

# Apresentação

## Municípios e Representação Política no nível local na América do Sul

Marta Mendes da Rocha <sup>1</sup>

Nas últimas décadas os países da América Latina experimentaram um conjunto de reformas com importantes consequências políticas, econômicas e sociais. Nos referimos ao processo de descentralização, compreendido como a transferência ou a devolução de autoridade política, competências administrativas e recursos fiscais do governo central para os governos subnacionais. Embora o processo tenha variado bastante em seu alcance, ritmo e resultados, não seria equivocado afirmar, como o fez Tullia Falletti que, em nenhum período desde a formação e a consolidação dos estados nacionais no século XIX, os atores políticos subnacionais e seus interesses foram tão importantes quanto agora, depois das reformas descentralizadoras no último quarto do século XX.<sup>2</sup>

Esse processo foi responsável por um renovado interesse pelo tema da política subnacional, um campo que inclui questões relativas aos atores, às instituições e à dinâmica política nos níveis intermediário e local de governo. Em relação à esfera local, investiga-se a organização e o fortalecimento das instituições representativas, a dinâmica da competição política e eleitoral, a organização e a atuação dos partidos políticos, o surgimento e o fortalecimento de movimentos sociais e de mecanismos inovadores de participação popular, a renovação no nível das elites políticas, a emergência de novos padrões de interação entre representantes, cidadãos e grupos sociais e as relações entre atores políticos e instituições nos diferentes níveis de governo e administração, entre outras questões.

Na teoria democrática a existência do governo local tem sido justificada a partir de quatro argumentos centrais: (1) multiplica e dispersa os espaços de poder e possibilita que um número maior de pessoas e grupos sociais exerça o governo (pluralismo democrático); (2) amplia a participação e o envolvimento dos cidadãos na política e em relação aos assuntos coletivos com importantes efeitos pedagógicos (participação); (3) cria um canal para a expressão de identidades e lealdades de base territorial sendo, por isso, uma forma de solucionar conflitos no interior do Estado Nacional e de permitir a tradução institucional da diversidade linguística, étnica, religiosa, territorial etc. (identidade); e (4) aumenta a eficiência na alocação dos recursos públicos uma vez que as decisões são tomadas em um nível mais próximo dos eleitores, com melhores condições para a tomada de decisão dos gestores públicos (eficiência). É possível elencar outros argumentos que embasam a ideia de descentralização, entre eles, a melhoria das condições para a vocalização das preferências dos eleitores e para o controle das ações dos gestores públicos (*accountability*). Neste sentido, a maior parte desses argumentos associa a descentralização de autoridade e funções a níveis intermediários e locais de governo à maior democratização política. Essas expectativas, em maior ou menor grau, estiveram presentes nos projetos descentralizadores na América Latina, especialmente para os países

---

1 Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

2 Falletti, Tullia, 2010. *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press. P. 3.

que transitavam do autoritarismo para a democracia. A descentralização, em grande medida, era vista como forma de aprofundamento da democracia e ampliação da participação popular.

Em muitos países, a descentralização resultou em um aumento sem precedentes das responsabilidades dos governos subnacionais, em áreas cruciais para os cidadãos, como saúde e educação e no aumento da participação dos governos locais no total de gastos públicos. Na dimensão política significou a introdução ou reestabelecimento de eleições diretas para prefeitos e o fortalecimento das instituições representativas locais. Apesar disso, pode-se dizer que o entusiasmo inicial em relação à descentralização, após um grande volume de estudos sobre seus resultados e consequências, cedeu lugar a uma postura mais crítica e cética. Muitas reformas que inicialmente foram vistas como descentralizadoras passaram, em um segundo momento, a serem classificadas como processos de “delegação”, indicando que ao invés de real descentralização de competências e responsabilidades administrativas o que, de fato, ocorreu, foi a simples delegação para a execução de tarefas. Em outros casos, os processos de descentralização foram seguidos por movimentos de recentralização de recursos e prerrogativas no nível central, revertendo ou limitando o alcance de seus resultados.

Os resultados da descentralização variaram muito de país para país e muitas expectativas associadas ao processo foram, simplesmente, frustradas. Argumenta-se, inclusive que, em alguns casos, a descentralização teria produzido efeitos colaterais, como ampliação das desigualdades regionais, sobreposição de funções entre as esferas de governo combinada a vazios de atendimento, aumento do clientelismo político, entre outros. Mas, independentemente do sucesso ou não das experiências particulares, o fato é que os movimentos de transferência de autoridade, competências e recursos para os governos subnacionais transformaram a política na região. Se não no sentido originalmente esperado pelos reformadores ou pelos analistas, certamente geraram um quadro mais complexo para a competição política, para a atuação dos partidos, para a implementação de políticas públicas, e deram maior destaque para atores políticos subnacionais em comparação com o espaço que possuíam anteriormente no sistema político de seus respectivos países.

O presente dossiê reúne um conjunto de artigos que buscam lançar luzes sobre diferentes aspectos da política local em cinco países da América do Sul. Embora não estejam, especificamente, voltados para avaliar os resultados e as consequências do processo de descentralização, eles oferecem uma contribuição para compreender a diversidade de experiências de governo e representação no nível local na região que remetem à competição eleitoral e ao desempenho dos partidos políticos (Argentina e Venezuela), ao formato e funcionamento das instituições de representação local (Brasil e Uruguai) e à participação popular, ativismo cidadão e *accountability* no nível local (Peru).

Patrício Talavera analisa o desempenho da oposição venezuelana que, até o ano de 2008, esteve representada por várias forças políticas sem atuação unificada e, a partir daquele ano, se materializou na Mesa de Unidade Democrática, a MUD. O autor analisa os resultados eleitorais tomando a parroquia, base da organização dos municípios, como nível de análise, buscando identificar tendências ao longo do tempo e diferenças entre os três níveis – nacional, estadual e local – capazes de explicar o triunfo da MUD, pela primeira vez, no ano de 2015, nas eleições para o parlamento nacional. O estudo mostra que o avanço da oposição se deu em ritmos diferenciados nos três níveis de governo, sugerindo que fatores contextuais da política subnacional são importantes para compreender a dinâmica eleitoral no país. O estudo também conclui que, ao contrário do que se poderia esperar, a vitória da MUD não se deveu ao aumento de seu rendimento nas áreas rurais, redutos tradicionais do chavismo, mas foi facilitada pelo aumento da abstenção nas áreas nas quais o oficialismo era mais forte. Segundo o autor, a principal contribuição do artigo é de destacar o papel do município e do “local” na compreensão dos processos macro que se desenrolam na sociedade venezuelana.

Jairo Rivas analisa conflitos no nível local no Peru, especificamente, ações organizadas de

confrontação aos alcaides eleitos. O autor analisa o uso de diferentes mecanismos institucionais – revocatoria, vacância e suspensão – em conflitos abertos contra alcaides em 44 municipalidades distritais no período de 2003 a 2014, compreendendo três administrações. Rivas propõe que as ações institucionais juntamente com outras formas de confrontação, como mobilizações de rua e atos violentos, conformam um repertório à disposição dos que organizam protestos contra as autoridades municipais. O uso majoritário de mecanismos institucionais – no lugar de intervenções violentas –, segundo o autor, deve-se ao fato de eles implicarem em menores custos em comparação com as grandes manifestações de rua, podendo, também, indicar um aprendizado dos atores locais em se movimentarem pelas vias da institucionalidade política. A análise do uso que certos atores políticos fazem desses mecanismos institucionais – de forma isolada ou em combinação com outros tipos de ações – lança luzes sobre estes “conflitos silenciosos” que, em geral, despertam menos interesse do que aqueles que se expressam em ações violentas ou grandes protestos e demonstrações de rua. Dessa forma, o artigo nos permite uma maior compreensão acerca da natureza dos conflitos e seu processamento nos municípios peruanos.

No artigo sobre o Brasil, Rodrigues-Silveira e Rocha descrevem os resultados de uma primeira versão do Censo Administrativo do Legislativo Municipal (CALM), uma base de dados gerada com base em registros administrativos para a maior parte dos municípios brasileiros. O objetivo do CALM é contornar uma das principais dificuldades enfrentadas pelos estudiosos da política municipal no país, que é a inexistência de fontes de informações padronizadas e confiáveis sobre os legislativos municipais. No artigo, os autores analisam a qualidade das fontes de dados existentes e sua utilidade na composição de um censo administrativo ou híbrido das câmaras municipais com objetivo de reduzir os custos e o tempo requeridos para a realização de análises multidimensionais sobre as câmaras e os representantes no nível municipal. Além de apresentar os vários passos da construção do CALM, os autores oferecem uma amostra das possíveis contribuições da base de dados analisando alguns aspectos da política municipal no Brasil em diferentes dimensões que incluem competição eleitoral, perfil político-partidário, perfil demográfico, e estrutura administrativa e institucionalização das câmaras municipais.

No artigo sobre a Argentina, Valenzuela e Medina investigam o impacto da crise de 2001 sobre o sistema de partidos e a competição eleitoral no nível municipal por meio da análise do desempenho de partidos e candidatos nas eleições para o executivo em 68 municípios da província do Chaco. Os autores dialogam com a literatura sobre eleições, sistema partidário e competição eleitoral na Argentina buscando compreender as continuidades e mudanças no sistema de 1983, ano da redemocratização, até o presente. Nesse sentido, focalizam os efeitos da crise de 2001 sobre as estratégias e a movimentação das elites, destacando os esforços de realinhamento político, as alianças e seus efeitos sobre a competição eleitoral. Como no caso brasileiro, por se tratar de um país federal, observa-se diversidade na configuração do sistema partidário nos diferentes níveis de governo, diferenças que remetem ao calendário eleitoral e às estratégias das lideranças e dos partidos nos diferentes cenários em que competem. Analisando os vencedores e derrotados nas eleições municipais que antecederam e sucederam a crise de 2001, os autores argumentam que o efeito da crise sobre os partidos tradicionais não foi o mesmo em todos os contextos. No nível nacional e na cidade de Buenos Aires o efeito foi muito mais forte do que nos municípios analisados. Os autores sugerem que o resultado observado está associado à autonomia municipal, ao calendário eleitoral (eleições municipais e provinciais separadas da nacional), ao instituto da reeleição indefinida dos chefes do executivo local (intendentes) e aos recursos que estes atores controlam na arena municipal. O artigo oferece um bom exemplo de quão complexo pode ser o funcionamento dos sistemas partidários em países federais com alto grau de descentralização.

Finalmente, Freigedo, Milanese e Bidegain analisam o caso do Uruguai, o mais recente país a realizar reformas descentralizadoras, com a criação de um terceiro nível de governo, no ano de 2010. Os autores investigam em que medida os recém-criados municípios e suas instituições funcionam

como canais efetivos de representação e canalização de demandas oferecendo oportunidades de vocalização para os cidadãos. Analisando mais de quatro mil resoluções dos municípios do departamento de Canelones nos anos de 2015 e 2016 e dados obtidos em entrevistas com 30 alcaldes, os autores mostram que o advento dos governos locais foi importante para aproximar representados e representantes com a conseqüente transformação de demandas dos eleitores em ações de governo. Por outro lado, destacam o caráter limitado da descentralização uruguaia no que se refere à transferência de competências e recursos que poderiam ter ampliado a capacidade dos governos locais de agir sobre os problemas mais relevantes de suas respectivas localidades.

Os autores abordam diferentes aspectos da política municipal em seus respectivos países. Em conjunto oferecem subsídios para a compreensão do funcionamento das instituições representativas locais, enquanto mecanismos para processamento de demandas e de conflitos, e, no que se refere à dinâmica eleitoral e partidária, contribuem para o debate sobre a interação entre tendências observadas no nível nacional e subnacional.