

DESCENTRALIZAÇÃO E REPRESENTAÇÃO LOCAL NO CHILE E URUGUAI

Pedro Jehle de Araujo Gouvêa¹

RESUMO

Este trabalho analisa como se estruturam os órgãos colegiados de representação local no Chile e Uruguai. Para isso, é feita uma análise documental e bibliográfica sobre os dois casos, em seguida, se traçam os principais paralelos e diferenças dos órgãos representativos locais nos dois países. A análise dos dois casos pode ser útil para a compreensão do processo de descentralização latinoamericana que acompanha a redemocratização do continente nas últimas décadas: a natureza desse processo e por que lógica se orienta, quem são os principais atores políticos envolvidos e em que nível ele se encontra são algumas das perguntas que os casos uruguaio e chileno podem nos ajudar a responder.

Palavras-chave: América Latina; Descentralização; Redemocratização; Representação Local.

¹ Mestrando em Ciências Sociais na UFJF e graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora. E-mail para contato: pedro_jehle@hotmail.com

1. Introdução

O presente trabalho procura investigar o processo de descentralização no Chile e no Uruguai e as características das instituições representativas locais que emergiram deste processo, suas configurações e atribuições. A análise em questão toma como objeto dois países relativamente semelhantes no diversificado cenário latinoamericano e pretende elucidar algumas questões acerca do processo de descentralização que ocorreu paralelamente à redemocratização de vários países da região nas últimas décadas.

A pesquisa é um desdobramento do projeto “Representação política no nível local na América Latina: parlamentos em perspectiva comparada”². Pretendemos traçar um diálogo entre os estudos legislativos e as investigações sobre governo subnacional, instituições políticas, políticas públicas e democratização na América Latina. Para isso, buscamos montar um quadro comparativo dos países do continente de maneira coordenada e integrada. O objetivo do presente trabalho é discutir as origens e consequências do processo de descentralização nos dois países e avaliar a organização, o funcionamento, as características e como se estruturam os órgãos colegiados de representação local no Uruguai e no Chile. Analisamos como estes órgãos são compostos, suas prerrogativas e seu papel no cenário político em diálogo com as outras instituições do sistema.

Uma análise comparativa entre as instituições dos dois países pode demonstrar algumas características do processo de descentralização no continente, seu aprofundamento, suas mudanças nas últimas décadas e suas tendências, abrindo caminho para outras questões acerca da democratização na América Latina. Pretendemos também analisar o tipo de descentralização que vem ocorrendo e se, de fato, ela representa mudanças significativas para os atores locais nos dois países.

O artigo está organizado em quatro seções. Na primeira fazemos uma discussão sobre o processo de descentralização na América Latina de modo geral, destacando as principais questões e abordagens da literatura sobre o tema. Na segunda analisamos a descentralização no Uruguai, suas origens, características e principais consequências. Na terceira seção fazemos o mesmo para o Chile destacando, sempre que oportuno, as semelhanças e as diferenças em relação

² O projeto é coordenado pela professora Dra. Marta Mendes da Rocha do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora.

ao caso uruguaio. Finalmente, na quarta seção, apresentamos as considerações finais e algumas hipóteses a serem exploradas em pesquisas futuras.

2. Descentralização e representação a nível local na América Latina

Arocena (1992) vai chamar de Atores Locais os grupos, indivíduos e instituições cujo sistema de ação corresponde à sociedade local. Para ele os Atores Locais são simultaneamente expressão e motor do desenvolvimento local. O autor define como local: (i) os atores ligados à tomada de decisões (político-institucionais); (ii) os atores ligados a técnicas particulares (profissionais e especialistas) e (iii) os atores ligados à ação sobre o território (a população e todas suas expressões ativas). O desenvolvimento local pressupõe, assim, a interação e a negociação entre esses atores. Cabe a nós, no presente trabalho, por limites técnicos e circunstanciais, analisar a dimensão institucional do poder local, principalmente em seu caráter formal para compreender o grau de institucionalização e sua relação com a onda de democratização e descentralização no continente.

O processo de descentralização pode ser definido como “um processo de reforma do Estado composto por diversas políticas públicas de transferência de responsabilidade, recursos e autoridade de um nível maior para níveis menores de governo no contexto de um tipo específico de Estado” (FALLETI, 2005). A definição de Falleti procura compreender a descentralização como um processo que envolve uma série de reformas nas políticas públicas e não um estado de ser de um sistema político ou fiscal. Sendo a descentralização um processo ela implica, portanto, uma transição para um tipo diferente de Estado, ou seja, a necessidade de uma sequencia de medidas descentralizadoras, um caminho que vai determinar o tipo de Estado que se quer alcançar. Centraremos-nos nessa definição para analisar os processos de Uruguai e Chile dentro de um contexto histórico e político específico que vai gerar resultados também específicos.

Para fins de comparação, Falleti propõe três dimensões fundamentais para diferenciar a natureza dos processos de descentralização: (i) a *descentralização administrativa*, a transferência de responsabilidade na oferta de serviços públicos como educação, saúde, moradia, dentre outros, que pode vir acompanhada de novos poderes de recolhimento e aplicação de recursos (nesse caso está fundida à descentralização fiscal); (ii) a *descentralização fiscal*, que são as medidas que visam aumentar a receita e a autonomia fiscal dos governos subnacionais, essas podem vir em forma de novos recursos do governo central, criação de novos

impostos subnacionais ou “devolução” de um imposto que anteriormente já foi subnacional; e (iii) *descentralização política*: emendas constitucionais ou reformas eleitorais com vistas a abrir ou reativar espaços de representação política subnacional.

As origens dos processos de descentralização são importantes teórica e metodologicamente. É preciso, segundo a autora, analisar o contexto em que se dá o processo, bem como suas relações com as esferas econômica e política. Historicamente, a América Latina, por exemplo, tende a ver a descentralização como ferramenta para balancear o poder entre as oligarquias regionais que controlam os países. Por outro lado, países desenvolvimentistas tendem a fortalecer certas regiões visando atrair investimentos privados. Já os governos orientados para o mercado tendem a ver no processo uma medida necessária para o enfraquecimento do governo central de maneira a abrir espaço para a auto-regulação do mercado.

Para assegurar a equivalência analítica para as políticas públicas comparadas, portanto, o pesquisador deve qualificar o processo pelo tipo de Estado em que ele se desenvolve. Falleti foca na transição dos governos desenvolvimentistas para governos neoliberais na América Latina, no período conhecido como segunda geração de reformas. Sua conclusão é a de que diferentes resultados para o equilíbrio intragovernamental de poder são menos consequências de particularidades das reformas políticas individuais do que um produto da evolução dessas reformas e o tipo de atores que ganham poder nesse caminho. Segundo a autora, uma reforma que se inicie com o fortalecimento político dos governos locais, seguida por medidas de descentralização fiscal para, por fim, descentralizar responsabilidades administrativas, tende, no final do processo, a mudar o equilíbrio intragovernamental de poder transferindo não só mais responsabilidades, mas recursos e autonomia política aos atores locais, fortalecendo-os no cenário nacional. Do contrário, uma reforma que se inicie com transferência de responsabilidades administrativas e só depois redirecione os recursos fiscais necessários ao seu cumprimento para, por fim, apresentar medidas de cunho descentralizador no âmbito político, tende a apresentar efeito reverso, enfraquecendo os governos subnacionais por um processo de dependência.

² Em que pese haver uma discussão sobre interesses subjacentes e interesses manifestos, este trabalho toma interesse como as estratégias adotadas pelos atores frente à realidade, e não como um interesse exógeno ao contexto em que se insere, tampouco como uma preferência subjacente que não muda frente à realidade.

É possível, portanto, comparar os processos de descentralização não só pelo arranjo institucional que eles apresentam, hoje, mas pelos caminhos e pela ordem em que se deram as reformas que o constituem. Os regimes autoritários por que passaram ambos os países e as reformas (ou contrarreformas) por eles iniciadas serão importantes para entendermos o cenário atual no Chile e no Uruguai. Seguiremos as três dimensões propostas por Falletti - descentralização política, administrativa e fiscal - para compreendermos como se dá o processo nos dois países e quais os resultados alcançados, ou, em que posição se encontram hoje os atores locais.

Existe uma vasta literatura que se propõe a investigar o processo de descentralização nos países em desenvolvimento, em especial na América Latina, suas origens, finalidades, consequências e as relações sociais envolvidas. Segundo Montero e Samuels (2004) há algumas hipóteses ou correntes de pensamento que entendem a descentralização latinoamericana que se intensifica na década de 90 como: (i) uma reforma de caráter *neoliberal* que segue uma orientação política e econômica de viés mercadológico seguindo uma lógica de eficiência na alocação de recursos cada vez menos sob responsabilidade de um Estado central (CAVAROZZI, 1992; BIRD e VALLANCOURT, 1998 in MONTERO & SAMUELS, 2004); (ii) como resultado de *fatores internacionais* como a transnacionalização da indústria e a modernização de alguns setores produtivos que seguiram a lógica industrial, além da presença cada vez mais constante de órgãos internacionais de crédito como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, que pressionavam os governos centrais a se “modernizarem” (SHUURMAN, 1998; NICKSON, 1995 in MONTERO & SAMUELS, 2004); e (iii) como consequência da *democratização* e do processo de inclusão das massas que necessitavam de mais e melhores canais de expressão no sistema político, ou seja, uma reforma que se inicia de baixo para cima (BIRD e VALLANCOURT, 1998; NICKSON, 1995; SOUZA, 1997 in MONTERO & SAMUELS, 2004).

A teoria democrática sugere que a transferência de poderes ao governo local ou subnacional - a descentralização - fortalece o (i) *pluralismo democrático*, ao estender a participação a mais pessoas e grupos políticos; (ii) *a participação popular*, tendo efeito pedagógico no que se refere à participação democrática ao despertar o interesse dos cidadãos pelos assuntos coletivos próximos a eles; (iii) *o reconhecimento e a afirmação de identidades*, ao criar um ambiente político territorial que possibilite a expressão de identidades de base territorial, linguísticas, étnicas, sociais, religiosas, etc.; e (iv) *a eficiência e a transparência*

na alocação de recursos de acordo com as necessidades regionais, levando em consideração uma relação mais próxima entre os eleitores e os gestores públicos (MONTERO & SAMUELS, 2004; NICKSON, 2011).

Sendo assim, pretendemos compreender e caracterizar os órgãos colegiados de representação local a partir de uma comparação entre os estatutos legais - as constituições ou leis específicas - que determinam a formação e as atribuições dos mesmos; ao mesmo tempo em que buscamos na literatura corrente sobre o tema informações que nos permitam relacionar os dados coletados com os processos mais amplos de descentralização e democratização na região.

Os casos uruguaio e chileno são emblemáticos por se tratarem de dois países presidencialistas, de organização unitária e, segundo Eaton (2004), historicamente, dois dos mais centralizados do continente, até a “terceira onda de redemocratização” que vai alterar o cenário político latinoamericano. Hoje considerados os países de maior estabilidade democrática na região, ambos sofreram golpes militares no mesmo ano, 1973, que interromperam as dinâmicas eleitorais, só retomadas décadas mais tarde em 1985 no Uruguai e em 1990 no Chile. Apesar dos diferentes caminhos institucionais percorridos pelos dois países durante os regimes militares, podemos afirmar que ambos mantiveram, também, um sistema partidário centralizado e estável. Além disso, como veremos, nas reformas de descentralização chilena e uruguaia houve pouca participação dos atores locais enquanto atores capazes de pressionar ou barganhar com o governo central sendo caracterizadas por autores como Eaton (2004), portanto, como reformas do tipo *top-down*, iniciadas e conduzidas por motivos que exploraremos adiante, pelos governos nacionais.

3. O caso uruguaio

O Uruguai se caracteriza por ser um país de tradição fortemente centralista. O país figura entre aqueles com os melhores índices de qualidade de vida do continente, com IDH de 0.793, considerado elevado³. Seus 3,5 milhões de habitantes estão distribuídos em 19 departamentos com Câmaras Legislativas próprias (*Juntas Departamentales*) e governados por um *Intendente* eleito por voto direto. Segundo Arocena (1992), nas décadas que antecederam o golpe militar

³ Dados do Human Development Report (2015). Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2015_statistical_annex.pdf

de 1973, no país havia uma tendência por parte dos dois principais partidos - os *Blancos* e os *Colorados* - a ações de cunho descentralizador. A cúpula militar que assume o poder interrompe esse movimento impondo mais de uma década de governo autoritário e centralizado, atribuindo ao governo central cada vez mais prerrogativas. O regime ditatorial cede em 1985 e nos anos que se seguem à redemocratização reacende o debate sobre a descentralização no país.

O sistema partidário uruguaio sobrevive às tentativas de boicote, cooptação e repressão do regime militar e seus dois partidos tradicionais, os *Blancos* e os *Colorados*, controlam o executivo nacional e departamental após a redemocratização. Os *Colorados* mantém uma relativa vantagem a nível nacional elegendo presidentes em quatro ocasiões até o ano de 2004, já os *Blancos* expandem seu eleitorado nos departamentos do interior. Gradualmente o cenário político do país vai se alterando com o fortalecimento de um terceiro partido, a coalizão de esquerda *Frente Amplio - Encuentro Progressista*, que se solidifica na capital Montevideu onde vive praticamente metade da população uruguaia. Nas eleições presidenciais de 1994 a Frente Ampla conquista aproximadamente um terço dos votos e quase sai vitoriosa no pleito. Os *Colorados* e *Blancos*, então, iniciam um processo de negociação que vai terminar na reforma constitucional de 1996. Nesta instituem um segundo turno nas eleições presidenciais, medida que beneficiaria os dois partidos já que ambos se apoiariam mutuamente impedindo ou retardando a chegada da Frente Ampla à presidência. O segundo turno era ainda mais benéfico para os *Colorados*, já que estes tinham mais vantagem no cenário nacional. A contrapartida exigida pelos *Blancos* foi a separação do calendário eleitoral: no Uruguai as eleições departamentais e nacionais eram juntas e realizadas por meio de lista fechada, fazendo com que necessariamente se votasse para o mesmo partido nos dois níveis de poder, uma medida altamente centralizadora (Eaton 2004, 2004b).

Eaton usa o caso para exemplificar como medidas descentralizadoras podem partir de atores nacionais, sem pressão de grupos subnacionais, visando objetivos específicos a curto/médio prazo, mesmo que seu efeito no longo prazo não seja inteiramente previsível. A reforma tinha como objetivo impedir ou adiar a chegada da Frente Ampla à presidência do país e, de fato, teve esse efeito. Os *Colorados* conquistaram a presidência em 1999 e os *Blancos* ganharam o governo de 13 dos 19 departamentos do país. As medidas, porém, introduziram uma mudança fundamental: a separação dos calendários eleitorais e a possibilidade de se votar em legendas diferentes para os diferentes níveis de governo, que

pode ser considerada uma medida de descentralização política na medida em que aumentou a autonomia política no nível departamental.

Na década de 90 e no início do século XXI cresce a influência da Frente Ampla que, para além do governo de Montevideú, consegue eleger, em 2005, Tabaré Vázquez para a presidência, trazendo consigo a bandeira da descentralização com discurso fortemente ancorado no fortalecimento da participação popular. Em 2007, Vázquez encaminha ao Congresso um anteprojeto que, depois de muitos trâmites, é sancionado em 2009. A Lei 18.567 de Descentralização Política e Participação Cidadã cria, pela primeira vez, um terceiro nível de governo, o município, em regiões com mais de 5000 habitantes que formem “uma unidade com personalidade social e cultural, com interesses comuns que justifiquem a existência de estruturas políticas representativas e que facilitem a participação cidadã”.⁴ Logo depois, a lei se estendeu às localidades com mais de 2 mil habitantes.

Os primeiros 112 municípios foram criados, assim, em 2010 e no mesmo ano foram realizadas as primeiras eleições locais. 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 ficariam sob autoridade direta dos governos departamentais⁵. A lei determina que os Municípios sejam formados por uma Junta Local constituída por cinco membros eleitos em eleição direta por lista fechada e sistema proporcional, na mesma ocasião em que são realizadas as eleições departamentais. O mais votado da lista mais votada é denominado *alcalde*, os demais membros da Junta são os *consejales*⁶.

O artigo 3 da Lei 18.567 discorre sobre os seis princípios que orientam a Lei de Descentralização Política e Participação Cidadã: o primeiro deles é a preservação da unidade departamental e política, ou seja, é vedada a formação de municípios que pertençam a dois ou mais departamentos (isto é, os municípios são estruturas interdepartamentais); o segundo é a ideia de prestação eficiente de serviços de modo a aproximar a atuação do Estado de todos os cidadãos; o terceiro é a transferência gradual de atribuições, poderes jurídicos e recursos para os municípios durante o processo de descentralização; o quarto é “a

⁴ Artigo 1 da Lei 18.567 de Descentralização Política e Participação Cidadã.

⁵ Artigo 8 da Lei 18.567 de Descentralização Política e Participação Cidadã.

⁶ Capítulo III da Lei 18.567 de Descentralização Política e Participação Cidadã.

participação cidadã”, afirmado, como lembra Barreto (2011), no artigo 17 que determina como uma das obrigações do município a criação de espaços e mecanismos de participação social no nível local⁷; o quinto princípio é o caráter eletivo e a representação proporcional integral; e o sexto princípio discorre sobre a cooperação entre os municípios para a gestão de determinados serviços públicos e atividades municipais em condições mais vantajosas.

No que diz respeito à autonomia fiscal e administrativa, o artigo 19 da Lei 18.567 determina que os recursos municipais serão provenientes de fundos que serão dotados pelo governo departamental e de recursos do Orçamento Nacional previstos no Fundo de Incentivo para a Gestão dos Municípios, criado a partir de recursos que não afetem aqueles destinados aos governos departamentais. O art. 20 define que o governo departamental fornecerá aos municípios os recursos humanos e materiais necessários para que eles possam cumprir com suas obrigações, conforme o orçamento quinquenal e as modificações orçamentárias aprovadas pela Junta Departamental.

Nos critérios de Falletti mencionados anteriormente, a Lei de Descentralização deu aos recém-criados municípios uruguaios autonomia política, mas pouca ou nenhuma autonomia fiscal e administrativa. Delpiazzo (p. 16-17 in BARRETO, 2011) afirma, ainda, que o município no Uruguai carece de personalidade jurídica, é um simples 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 da ordem administrativa.

A Lei 18.567 foi complementada pelas leis 18.644, 18.653, 18.659 e 18.665 que versam principalmente sobre o processo eleitoral municipal. Em setembro de 2014 foi sancionada a Lei 19.272 que complementa a legislação anterior e sobre a qual falaremos adiante. A política local passa, então, a ser mais um espaço para a competição política eleitoral entre os partidos uruguaios e para a representação dos interesses comunitários. Entretanto, são muitas as dúvidas e as incertezas sobre os efeitos e o alcance da legislação e das novas instituições. Quais são as prerrogativas reais dos novos municípios? Estes se tornaram, de fato, esferas de governo relevantes para os cidadãos? Quais são os efeitos

⁷ A Lei estabelece que “15% dos cidadãos inscritos em uma localidade têm poder de iniciativa ante os governos municipal e departamental, inclusive para propor a criação de um município”; determina, também, a obrigatoriedade de as Juntas Locais realizarem uma audiência pública anual para prestação de contas (Lei 18.567, art. 13, 19º).

práticos da Lei de Descentralização na relação entre os níveis de governo e qual é a efetividade da representação exercida pelas Juntas Locais? Estas instituições tornaram-se referência para os cidadãos uruguaios?

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 (Nacional, Departamental e Municipal), e a outra parte está subordinada somente a dois (Nacional e Departamental). Este desenho geográfico ficou conhecido como “Pele de Leopardo”, pelas manchas municipais isoladas umas das outras no corpo do Departamento (SCHELOTTO & ABREU, 2011). Oroño e Vargas (2012) argumentam que, em termos práticos, os uruguaios que vivem em municípios se sentem lesados por terem sua comunicação com o Departamento intermediada por outro nível de poder, enquanto a outra parte da população é representada diretamente pelo Governo Departamental. Essa segunda parcela, por sua vez, sente-se prejudicada por não ter um órgão de representação local, ou seja, próximo às pessoas.

Se, como afirmamos anteriormente, os governos locais criam uma nova arena de participação e debate, favorecendo o pluralismo, no caso uruguaio fica nas mãos dos Intendentes em exercício determinar o de pluralismo do sistema. Esse ambiente institucional cria uma situação na qual os Intendentes do Partido Blanco, por exemplo, só irão municipalizar as capitais dos departamentos que governam se tiverem perspectivas seguras de sucesso eleitoral nessas capitais, o que cria uma barreira de interesse no processo de municipalização. O resultado é que apesar de 70,1% do eleitorado uruguaio ter sido municipalizado em um primeiro momento, o que representa uma mudança significativa em parâmetros gerais, isso se dá de maneira muito desigual.

Apesar das delegações de ordem administrativa e de uso de recursos por parte dos municípios, a Lei 18.567 deixava em aberto a origem desses recursos, que proveriam (i) de repasses departamentais e (ii) do mencionado *Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios*, recém criado, levando em consideração critérios de igualdade e indicadores de gestão⁸. O referido Fundo passou a ser regulado em 2014 pela Lei 19.272, em seu artigo 19, e tem por finalidade orientar recursos que permitam fortalecer a capacidade de gestão dos municípios.

Até 2014, portanto, eram poucas as referências legais a alguma forma de autonomia fiscal por parte dos municípios, que dependiam quase que

⁸ Artigo 19 da Lei 19.272.

exclusivamente de repasses departamentais. Os critérios de distribuição e os valores dos repasses estabelecidos pela Lei 19.272 correspondentes a cada município foram aprovados pela *Comisión Sectorial de Descentralización* no final do ano de 2015 e os repasses sob os novos critérios se iniciaram em 2016. A revisão da lei dá um importante passo em direção a uma maior autonomia fiscal dos municípios, que passam a contar com uma transferência automática de verba, ainda que tímida, além de deixar mais claro como se darão as outras formas de transferência de verba, estas ainda dependentes da iniciativa departamental e nacional que avalia desempenhos socioeconômicos e projetos. Apesar de existirem prerrogativas para a elaboração de planos de desenvolvimento (artigo 13) e a emissão de opinião oficial acerca dos programas desenvolvidos pelos municípios em seu território, segundo o artigo 20 da mesma lei, fica ainda a encargo do Departamento elaborar um Orçamento Quinquenal para si e para cada um dos Municípios sob sua jurisdição.

A legislação atual 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 conselheiros. A julgar pela Lei 18.567 de descentralização política e suas leis complementares, a descentralização uruguaia parece: (i) ceder algum espaço para a autonomia política dos municípios, na medida em que os cidadãos passam a eleger diretamente seus representantes locais; (ii) não transfere aos municípios autoridade para arrecadar recursos próprios e não prevê repasses significativos de recursos; (iii) restringe a autonomia administrativa das Juntas, já que estas contam com recursos limitados para executar as tarefas que lhe competem; (iv) tornam as autoridades locais quase que completamente subordinadas aos governos departamentais e ao governo central. Em síntese, os municípios passam a existir, são representados por autoridades eleitas, passam a ter novas responsabilidades, mas carecem dos recursos humanos, financeiros e organizacionais necessários para desempenharem essas responsabilidades.

Por outro lado, como argumenta Eaton (2004), o processo de descentralização iniciado pelas lideranças políticas nacionais e dirigido de cima para baixo pode apresentar consequências não previstas por seus formuladores. Ao abrir novos espaços de participação e transferir autoridade política para os municípios pode contribuir para o surgimento de novas lideranças locais, tornar a esfera locais – sobretudo nas grandes capitais – ambientes atrativos para políticos que desejam construir sua carreira a partir de baixo. Nesse sentido, pode vir a contribuir para a renovação da classe política: o argumento do autor é o de

que a descentralização, ainda que tímida e gradual, pode liberar forças antes adormecidas, forças que passam a contar com mais recursos do que dispunham antes e que, com estes novos recursos, podem começar a exercer alguma pressão por mais descentralização e autonomia. Esta hipótese não pode ser tratada aqui por dificuldades técnicas e circunstanciais mas merece uma análise mais profunda.

4. O caso chileno

Assim como o Uruguai, o Chile é um país unitário, com uma população de 17,6 milhões de habitantes e um IDH de 0,832⁹, considerado muito elevado e também o maior da América do Sul. Eaton (2004) afirma que o cenário chileno anterior ao golpe militar era de um país altamente centralizado onde três grandes partidos (os *tres-tercios*) disputavam os cargos públicos orientados por suas elites nacionais. Em 11 de setembro de 1973 uma junta militar comandada pelo general Augusto Pinochet depôs o governo civil de Salvador Allende em um dos episódios mais violentos e traumáticos das democracias do continente. Além do ostensivo uso da violência, o governo de Pinochet foi marcado por uma série de mudanças institucionais com consequências até hoje discutidas na agenda da nova democracia do país: da reorganização da distribuição de poder no governo, à política macroeconômica e ao sistema judiciário, são muitas as disputas envolvendo os novos atores políticos nacionais e subnacionais em torno do legado institucional deixado pelo período de governo militar.

Diferentemente do Uruguai, no Chile já existiam governos locais cujas autoridades eram escolhidas por meio de eleições diretas em um sistema que perdurava por oito décadas. Oito dias após tomar o controle do governo nacional, Pinochet depôs os alcaides democraticamente eleitos e os substituiu por oficiais designados, o mesmo foi feito com os conselhos municipais, órgão legislativo 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

⁹ Dados do Human Development Report (2015). Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2015_statistical_annex.pdf

também 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. Outra importante mudança institucional foi a introdução de nove senadores indicados pelo presidente, que prevaleceu até 2005, e do sistema eleitoral binominal. Esse sistema para transformar votos em cadeiras no parlamento recebeu várias críticas dos partidos de esquerda por produzir resultados muito desproporcionais e por beneficiar os partidos de direita só acabando em 2015.

Há importantes considerações a se fazer sobre os primeiros movimentos de transferência realizados pelo governo militar: (i) nos termos de Falletti (2005) percebe-se um aumento das prerrogativas administrativas dos municípios ao mesmo tempo em que há um enorme retrocesso na autonomia política e quase nenhum ajuste na autonomia fiscal; (ii) os governos provinciais que também gozavam de pouca importância no cenário nacional ficam ainda mais irrelevantes frente ao governo nacional; e (iii) a criação dos governos regionais não implica um avanço descentralizador na medida em que o novo nível de governo é criado já sem qualquer tipo de autonomia. Em suma, as medidas tomadas pelos militares chilenos não se caracterizam como descentralizadoras nos critérios aqui considerados, mas, pelo contrário, como uma forma de o governo central exercer um controle ainda maior sobre os atores subnacionais. Apenas na dimensão administrativa é possível falar em descentralização, embora, para alguns, a transferência de funções na saúde e na educação, para os municípios, tome a forma de uma delegação para a execução de tarefas.

Em 1988 o plebiscito, previsto na Constituição de 1980, inicia o processo de transição para o regime democrático. As três forças partidárias pré-ditatoriais dão lugar a um regime de duas coalizões principais na nova democracia chilena: à esquerda a *Concertación*, que incluía o *Partido Socialista*, o *Partido por la Democracia* e o centrista *Democracia Cristiana* e do outro lado a *Alianza por Chile*, composta pela *Renovación Nacional* e pela *Unión Demócrata Independiente*. Ao final de 1989, Patricio Aylwin, da *Concertación*, é eleito presidente do país. Na intenção de desmontar o sistema de delegação de lideranças municipais instituído por Pinochet e ante bons resultados nesse nível de governo, a coalizão de esquerda encaminha, em 1990, uma proposta de retorno das eleições municipais. A estratégia visava equilibrar o cenário político nacional onde a esquerda se

encontrava sub-representada e iniciar o desmonte do aparato institucional deixado por Pinochet. Este aparato que favorecia os partidos de direita também dava a eles o poder de vetar várias propostas do governo (Eaton, 2004; 2004b).

Em 1990 a *Alianza* encaminha então uma proposta com reformas relativas ao nível regional. Eaton (2004) afirma que os partidos de direita, receosos de não chegar à presidência no médio prazo com a volta do regime democrático, ficando assim alienados do governo central, pretendiam expandir sua força no nível de governo criado por Pinochet, onde talvez tivessem mais apoio da população e onde certamente teriam apoio das elites empresariais surgidas com o novo modelo econômico chileno. Apesar de a *Alianza* ter poder de veto sobre a questão dos municípios ela não conseguia levar à frente seu projeto de fortalecer as regiões. Em 1991 forma-se o que Eaton (2004, 2004b) chama de “mesa de negociação”, onde as lideranças partidárias negociam as reformas de seu interesse, acertando a introdução das duas reformas - a reintrodução das eleições municipais (indiretas) e as mudanças relativas ao nível regional. Apesar disso, o receio das duas forças partidárias das mudanças que essas reformas poderiam acarretar no médio prazo, como a formação de elites locais de carreiras independentes, fez com que transferência de competências e recursos para os governos subnacionais ficasse de fora do acordo.

O acordo resultou nas primeiras medidas de descentralização efetivas com a introdução de eleições para a escolha dos governos municipais. O Chile hoje está dividido em 15 regiões, 54 províncias, 346 comunas e 345 municípios. O número de comunas por província varia de 1 em Isla de Pascua a 32 em Santiago, com uma média de 6,4 comunas por província. A média, porém, esconde muitas variações entre as províncias e as comunas. Quanto à população a menor comuna, Antártica, possui 127 habitantes. A maior, Maipu, possui 805 mil. Mais de 50% das comunas tem até 50 mil habitantes e apenas 1,7% tem mais de 300 mil habitantes. Apesar de constituírem uma subdivisão do território, os municípios não são reconhecidos como nível de governo, apenas como nível de administração local. São consideradas comunas qualquer agrupamento identitário urbano ou rural.

O Chile tem uma longa tradição de Leis de Municipalidades, sendo a primeira de 1854. A Lei Orgânica de Municipalidades¹⁰ entrou em vigor em 1988 mas sofreu várias reformas até o formato em que se encontra, sendo a Lei Orgânica de Municipalidades de 2006 a mais atual. Ela prevê que a administração local das comunas ou de um agrupamento de comunas é responsabilidade de uma

municipalidade que será representada pelo *Alcalde* e pelo *Consejo Comunal* eleitos diretamente por sufrágio universal (Título I, artigos 1 e 2). Como já afirmado, a eleição indireta foi instituída em 1991 e a direta, com separação da eleição para alcaide e conselheiros, em 2001. Neste sentido, apenas formal, as municipalidades gozam de autonomia política mais plena do que as regiões e províncias chilenas que têm, respectivamente, Intendentes e Governadores nomeados pelo Presidente.

Desde o ano 2000¹¹ as eleições municipais são separadas das eleições nacionais e ocorrem um ano antes das eleições nacionais no último domingo do mês de outubro (Art. 106). Tanto para a eleição de alcaides quanto de conselheiros admite-se candidatura independente. Neste ponto, registra-se uma diferença em relação ao Uruguai onde os partidos permanecem tendo monopólio sobre o processo eleitoral.

Diferentemente do Uruguai que estabelece o mesmo número de membros para as Juntas Locais em todos os municípios e do Brasil que se utiliza do critério populacional, 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). O artigo 70 da lei 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 alcaide determinado pela Junta Departamental.

A Constituição chilena e a Lei Orgânica de Municipalidades legislam de maneira minuciosa a maneira como os municípios devem reger seu funcionamento, descrevendo desde a criação de órgãos internos ao corpo de funcionários e suas atribuições. A análise da legislação sugere que no Chile os municípios possuem pouco espaço para tomarem iniciativas administrativas no sentido de moldarem

¹⁰ A Lei Orgânica constitucional é uma categoria especial de lei do ordenamento jurídico chileno estabelecida pela Constituição de 1980 que versa sobre matérias previstas no texto constitucional e que requerem para sua aprovação, modificação e extinção, a aprovação por maioria especial de quatro sétimos dos deputados e senadores em exercício. Essas leis são objeto de controle preventivo de constitucionalidade obrigatório ante o Tribunal Constitucional e não podem ser objeto de delegação legislativa. No caso dos municípios, sua organização, competências e atribuições são definidas pela Lei Orgânica Constitucional de Municipalidades (Lei N.º 18.695).

¹¹ Lei 19.689 de 2000

as instituições locais. Por essa razão, a OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*) considera 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. Segundo relatório produzido pela organização, entre as principais restrições que enfrentam os municípios, se destacam os limites estabelecidos pelas regulações do governo central no montante de recursos destinado aos recursos humanos (OECD 2009)¹².

Podemos observar, ainda, na seção da Lei que trata da estrutura administrativa dos municípios que os órgãos da administração comunal estão ligados tanto ao alcaide quanto ao conselho. Sendo uma das principais funções da separação de poderes a fiscalização mútua e o controle e transparência das atividades executadas pelos ramos executivo e legislativo, essa aparente fusão entre os poderes tanto no Chile quanto no Uruguai sugere uma possível dificuldade na execução da atividade fiscalizadora a nível local. Além disso, pela extensa legislação referente às estruturas administrativas municipais, considerando o nível de detalhamento da Lei Orgânica de Municipalidade chilena e das leis nacionais, parece não haver espaço para os municípios regularem e coordenarem suas atividades moldando sua estrutura organizativa de acordo com suas necessidades específicas. É possível que a capacidade administrativa varie de município para município de acordo com a disponibilidade de recursos que eles dispõem. As municipalidades com menos recursos seriam obrigadas a funcionar com a estrutura mínima descrita por lei, enquanto os municípios mais ricos poderiam aumentar sua divisão interna de trabalho e melhorar sua eficiência.

Dentre as leis aprovadas elencadas por Mardones (2008) algumas parecem ter como resultado maior autonomia para as municipalidades no Chile. Em termos administrativos, a lei que permite aos municípios desempenhar funções em assuntos de habitação social (19.022); a que amplia a autonomia dos alcaides para gerir os recursos humanos do município (19.280); gerir e dispor de terrenos e edificações municipais (19.425); extinguir obrigações aos devedores municipais (19.602 e 19.756); as que incrementam as atribuições do conselho municipal sobre os planos reguladores e (19.778); a que permite aos alcaides firmar contratos com outros organismos públicos em relação a obras públicas urbanas (19.865).

Para Mardones (2008), em relação à saúde e educação, não houve de fato

¹² Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39356342>. Pag. 7

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, porque eles precisam complementar os recursos para a saúde e a educação em face da insuficiência das transferências do governo central. O autor também destaca as leis de descentralização que estabelecem regulação em áreas nas quais os municípios são autônomos. Neste caso, geram novas obrigações e vinculações e não ampliam a autonomia dos municípios. Por outro lado, podem conduzir a maior eficiência já que estão direcionadas para este objetivo, desde que os municípios possuam ou sejam providos com as condições necessárias para a observância das obrigações.

Uma peculiaridade do sistema legislativo chileno é a centralização da tomada de decisões político-administrativas e de cunho fiscal no presidente, isto significa que as transferências do governo central para os municípios estão altamente condicionadas pela iniciativa presidencial, limitando a ação do Congresso, o que inclui qualquer legislação que se refira a: imposição, abolição, isenção ou perdão de contribuições e impostos de qualquer tipo; estabelecimento ou abolição de agências públicas em qualquer nível de governo; contração de dívida pública; isenção ou redução de qualquer obrigação financeira cujo beneficiário seja um organismo público, incluindo municípios; assim como o estabelecimento de faixas salariais e benefícios dos funcionários públicos (Artigo 62), o que coloca dificuldades para a negociação de medidas descentralizadoras de âmbito fiscal.

Mardones (2008) afirma que as leis analisadas no período de 1980 a 2005 relacionadas à descentralização fiscal estavam orientadas para resolver o problema do déficit da saúde e da educação municipal, principalmente as leis que modificam o FCM (*Fondo Común Municipal*), que constitui a principal fonte de financiamento dos municípios chilenos. O artigo 122 da Constituição define o FCM como um mecanismo de redistribuição solidária de recursos entre as municipalidades do país e outros componentes das rendas municipais não contempladas no financiamento da saúde e da educação. Segundo ele, algumas melhoraram os salários e as condições de trabalho dos professores e pessoal não docente das escolas municipais (19.278; 19.464; e 19.873) e trouxeram outros

avanços como: a criação de um fundo adicional para cobrir a dívida previdenciária dos municípios (19.609); a lei relacionada a salários e benefícios para outros funcionários municipais (19.760 e 19.813); e as reformas mais abrangentes das finanças municipais ou regionais (19.143; 19.506; 19.705; 19.816; e 19.850).

Segundo o *First Global Report* (FGR) o Chile seria um caso de grau médio de descentralização fiscal com uma situação ambígua: de um lado demonstra um grande avanço nos últimos anos em termos de descentralização para as municipalidades, de outro, grande dependência dos níveis intermediários (regional) em relação ao governo central (com nomeação das principais autoridades). Apesar do uso técnico do termo “Governo Regional” e “Administração Local ou Comunal”, observamos que estas últimas são as que possuem mais autonomia política sendo responsáveis por uma ampla variedade de serviços, apesar de a delegação de responsabilidades aparentemente não ser acompanhada por uma proporcional transferência de recursos e de autonomia administrativa e fiscal. Ainda segundo o FGR (2010), o Chile avançou transferindo competências para municipalidades e instituindo eleição direta para alcaides e conselheiros, mas menos do que outros países unitários como Bolívia, Colômbia e Equador.

5. Considerações finais

Segundo o *First Global Report* (2010), Chile e Uruguai se encontram num grupo intermediário de países nos quais os governos subnacionais são responsáveis por entre 10 e 20% dos gastos públicos totais, ao lado de Venezuela e Guatemala. Os governos subnacionais de Chile e Uruguai passaram de 3,7% e 8,6% do gasto público em 1980 para 15% e 13,2%, respectivamente¹³. Embora tenha ocorrido substancial avanço, os dois países encontram-se bem atrás de outros países unitários como Colômbia, Bolívia e Equador nos quais os governos subnacionais são responsáveis por 29,8%, 29,5% e 22,1% do total de gastos públicos, respectivamente.

Como vimos, Chile e Uruguai são países unitários com sistemas partidários fortemente centralizados nos quais as lideranças partidárias nacionais, tradicionalmente, controlam o processo de recrutamento de candidatos mantendo, por isso, fortes vínculos com os legisladores nacionais. O processo de descentralização em ambos os países envolveu uma negociação gradual e cautelosa entre os atores nacionais e não pode ser visto como resultado de

¹³ *First Global Report* by United Cities and Local Governments, 2010.

pressões vindas de baixo. Apesar disso, nos dois países, as primeiras medidas na direção de uma maior descentralização podem ter aberto novos espaços para a competição política e o surgimento de novas lideranças.

Os primeiros passos para a descentralização nos dois países envolveram a introdução de leis vagas e dependentes de implementações posteriores que só vieram a ser efetivadas vários anos depois, como a eleição direta para prefeito nos municípios chilenos e a introdução do nível municipal até então inexistente no Uruguai. Procuramos demonstrar que, segundo os critérios de Falletti (2005) e as investigações de Eaton (2004, 2004b) e Mardones (2008), essas reformas foram positivas, mas o processo de descentralização como um todo envolve outras medidas para além da (re)introdução de eleições no nível subnacional. Nesse sentido, a descentralização política nem sempre foi seguida por medidas descentralizadoras nos âmbitos administrativo e fiscal, pelo contrário, apesar de um movimento nesta direção, trata-se de um processo lento de negociação em todos os níveis de governo com a participação de outros atores públicos, cujas tentativas de mudança institucional podem, inclusive, apresentar retrocessos que aumentam ainda mais a dependência dos governos subnacionais em relação ao governo central.

Apesar disso, nas últimas décadas pode-se perceber a diminuição do nível de controle que os políticos nacionais exercem sobre os políticos subnacionais, principalmente ao permitirem aos últimos construir bases independentes de apoio com maior autonomia na construção de suas carreiras, o que introduz um elemento de negociação importante no processo. A maior independência para os líderes subnacionais criarem suas próprias bases eleitorais, por meio da introdução das eleições diretas no nível local, tem o potencial de ampliar a relevância desses atores e sua capacidade de influência e pressão. Mardones (2008) destaca que a introdução da eleição direta faz com que a lealdade primária das autoridades locais deixe de ser com relação ao governo central e passe a ser em relação à cidadania local ou regional, o que condiz com o caráter democratizante do processo de descentralização para o qual chamamos atenção inicialmente.

A separação do calendário eleitoral, por exemplo, que se dá em 2000 no Chile e em 1996 no Uruguai¹⁴, mostrou-se uma medida extremamente positiva no sentido de aumentar a importância das questões subnacionais reduzindo a

¹⁴ No caso do Uruguai, em 1996 as eleições nacionais foram separadas das departamentais. Nesta ocasião, os municípios ainda não tinham sido criados.

autoridade e a influência dos líderes nacionais durante as eleições departamentais no Uruguai e municipais no Chile, o que, inclusive, parece ser determinante para as reformas que se seguiram. No caso uruguaio, em especial, a separação das eleições departamentais das presidenciais na reforma de 1996 aparece como um catalisador para as outras medidas que seriam introduzidas posteriormente no sentido de enfraquecer um até então inabalável governo central. Não por coincidência essa mudança veio em conjunto com outra série de reformas na legislação das Juntas Locais.

Outra questão que pudemos observar foi a de que nem sempre aqueles que tomaram a iniciativa de descentralizar, ainda que o tenham feito a partir de cálculos eleitorais de curto e médio prazo, puderam se antecipar a todos os resultados do processo. Algumas das principais medidas tomadas nos dois países, como a separação das eleições no Uruguai e a introdução de eleições nos municípios do Chile, tiveram consequências não antecipadas pelos reformadores, como destacam Falletti e Eaton. No caso chileno, em especial, percebe-se, ainda, – principalmente pela aderência gradual dos partidos de direita a medidas favoráveis à descentralização – que o discurso do fortalecimento dos governos subnacionais pode estar presente em todo o espectro político.

A autonomia fiscal de ambos os países apresenta semelhanças a nível municipal e diferenças no nível intermediário: nos municípios chilenos há uma desproporcional delegação de responsabilidades, legados do período militar, em relação à autonomia para captação e aplicação de recursos. O resultado é que, de acordo com o *First Global Report*, 80% dos recursos repassados aos municípios chilenos são vinculados a algum tipo de gasto, ou seja, não podem ser livremente alocados pelos governos locais. No caso uruguaio os recursos municipais são estritamente controlados pelos departamentos e só em 2015 inicia-se um processo de transferência automática do governo central na qual, como vimos, 90% dos recursos são vinculados a programas específicos. Os departamentos uruguaiois têm, porém, historicamente, muito mais autonomia que as regiões ou províncias chilenas: enquanto os primeiros podem elaborar sua própria carta orgânica, arrecadar impostos e estabelecer taxas, além de eleger diretamente seus representantes, nos segundos há pouquíssimas prerrogativas políticas, administrativas e fiscais, mantendo até hoje o sistema de nomeações de intendentes regionais e governadores provinciais pelo presidente da república. Os departamentos uruguaiois, em contraste, acumulam uma série de funções importante e foram durante muito tempo representantes diretos da população,

e ainda o são, como vimos, para boa parte da população uruguaia que não vive em áreas municipalizadas.

Os municípios chilenos, ao contrário, possuem um histórico de muito maior solidez enquanto espaços representativos do que os recém-criados municípios uruguaio. No Chile, como mostramos, o sistema de eleição direta vigorou durante 80 anos até ser interrompido pelo governo de Pinochet, retomando seu caráter eletivo após a redemocratização, ainda que de forma gradual. Eles são responsáveis pela prestação de serviços fundamentais para a população, como saúde e educação, e tem se mostrado estratégicos também para o cenário político nacional enquanto instância formadora de lideranças. No Uruguai inexistia qualquer tradição municipalista até 2010 com a promulgação da Lei 18.567, mesmo antes do período de governo militar. Ainda hoje, como mostrado, o municípios não cobrem a totalidade do pequeno território uruguaio¹⁵, dos 19 Departamentos, apenas 3 tem capitais municipalizadas, e cerca de 30% da população vive em áreas não municipalizadas. No Chile, houve grande disputa pela reintrodução da eleição direta para alcaide em 2001, enquanto no Uruguai prevalece o sistema de lista fechada, sendo a escolha do alcaide e dos conselheiros feita pelo mesmo voto em uma lista partidária fechada e bloqueada.

O legado jurídico-institucional da Constituição de 1980 promulgada pelos militares no Chile tem se mostrado, porém, uma força conservadora maior do que a resistência dos partidos de direita e centro no Uruguai. No segundo caso, o surgimento de uma terceira força partidária nacional - a Frente Ampla - foi fundamental para a introdução de medidas descentralizadoras, em um cenário equilibrado entre os três partidos principais. Já no Chile, a redemocratização colocou a principal força de esquerda, a *Consertación*, em posição confortável na presidência, vencedores de 5 dos 6 últimos pleitos. Isso pode ter diminuído a pressão do grupo que, inicialmente, defendia com mais afinco a autonomia local no país. Já no Uruguai, a chegada da Frente Ampla ao poder significou um avanço nesse sentido, pois era essa uma das principais bandeiras defendidas pelo partido de José Mujica e Tabaré Vázquez. Ao observarmos a legislação específica sobre os municípios nos dois países, a Lei de Descentralização Política e Participação Cidadã no Uruguai, de 2010, e a Lei Orgânica Constitucional de Municipalidades, no Chile, percebemos que enquanto a primeira foi bastante vaga em vários aspectos políticos, administrativos e fiscais, exigindo uma complementação quase que imediata por leis subsequentes, a segunda é extremamente detalhada,

¹⁴ 20% segundo Schelotto e Abreu (2012).

legislando sobre as minúcias do município chileno desde suas responsabilidades e atribuições à forma de organização para executá-las. De maneira geral a literatura foi muito crítica com a lei de municipalização uruguaia por sua falta de objetividade, que viria a causar confusão no pleito do ano seguinte à sua promulgação, enquanto que a lei chilena foi criticada por seu excesso de detalhes técnicos, que engessou a autonomia dos municípios.

A noção processual de Falletti (2005) é útil para compreendermos a descentralização enquanto um fenômeno disperso no tempo, que se dá pelo debate entre os atores nos diversos níveis do sistema político e que, muitas vezes, não se apoia somente na racionalidade em longo prazo desses atores. Em todos os casos a pressão que veio a resultar nas reformas não veio de baixo em uma dinâmica de tipo *bottom-up*, com os agentes subnacionais ou a sociedade organizada exigindo a instauração ou reativação dos governos subnacionais por eleição direta. A partir de seus próprios cálculos eleitorais, as elites nacionais de ambos os países optaram por abrir mão de parte de sua autoridade, poder e recursos para atender a interesses e necessidades em um contexto específico. Entretanto, como afirmamos, esta reforma iniciada de baixo para cima pode ter liberado novas forças e criado condições para a emergência de novos atores nos níveis subnacionais com mais legitimidade e capital político que pode ser usado para impulsionar ainda mais o processo de descentralização em ambos os países.

6. 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, Alvaro Augusto de Borba. (2011). “Criação de municípios no Uruguai (2009-2010): processo de inovação institucional”. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2940, 20 jul. 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/19575>>. Acesso 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*, 2011, v. 20, n.1, p. 63-94.

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

____. Lei 18.695. Disponível em: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>

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 (2005). "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective". *American Political Science Review*, Vol. 99, No. 3, pp.327-346.

FERNANDEZ RICHARD, José. (2013) "La administración del Estado y las municipalidades en Chile". *Rev. IUS*, vol.7, n.32, pp.148-160.

FIRST GLOBAL REPORT BY UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. (2010)

MAGRI, Altair; FREIGEDO, Martín. "Municipales 2010: ¿elecciones de segundo orden?". In: Buquet, Daniel; Johnson, Niki (Org.). *Del Cambio a la continuidad – ciclo electoral 2009-2010 Uruguay*. 1ed. Montevideo, Fin de Siglo; Clacso; Instituto de Ciencia Política, p. 325-346.

MARDONES Z, Rodrigo. (2006). "Descentralización y Transición en Chile". *Rev. cienc. polít.* (Santiago) vol.26, n.1, pp. 03-24.

MARDONES Z, Rodrigo. (2007). "The congressional politics of decentralization: the case of Chile." *Comparative Political Studies*, 40, 3, 333-358.

MARDONES Z, Rodrigo. (2008). "Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008)". *Revista Eure*, Vol.

XXXIV, N° 102, pp. 39-60

MONTECINOS, Egon. (2005) “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”. *EURE*, vol.31, n.93, pp. 73-88.

MONTERO, Alfred P. & SAMUELS, David J. (2004) “The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences”. Mimeo. Disponível em: <<http://www.acad.carleton.edu/curricular/POSC/faculty/montero/Chapter%201.pdf>>. Acesso em: 03/07/2016.

MONTERO, Alfred P. e SAMUELS, David (Ed.). (2004b). “Decentralization and Democracy in Latin America”. University of Notre Dame Press.

NICKSON, Andrew. (1995). “Local Government in Latin America”. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

NICKSON, Andrew. (2011). “Where Is Local Government Going in Latin America? A Comparative Perspective”. Working paper N. 6. Swedish International Centre for Local Democracy (ICLD).

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

OROÑO, Abel. (2010). “Los Municipios en marcha. La descentralización local y los desafíos de su implementación”. Montevideo: Friedrich Ebert

OROÑO, Abel & VARGAS, Braulio Gil de. (2012). “Tercer nivel de gobierno y administración en Uruguay. Diseño institucional y funcionamiento de la descentralización municipal”. Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política.

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

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. “Constitución de la República 1996”.

Disponível em: <http://www.rau.edu.uy/uruguay/const97-12.16.htm>

____. Lei 9.515. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=09515&Anchor=>

____. Lei 18.567. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18567&Anchor=>

____. Lei 18.644. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18644&Anchor=>

____. Lei 18.653. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18653>

____. Lei 18.659. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18659&Anchor=>

____. Lei 18.665. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18665&Anchor=>

____. Lei 19.272. Disponível em: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9655331.htm>

ROCHA, M. M. & PACHECO, Daniela Paiva de Almeida. (2016). “Como se exerce a representação no nível local na América do Sul? Parlamentos em perspectiva comparada”. Trabalho apresentado no 8º Congresso Conselho Europeu de Pesquisas Sociais na América Latina em Salamanca, Espanha, 2016.

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

SCHIAVI, Pablo. (2012). “El desafío de los Gobiernos Municipales en el Uruguay: participación ciudadana, transparencia y articulación con especial referencia al Gobierno Municipal de Montevideo”. V Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano celebradas en el Pazo de Mariñan, La Coruña, España.