo de resultado poderia ser interpretado como indício de certa autonomização do município em relação à dinâmica político-eleitoral dos departamentos. Contudo, para que possa surtir maiores efeitos, este resultado teria que ocorrer em municípios maiores, com maior relevância econômica no país.

É razoável supor que, ao decidir municipalizar a totalidade do território dos departamentos que governavam, os intendentes da Frente Ampla em Montevideú, Canelones e Maldonado não levaram em consideração apenas o compromisso programático da Frente Ampla com a descentralização. Consideraram, também, suas chances de terem um bom desempenho eleitoral nos municípios que seriam criados. Neste sentido, o desempenho positivo dos Blancos na eleição para conselheiros e alcaldes, ainda que restrito aos municípios de menor porte, pode servir para alterar a estrutura de incentivos de suas lideranças, no médio prazo, tornando-os menos resistentes à municipalização, assim como ocorreu no Chile com os partidos da *Alianza*. De toda forma, o avanço do processo deve levar em consideração o grande alheamento da população, especialmente em Montevideú, em relação à municipalização.

Também no Chile, é possível esperar mudanças importantes no papel dos municípios. São várias as críticas ao sistema de educação municipalizado, que é visto como uma herança da ditadura de Pinochet e responsabilizado, por políticos e acadêmicos, pela deterioração dos índices educacionais e pelas desigualdades entre as localidades. Este diagnóstico motivou iniciativas da presidenta Bachelet pelo fim da municipalização com mudanças nas regras de financiamento. O argumento é o de que, ao deixar a educação básica sob a responsabilidade dos municípios, abriu-se espaço para enormes desigualdades uma vez que os municípios apresentam condições muito desiguais em termos financeiros e de recursos humanos. Ao que parece, mudanças

significativas começaram a ser introduzidas no ano de 2015 e o país encontra-se em fase de transição entre os modelos.

Os casos de Chile e Uruguai permitem observar as distintas trajetórias, rumos e consequências da descentralização no continente, mesmo em se tratando de dois países unitários que apresentam várias características e traços em comum. Os casos também mostram que, se a descentralização cria condições para reduzir os limites à participação popular e para criar novos espaços de representação com potencial para renovar a legitimidade do sistema político, seus resultados, em última instância, dependem das escolhas feitas pelos reformadores que, por sua vez, remontam aos constrangimentos com os quais eles se deparam e que ajudam a formatar sua estrutura de incentivos. Neste sentido, trata-se de uma questão sempre aberta a novas avaliações à medida que as condições se modificam.

Referências bibliográficas

AROCENA, José. (1992): “El Estado, la descentralización y la iniciativa local en Uruguay”, en CIEPLAN, Políticas Sociales, Mujeres y Gobierno Local. Santiago de Chile, Ed. Dagmar Raczynsky y Claudia Serrano.

BARRETO, Álvaro A. B. (2011). “Criação de municípios no Uruguai (2009-2010): processo de inovação institucional”. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2940, 20. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/19575>>. Acessado em: 23 nov. 2016.

CARDARELLO, Antonio. (2011) “Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo. Las Elecciones municipales 2010 en Uruguay”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 20, n.1, p. 63-94.

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

CHILE. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE. Disponível em: < https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf>. Acessado em 20/06/2016.

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

EATON, Kent (2004b). "Designing Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile". *Comparative Political Studies*, Vol. 37, pp. 218-244.

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

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

MARDONES, Rodrigo Z. (2008). "Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008)". *EURE*, vol.34, n.102, pp. 39-60.

MONTERO, Alfred P. & SAMUELS, David J. (eds.) (2004). *Decentralization and democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

OECD. (2009). "Annual Report". Disponible em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39356342>.

PASTOR, Daniel. (2004). "Origins of the Chilean Binominal Election System". *Revista de ciencia política*. Santiago, 24(1), 38-57. Disponible em: < <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2004000100002>>, Acceso em: 03/07/2016.

URUGUAY. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA URUGUAYA. Disponible em: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>>. Acessado em: 15/06/2016.

URUGUAY. Ley de descentralización política y participación ciudadana (Ley Nº 18.567). Disponible em: [file:///C:/Users/Marta/Downloads/ley_18.567_descentralizacion_politica_y_participacion_ciudadana_y_modificaciones%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/Marta/Downloads/ley_18.567_descentralizacion_politica_y_participacion_ciudadana_y_modificaciones%20(4).pdf). Acessado em: 10/07/2017.

SCHELOTTO & ABREU. (2012). "Territorio y municipios en el Uruguay. Facultad de Arquitectura, Universidad de la República Uruguay" in *Arquisur*, (2), p.52-71.

WORLD BANK. (2008). *Decentralization and local democracy in the world: First Global Report by United Cities and Local Governments*. Disponible em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2609>. Acessado em: 10/07/2017.