



Resumo executivo

Desenvolvimento territorial e descentralização na América Latina e Caribe:

ESTUDO COMPARADO EM 22 PAÍSES

PT

 **tald** territorial approach
to local development
facility


Funded by
the European Union

Implemented by
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Esta publicação foi realizada por



com o apoio financeiro de



e as contribuições de



Resumo executivo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



 **tald**
facility