

10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)

Belo Horizonte, 30 de agosto a 2 de setembro de 2016

Área Temática: Instituições políticas

**COMO SE EXERCE A REPRESENTAÇÃO NO NÍVEL LOCAL NA AMÉRICA DO SUL?  
PARLAMENTOS EM PERSPECTIVA COMPARADA**

Marta Mendes da Rocha

Universidade Federal de Juiz de Fora

Daniela Paiva de Almeida Pacheco

Centro Universitário de Belo Horizonte

## RESUMO

Este *paper* apresenta os resultados preliminares de uma pesquisa comparada sobre representação local nos países da América do Sul. Nosso objetivo foi compreender como se estruturam os órgãos colegiados de representação local nos países da América do Sul, os poderes e competências atribuídas a eles e as funções que desempenham. Na teoria democrática a existência do governo local ou subnacional 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 políticos exerça o governo (pluralismo democrático); (2) amplia a proximidade, 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, melhorando as 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). O importante a destacar é que a maior parte desses argumentos associa a descentralização de funções a níveis intermediários e locais de governo à maior democratização política. De fato, o processo de redemocratização nos países da América do Sul, que ocorreu a partir da década de 1970, foi acompanhado de um movimento de descentralização e de fortalecimento dos governos locais com importantes variações entre os países da região. Movimentos nesse sentido puderam ser observados mesmo nos países de estrutura unitária.

Existe uma vasta literatura voltada para avaliar esses processos, compreender suas origens e finalidade, seus efeitos imediatos e de médio e longo prazo, sobretudo, na democratização das relações sociais e políticas, na ampliação da eficiência governativa e na redução de desigualdades regionais. Entretanto, a maior parte desses estudos tem privilegiado o ramo executivo do governo local, o processo de formulação e implementação de políticas públicas e as inovações participativas com pouca atenção para o papel desempenhado pelos parlamentos e órgãos colegiados de representação dos cidadãos no nível local. Nosso argumento é o de que assim como existe uma associação teórica entre descentralização político-administrativa e democracia, também existe uma associação, teórica e histórica, entre a democracia e o fortalecimento do Poder Legislativo. Os parlamentos, historicamente, desempenharam um papel de freio à centralização e à concentração de poder. Historicamente, regimes autoritários estiveram associados a legislativos fracos e destituídos de suas funções enquanto os processos de democratização, de modo geral, ocorreram paralelamente ao fortalecimento dos parlamentos, em suas funções legislativas e de controle. Logo, é importante compreender como estão estruturados e organizados os órgãos colegiados que desempenham funções de representação no nível local.

Palavras-chave: representação, legislativo, local

## 1. Introdução: descentralização e representação local na América do Sul

Este artigo apresenta um estudo comparado dos órgãos colegiados de representação no âmbito local no Brasil e na Argentina. Ele traduz um primeiro esforço analítico no contexto da pesquisa “Representação política no nível local na América do Sul: parlamentos em perspectiva comparada”<sup>1</sup>, que tem por objetivo compreender como se estruturam os órgãos colegiados de representação local/municipal nos países da região, os poderes e competências atribuídos a eles e as funções que desempenham. A pesquisa, em andamento, propõe estabelecer um diálogo entre os estudos sobre política subnacional, poder local e descentralização, de um lado, e os estudos legislativos, do outro.

Na teoria democrática, a existência do governo local ou subnacional tem sido justificada a partir de vários argumentos embasados em princípios e objetivos como o pluralismo político, a participação popular, a inclusividade e a eficácia. Além disso, os argumentos favoráveis à descentralização enfatizam como seus resultados potenciais a melhoria das condições para a vocalização das preferências dos eleitores e para o controle das ações dos gestores públicos (*accountability*). O importante a destacar é que a maior parte desses argumentos associa a descentralização de funções a níveis intermediários e locais de governo à maior democratização política. De fato, o processo de redemocratização nos países da América do Sul, que teve lugar a partir do final dos anos 1970, foi acompanhado de um movimento de descentralização e de fortalecimento dos governos locais com importantes variações entre os países da região. Movimentos nesse sentido puderam ser observados mesmo nos países de estrutura unitária (MONTERO & SAMUELS 2004; NICKSON 2011).

Existe uma vasta literatura voltada para avaliar esses processos nos países da América Latina, compreender suas origens e finalidades, seus efeitos imediatos e de médio e longo prazo, sobretudo, na democratização das relações sociais e políticas, na ampliação da eficiência governativa e na redução de desigualdades regionais (MONTERO & SAMUELS 2004; NICKSON 2011). A maior parte desses estudos privilegiou o ramo executivo do governo local, o processo de formulação e implementação de políticas públicas, as relações entre atores situados em diferentes níveis de governo e as inovações participativas, com menor atenção para o papel desempenhado pelos parlamentos e órgãos colegiados de representação dos cidadãos no nível local. Particularmente no Brasil, grande parte dos estudos focados na descentralização, voltou-se para a análise de seus impactos sobre o processo de produção de políticas públicas, com destaque para as políticas de saúde e de assistência social, buscando

---

<sup>1</sup> Agradecemos aos estudantes da UFJF que trabalham na coleta e sistematização dos dados: Ana Clara Costa, Augusto Martins, Karoline Sena e Thais Vargas. E também a Leonardo Spencer Oliveira Freitas.

compreender as dinâmicas de coordenação entre atores e instituições situados em diferentes níveis da federação (SOUZA 2001, 2004; ARRETCHE 2003, 2004).

Ao deslocar nosso foco para os órgãos de representação local que se assemelham aos legislativos, nosso argumento é o de que, assim como existe uma associação teórica entre descentralização político-administrativa e democracia, também existe uma associação, teórica e histórica, entre a democracia e o fortalecimento do Poder Legislativo. Os parlamentos, historicamente, desempenham um papel de freio à centralização e à concentração de poder. Historicamente, regimes autoritários estiveram associados a legislativos fracos e destituídos de suas funções enquanto os processos de democratização, de modo geral, ocorreram paralelamente ao fortalecimento dos parlamentos, em suas funções legislativas e de fiscalização. Logo, é importante compreender como estão estruturados e organizados os órgãos colegiados que desempenham funções de representação no nível local. Optamos por nos referir desta forma genérica a estas instituições porque não sabemos, ainda, em que medida estas organizações podem ser adequadamente compreendidas como o ramo legislativo do governo local.

Neste trabalho apresentamos um primeiro esforço no sentido de compreender e comparar os casos brasileiro e argentino no que se refere ao *status* do terceiro nível de governo no interior do sistema político e dos órgãos que exercem funções representativas locais típicas dos parlamentos, caracterizar sua estrutura e organização. Além do Brasil e da Argentina, contemplados neste artigo, o projeto inclui os demais países da América do Sul para os quais estamos em fase de levantamento de dados.

Percebemos que a despeito de compartilharem importantes características em termos de sua trajetória histórica, os países da região apresentam importantes diferenças quando o assunto é a representação local. Uma primeira e breve aproximação do tema nos permite perceber grande variedade institucional e expressiva diversidade nos modos de se exercer a representação no nível local. Antes de buscar uma resposta para tal diversidade, buscaremos compreender a fundo a realidade destes diferentes países no tocante à estrutura do governo local, mais especificamente, dos órgãos colegiados que desempenham funções representativas em suas localidades.

Como argumenta Snyder (2001), as unidades subnacionais tem desempenhado um papel cada vez mais importante na política comparada e, embora vários estudos recentes sobre conflitos étnicos, econômicos, reforma política e descentralização busquem se valer de comparações entre unidades subnacionais, pouca atenção tem sido dada às questões metodológicas envolvidas nessa alteração na escala da análise. O autor argumenta que as comparações focadas em unidades subnacionais são uma estratégia bastante profícua para os

cientistas sociais porque permitem ampliar o número de observações e o controle sobre elas, além de ampliar a capacidade dos comparativistas de classificar os casos.

Uma pesquisa preliminar junto à legislação dos países investigados sugere que existem diferenças significativas entre eles no que se refere ao estatuto jurídico dos municípios e seu lugar no arranjo político como um todo, assim como nas competências, prerrogativas decisórias e recursos atribuídos aos governos locais e, mais especificamente, no que se refere à organização e funcionamento dos órgãos colegiados de representação no nível local. Assim, de um lado, encontramos grande variedade institucional na Argentina (CETRÁNGOLO & JIMÉNEZ 2004; ITURBURU 2000; REZENDE 2007), traço, em parte, explicado pela existência de um robusto sistema federal que reserva às províncias competências para definir a organização e funcionamento dos governos municipais/locais. De outro lado, temos o Brasil, que apresenta uma homogeneidade institucional bastante singular entre os países de organização federativa e reproduz, no nível municipal, o presidencialismo com separação entre Executivo e Legislativo.

Aprofundar na comparação sistemática desses casos de modo a identificar as diferenças e semelhanças entre eles é, portanto, uma forma de lançar luzes sobre o processo de descentralização e sobre a representação política nos países da América do Sul. Vale destacar, ainda, que este estudo, assim como o projeto de pesquisa do qual ele deriva, consiste em uma iniciativa piloto e que nossa intenção é ampliar, progressivamente, o número de países sul-americanos investigados. Este estudo (incluindo a coleta de dados), assim como a pesquisa, se orientará por sete dimensões de análise. O presente artigo é um trabalho em desenvolvimento que, até o momento, contemplou as quatro primeiras dimensões: (1) Estatuto jurídico dos municípios, critérios para criação e categorias de administrações locais; (2) Autonomia municipal; (3) Órgãos de representação no nível local; e (4) Forma de constituição dos órgãos representativos locais.

## **2. Estatuto jurídico, critérios para a formação e categorização de administrações locais**

A Constituição Nacional (CN) argentina estabelece, em seu artigo 1º, a formação de um Estado de tipo Federal, englobando como entes o governo federal, as vinte três províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA). A Carta determina, ainda, a existência de um terceiro nível de governo que, embora autônomo, não é um ente federado. Sua organização, conforme o artigo 5º da CN, é prerrogativa das províncias que, a partir de diferentes critérios para a formação dos governos locais, estabelecem categorias e, para cada uma delas, determina as competências a serem exercidas. O arranjo institucional das

administrações locais se encontra descrito nas Constituições provinciais e nas Leis Orgânicas de Municipalidades.

O número de habitantes é critério exclusivo para a criação e a classificação dos municípios em 13 das 23 províncias – Chaco, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Misiones, Río Negro, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe e Santiago del Estero. Este critério também é empregado conjuntamente com outro(s) – capacidade financeira, número de propriedades privadas, superfície territorial – na construção das categorias de governos locais em cinco outras províncias, quais sejam, Catamarca, La Pampa, Neuquén, Salta e Tierra del Fuego. Em Chubut, o estabelecimento de administrações locais ocorre com base no número de eleitores inscritos.

Há, ainda, as províncias de La Rioja, Mendoza e Buenos Aires, em que os departamentos correspondem cada qual a um município. Em relação à última cabe uma ressalva: o art. 190 da Constituição da Província de Buenos Aires define o regime municipal, legitimando sua existência como uma administração pautada “nos interesses e nos serviços locais”. Diz que “cada um dos partidos<sup>2</sup> que conformem a Província estará a cargo de uma Municipalidade”, sem, entretanto, indicar os critérios claros para sua formação.

Na província de Buenos Aires, segundo Fernández (2006), o processo de formação de administrações locais é marcado pela história de subdivisão territorial, resultado da crença em uma “vocalização autonômica” por parte de algumas regiões. Isso explicaria, em parte, o aumento de 72 municípios, de 1865, para 134 na atualidade. Ainda conforme a autora, há inúmeros processos para a criação de novos municípios, impulsionados pela imprecisão legal nos critérios para a delimitação espacial das administrações de terceiro nível.

Ademais da variação nos critérios para a criação de administrações locais, há diferenças nas categorias empregadas por cada uma das províncias. A categoria “município” é a única que se encontra presente nas 23 províncias. E, mesmo ela, recebe subdivisões (municípios de primeira, segunda e terceira categorias) em Catamarca, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Misiones, Neuquén, San Juan, Santa Fe e Santiago del Estero. A diferenciação entre as subdivisões, na maioria dos casos, se baseia no critério do número de habitantes e serve para diferenciar o grau de autonomia – aos municípios de primeira categoria, em boa parte das constituições provinciais, é atribuída a prerrogativa de formular sua Carta Orgânica. “A igualdade, desde a perspectiva da autonomia, se dá entre os municípios de uma mesma categoria.” (MINISTERIO DE ECONOMIA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES 2001: 11).

---

<sup>2</sup> Na província de Buenos Aires, partido é sinônimo de município.

Províncias que apresentam regiões com um número reduzido de habitantes tendem, ainda, a adotar outras categorias de administrações locais – Comunas, Comunas Rurais, Comissões de Fomento, Comissão Municipal. Boa parte delas apresenta um sistema colegiado composto por órgãos que incorporam as funções executivas e deliberativas. Como dito, a partir dessas classificações, as províncias atribuem diferentes hierarquias que acarretam em distintos poderes e funções reservadas a cada uma das categorias de administrações locais. As únicas exceções ao exposto são as províncias de Buenos Aires, Corrientes, La Rioja e Mendoza que apresentam uma única categoria de administração local – municípios – com os mesmos poderes e funções.

Há, ainda, um número reduzido de províncias que adota o sistema de delegações municipais. Essas são dependências administrativas do governo municipal e suas funções não são uniformes, variando conforme a Constituição de cada província.<sup>3</sup> Este é o caso da Delegação Municipal de *San Luis*. O artigo 252 da Constituição provincial determina que as áreas rurais com mais de 80 eleitores possam, por lei, estabelecer uma delegação que seja responsabilidade de um delegado e dependa do município mais próximo.

Para Manzanal (2006), a distinta divisão política das províncias – incluindo a adoção de diferentes nomenclaturas e suas variadas estruturas – somada à divisão administrativa de agências e repartições do Estado, gera sobreposições e vazios de gestão no território nacional e, por isso, constitui um obstáculo a ser vencido no processo de descentralização.

No caso argentino, é interessante notar que, embora muitas províncias atribuam a possibilidade da criação de Carta Orgânica, em várias delas, há um número reduzido de municípios que a elaboraram. A maioria continua, portanto, seguindo a normativa das leis orgânicas provinciais de municipalidades.<sup>4</sup> Dos 134 municípios da província de Buenos Aires, por exemplo, apenas sete possuem Carta Orgânica. Na província de Córdoba ocorre algo similar, dos 251 municípios apenas 21 possuem Carta Orgânica. Em Entre Ríos, a única administração local que apresenta Carta Orgânica é o município de Tabossi, apesar de o artigo 231 da constituição provincial determinar que os municípios com mais de 10 mil habitantes têm o direito de estabelecer sua ordem normativa. Contrariando a tendência, todos os municípios de primeira categoria apresentam Carta Orgânica na província de Santiago del Estero – em conformidade com o art. 207 da constituição da citada província

---

<sup>3</sup> Em Catamarca, tal delegação municipal recebe o nome de Comuna, mesmo termo empregado para designar administrações locais autônomas em outras províncias. Criadas em localidades com mais de 100 e menos de 500 habitantes, as comunas são capazes de cumprir serviços que lhes sejam atribuídos, conforme art. 61 da Lei Orgânica de Municipalidades de Regime Comunal da citada província. No caso de Catamarca, portanto, o governo da Comuna é integrado por um Delegado Comunal, eleito diretamente pelo povo, que responde pelos exercícios das funções autorizadas pelo município dentro do qual se encontra inserido.

<sup>4</sup> Na Argentina, cada província tem uma Lei Orgânica de Municipalidades. Ela se aplica a todas as categorias de administrações locais que não possuem Carta Orgânica (seja porque não possuem tal prerrogativa, seja porque ainda não instituíram sua Carta Orgânica).

que possibilita apenas a tais municípios esse direito – e a província de Río Negro se encontra entre aquelas que apresentam a maior porcentagem de municípios com Carta Orgânica, aproximadamente 56%. La Pampa e Mendoza não outorgam às administrações locais a possibilidade de ditar sua Carta Orgânica.

A regulamentação das administrações locais argentinas, em boa parte, funciona de forma similar à implantada no Brasil pela Constituição Federal de 1967/69. Naquela época, apenas a União e os Estados brasileiros eram entes federados, e o regime municipal era definido pelas leis orgânicas dos municípios. Cada Estado brasileiro criava sua Lei Orgânica Municipal. Após a promulgação da Constituição Federal (CF) brasileira, de 1988, os municípios e o Distrito Federal (DF) – conjuntamente com o governo federal e os vinte seis estados – passaram a apresentar o *status* de entes federados. A Carta, em seu capítulo IV, art. 29, determina que todo município deve elaborar sua Lei Orgânica (similar à Carta Orgânica, na Argentina) em conformidade com a própria CF.

No Brasil, diferentemente da Argentina, não há distintas classificações, nem hierarquias, para as administrações locais – o terceiro nível de governo é denominado município, independentemente do estado da Federação em que se encontra. Em ambos os países as prerrogativas para a formação dos municípios são dos estados/províncias. Originalmente, a CF brasileira de 1988, no art. 18, parágrafo 4, estabelecia que a “criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a unidade histórico-cultural do meio urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas” (BRASIL, CF/1988, anterior à EC Nº15, de 1996 – grifo nosso).

No Brasil, a possibilidade de criação de novos municípios, dependente de leis estaduais e da aprovação popular por meio de plebiscitos, resultou em seu crescimento significativo – entre 1988 e 1996, foram criados mais de 1300 municípios que, em sua maioria, apresentavam uma população inferior a 10 mil habitantes (COSTA 2007). Tal aumento motivou uma modificação do parágrafo 4º, do artigo 18, por meio da Emenda Constitucional de Nº 15, de 1996. A criação de novos municípios continuou a ser prerrogativa estadual, entretanto, passou a depender de critérios estabelecidos por lei federal - Lei Complementar (LC) que estipule o prazo e os procedimentos de criação dos municípios que, ainda, dependerá de Estudos de Viabilidade Municipal. Em outras palavras, o plebiscito apenas será convocado – pela Assembleia Legislativa, segundo art. 5, da Lei 9709, de 1998<sup>5</sup> – se o estudo de viabilidade apresentar um parecer positivo e, após, LC federal.

---

<sup>5</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm) - Acesso: 27 de abril de 2016.

Desde 1996 praticamente não houve a criação de municípios no Brasil – as exceções se devem à regularização de alguns municípios, julgadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e efetuadas por Emenda Constitucional <sup>6</sup>. A impossibilidade do estabelecimento de novos municípios é, portanto, resultado da inexistência da Lei Complementar federal.

Em 2014 e 2015 o Senado Federal chegou a aprovar um Projeto de Lei (PL) com critérios para criação, emancipação e fusão de municípios. No entanto, o texto foi vetado pelo Executivo. Tal PL estipulava uma quantidade mínima de habitantes para a criação dos municípios – 20 mil, nas regiões Sul e Sudeste; 12 mil no Nordeste e 6 mil nas regiões Centro-Oeste e Norte<sup>7</sup>. Atualmente, o Brasil segue sem uma lei federal que regule a criação, emancipação e fusão de municípios.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2015 o Brasil possuía 5570 municípios. Os municípios são dotados de personalidade jurídica e são as menores unidades autônomas da federação. A sede do município é categorizada como cidade e recebe o mesmo nome. Diferentemente de outros países que adotam o federalismo, incluindo a Argentina, o Brasil exibe uma grande homogeneidade institucional, deixando pouco espaço para que os níveis subnacionais possam definir sua arquitetura de governo. Desde 1934 as constituições brasileiras passaram a definir quase completamente o formato das instituições subnacionais.

A Constituição de 1988 (vigente) reconhece os municípios como entes federados e afirma, em seu Título 1, “Dos direitos fundamentais” (Art. 1º) que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”. Em seu Capítulo 4, “Dos Municípios”, artigos 29 a 31, estabelece: (1) as regras para eleição do prefeito e do vereador que correspondem, respectivamente, ao Executivo e ao Legislativo no nível municipal; (2) a data da posse do prefeito; (3) o número máximo de vereadores por Câmara Municipal, definido exclusivamente com respeito à população do município; (4) as regras para elaboração e aprovação da lei orgânica municipal, que funciona como uma espécie de “constituição” do município; (5) os limites de gastos para com o Poder Legislativo Municipal, incluída a remuneração dos vereadores; (6) as competências e prerrogativas dos municípios; (7) as prerrogativas decisórias dos prefeitos (Executivo) e as competências dos vereadores e da Câmara Municipal incluindo suas funções de controle sobre o Poder Executivo. No artigo 29 a Constituição estabelece que o município “reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal” (CF 1988). Portanto, no Brasil, o regime

---

<sup>6</sup> Sobre tais exceções ver LENZA 2014.

<sup>7</sup> SENADO APROVA...G1.GLOBO.COM, 17/07/2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/07/senado-aprova-pela-3-vez-texto-com-regras-para-criacao-de-municipios.html> - Acesso: 27 de abril de 2016.

municipal, entendido como o conjunto de regras e instituições que definem a estrutura, organização e funcionamento do governo local, é definido pela Constituição Federal, complementado pelas constituições estaduais, no que couber, e pelas leis orgânicas municipais.

Se na Argentina, a heterogeneidade das regras que regem as administrações locais é vista como um obstáculo para a gestão municipal e a prestação de serviços públicos, uma vez que implica em sobreposição de funções, no Brasil, por outro lado, observa-se a combinação de grande uniformidade do ponto de vista institucional e enorme diversidade das condições sociais, econômicas, demográficas e políticas que caracterizam os municípios brasileiros. É possível encontrar estados com 16 e 22 municípios, Amapá e Acre, respectivamente e com 645 e 853 municípios, respectivamente, São Paulo e Minas Gerais. A população dos municípios varia enormemente de 825 em Serra da Saudade (Minas Gerais) a 11.821.876 habitantes, em São Paulo (IBGE, 2010).

A variedade das condições socioeconômicas que caracteriza os municípios brasileiros, por sua vez, implica em capacidade financeira diferenciada e, logo, em grandes variações na forma como se estruturam os dois ramos do governo local – Executivo e Legislativo – e nas condições em que estas instituições operam. Dessa forma, ainda que tratadas de forma homogênea na letra da lei, as unidades a que chamamos de município no Brasil correspondem a realidades muito diferentes, seja do ponto de vista demográfico, seja socioeconômico e, como não poderia deixar de ser, político. O caráter abstrato e vago do termo “município” ou “política municipal” no contexto brasileiro no qual os municípios variam enormemente em número de habitantes, extensão territorial e em suas características sociodemográficas, deve ser, portanto, o primeiro aspecto a que os estudiosos da política local precisam estar atentos (ROCHA E KERBAUY, 2014).

**Quadro 1: Estatuto jurídico dos municípios, critérios para criação e categorias de administrações local**

	<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>
Terceiro nível de governo.	Municípios (de diferentes categorias, presentes nas 23 províncias), Comunas, Comunas Rurais, Comissões de Fomento, Comissão Municipal, Delegações Municipais. Não são considerados entes federados.	Municípios. Entes federados.
Normatização do regime municipal	Principalmente nas constituições provinciais e leis orgânicas de municipalidades	Principalmente na Constituição Federal (constituições estaduais e leis orgânicas municipais complementam, no que couber).
Prerrogativas e critérios para criação de novos municípios e administrações locais	A prerrogativa é das províncias. Varia entre as províncias e inclui: número de habitantes, capacidade financeira, número de propriedades privadas, superfície territorial, número de eleitores inscritos.	Depende de lei estadual e aprovação popular por meio de plebiscitos, mas depende de lei federal (Lei Complementar) que estipule o prazo e os procedimentos de criação dos municípios e análise de viabilidade.

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa das constituições e legislação correlata.

### **3. Autonomia municipal**

O processo de redemocratização na América Latina, iniciado na década de 1970, como mencionado, ocorreu paralelo ao movimento de descentralização e fortalecimento dos governos locais – percebido não apenas nos países federais, como também nos unitários. O que diferencia, em linhas gerais, um Estado unitário de um Estado federal não é o grau de descentralização, mas, sim, o fato de os órgãos centrais incorporarem “em bases constitucionais, unidades regionais em seu processo decisório” (KING 1982, p.75 *apud* COSTA 2007, p. 2012).

O processo de descentralização pode ser concebido, portanto, como a transferência de poderes decisórios e competências para unidades regionais o que, implica, em alguma medida, em conceder maior autonomia para essas unidades. O grau de autonomia dos diversos níveis de governo – ente federado ou não, nos casos cabíveis – se vincula à noção de descentralização e irá variar, conforme o país, segundo critérios políticos, administrativos e tributários. Com base nesses critérios, Rosatti (1987, citado por MINISTERIO DE ECONOMIA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2001: 13), em seu Tratado de Direito Municipal, entende que um ente é autônomo quando reúne cinco atribuições: auto-normatividade constitucional, autogoverno, matéria própria, autarquia, autodeterminação política. Na doutrina jurídica brasileira adota-se uma classificação de autonomia dos entes semelhante à proposta por Rosatti. No Brasil, os critérios que determinam a existência da autonomia são: auto-organização, auto-legislação, autogoverno, autoadministração (MEIRELLES, 2013, p. 5). Os dois primeiros critérios referem-se à capacidade dos entes de

se organizarem e elaborarem suas normas. O autogoverno significa autonomia para eleger os próprios representantes e autoadministração trata da distribuição de competências tributárias e administrativas entre os entes.

Neste artigo, entendemos como expressão da autonomia política a possibilidade de escolher diretamente os representantes no nível local sem interferência de outras esferas de governo. A autonomia administrativa e a capacidade de auto-organização se materializam na possibilidade de definir livremente, sem interferência de outras esferas de governo, a organização da administração pública local com espaço para tomada de decisões dentro de sua esfera de competência (auto-legislação) e sobre a forma de execução das políticas, programas e serviços públicos. Finalmente, a autonomia financeira ou tributária é entendida como a possibilidade de instituir e cobrar impostos e aplicar as receitas provenientes. No que se refere às finanças dos governos locais, buscamos verificar, ainda, a previsão ou não de transferências de recursos provenientes de outras esferas de governo para as localidades, entendendo que esta medida contribui para o exercício da autonomia financeira dos governos locais.

No Brasil, com a Constituição de 1988, os municípios foram alçados à condição de entes federativos com autonomia política e administrativa e passaram a contar com importantes prerrogativas no tocante à gestão de políticas públicas com impacto direto sobre a vida dos cidadãos. Os municípios têm autonomia para eleger os membros dos Poderes Executivo e do Legislativo, elaborar sua própria lei orgânica (auto-organização) e, respeitada a distribuição constitucional de competências, adotar suas próprias políticas públicas e aderir ou não àquelas propostas pelos demais níveis de governo (ARRETCHE 2012). Compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (Art. 30 CF).

O Artigo 30 da CF estabelece que os municípios podem instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei. Os principais impostos municipais são o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Transmissão de Bens e Imóveis Inter vivos (ITBI). A Constituição Federal prevê que os municípios também podem instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública. Os municípios são responsáveis por fixar as alíquotas, porém a Constituição federal e a lei complementar federal podem fixar os limites mínimos e máximos. Os municípios no Brasil contam, ainda, com as transferências constitucionais da União e dos Estados, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

As transferências constitucionais automáticas de recursos foram instituídas como forma de reduzir as disparidades econômicas entre os estados e, principalmente, entre os

municípios brasileiros. Já estavam previstas na Constituição de 1946, mas foram regulamentadas a partir da Constituição de 1988. O Fundo de Participação dos Municípios é a principal transferência obrigatória da União para os municípios e seus critérios de distribuição são, principalmente, proporcionais à população, sendo de fundamental importância para os pequenos municípios dada sua frágil estrutura econômica e social.

Em relação à questão tributária e financeira, segundo dados de Almeida e Lopez (2012, p. 7-8), entre 1998 e 2009, o volume de recursos destinados aos municípios na receita disponível global mais que duplicou. De 2001 a 2011, o valor real das transferências de recursos da União para os municípios, para a execução de programas federais, aumentou em 66%. Entretanto, devido à enorme diversidade de capacidade de arrecadação dos municípios, a maior parte dos municípios brasileiros encontra-se quase que inteiramente dependente das transferências automáticas previstas na Constituição Federal.

Do ponto de vista formal, portanto, não há dúvida de que a Constituição de 1988 ampliou a autonomia dos municípios brasileiros seja no aspecto político, administrativo ou tributário. A questão central estaria em saber quais são as condições concretas para o exercício dessa autonomia e a sua extensão na prática.

O artigo 123 da Constituição Nacional da Argentina consagrou a autonomia municipal, mas não com o *status* de ente federado de terceiro nível, como no Brasil. Outra diferença entre os países consiste no fato de que o grau de autonomia dos “municípios” argentinos (e das demais unidades de terceiro nível de governo) depende do que estabelece a constituição de cada uma das 23 Constituições provinciais. A maioria dessas Cartas reitera explicitamente a autonomia do terceiro nível de governo, as exceções são Buenos Aires, Corrientes, Formosa, Mendoza e Santa Fe.

A auto-normatividade constitucional ou capacidade de auto-organização diz respeito à capacidade da província e/ou do município de redigir e aprovar sua própria constituição ou carta orgânica (no Brasil, Lei Orgânica) – tratado, aqui, na seção anterior. O autogoverno refere-se à possibilidade de eleger as autoridades que ocuparão os órgãos políticos locais, que ficarão, portanto, encarregados dos assuntos públicos. A matéria própria, como o nome sugere, trata da existência de uma matéria cujo conteúdo específico – legislação e execução – ocorra no ente. A autarquia significa a capacidade econômica e financeira local, ou seja, de arrecadar recursos próprios ou complementares, assim como a autonomia para utilizá-los. A autodeterminação política significa a inexistência de controles ou pressões que impeçam o exercício das faculdades expressas anteriormente.

Na Argentina, as constituições provinciais determinam que as autoridades locais devam ser eleitas pelo voto popular. Há, entretanto, exceções que, em geral, se encontram associadas às localidades com um número reduzido de habitantes (MINISTERIO DE ECONOMIA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2001: 18).

A autonomia administrativa, nomeada acima como matéria própria, irá variar internamente no caso argentino. Segundo Manzanal (2006), um terço das constituições provinciais traz enumeradas as competências dos municípios. As demais constituições adotam um sistema geral – tudo o que não for de competência enumerada da província será do município – ou misto (enumera as competências das províncias e dos municípios, podendo apresentar competências compartilhadas)<sup>8</sup>. Os municípios apresentam competência legislativa em relação às matérias que não são normatizadas no nível nacional ou provincial em diversas áreas (planejamento urbano, cultura, economia, saúde, educação etc.).

No entanto, ainda que as constituições das províncias, as leis e cartas orgânicas municipais – nos casos em que se aplica – estabeleçam diferentes competências para os municípios, estudo da CEPAL (2004) evidencia que essas competências não apresentam tanta variação. Geralmente, as políticas e ações do governo local se relacionam aos serviços urbanos básicos, a exemplo da coleta de resíduos e a iluminação pública (CETRÁNGOLO, JIMÉNEZ, 2004, p. 10).

A repartição dos recursos, no caso da Argentina, ocorre por meio da atribuição de fontes de financiamento exclusivas para a Nação (provenientes do comércio exterior, segundo a Constituição) ou para a Província (Ingressos brutos, imobiliários etc.), assim como pelo sistema de coparticipação, de acordo com a Constituição Nacional e a Lei Nº 23.548/1988, de coparticipação.

O regime de coparticipação permite a transferência de recursos financeiros entre os níveis de governo, tendo em vista a possibilidade de existir algum nível de governo que gaste mais (“déficit”) do que arrecade, enquanto o inverso ocorre em outro (“superávit”). Na Argentina, o método de repartição de recursos se diferencia entre distribuição primária e secundária. A primeira se refere à forma como se é realizada a distribuição dos fundos entre os dois primeiros níveis de governo, ou seja, define a porcentagem de recursos que ficará nas mãos na União e a parte que irá para as províncias. A distribuição em diferentes níveis secundária se refere à partilha de recursos entre as províncias e a CABA, ou seja, trata da porcentagem de recursos que corresponde a cada uma das províncias (ARGAÑARAZ, 2009).

Assim como ocorre em relação às províncias, os governos locais também contam com recursos próprios e aqueles provenientes de outro nível de governo, no caso o provincial. Os impostos municipais mais comuns são as taxas, direitos e contribuições, especialmente as taxas de iluminação, exploração e limpeza, inspeção, segurança e higiene (CETRÁNGOLO, JIMÉNEZ, 2004, p. 48).

---

<sup>8</sup> Como exemplo de competências compartilhadas, pode-se citar a Constituição da Província de Salta: Art. 176.

**Quadro 2: Autonomia municipal**

	<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>
Autonomia política	Sim. Eleição direta para escolha dos representantes no nível local. Com poucas exceções.	Sim. Eleição direta para escolha dos representantes no nível local.
Autonomia administrativa	Varia entre as províncias. Um terço das constituições provinciais enumeram as competências dos municípios. As demais constituições adotam um sistema geral ou misto.	Sim. Consubstancia-se na capacidade de organizar a administração municipal (auto-organização) e de tomar decisões no âmbito de sua competência (auto-legislação).
Autonomia tributária, financeira	Municípios podem instituir e cobrar impostos próprios e contam com transferências de outros níveis.	Municípios podem instituir e cobrar impostos próprios e aplicar livremente a receita e contam com transferências de outros níveis.
Capacidade de auto-organização dos municípios e outras categorias de administrações locais	Muitas províncias atribuem a possibilidade da criação de Carta Orgânica (nos municípios de primeira ordem). Mas, em várias delas, há um número reduzido de municípios que a elaboraram.	Todos os municípios são obrigados a possuir uma Lei Orgânica votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa das constituições e legislação correlata.

#### **4. Órgãos de Representação no nível local: constituição, estruturação e organização**

No Brasil, observa-se a reprodução do presidencialismo com separação de poderes nos três níveis de governo. A diferença é que não há Poder Judiciário específico de cada município. O Poder Judiciário organiza-se em forma de comarcas que abrangem vários municípios ou parte de um município muito populoso. Em todos os municípios brasileiros os membros do Executivo (prefeito e vice-prefeito) e do Legislativo (vereadores) são eleitos diretamente pelo voto popular para mandatos de quatro anos em eleições simultâneas, mas separadas das eleições estaduais e nacionais. O prefeito e seus secretários municipais e demais funcionários da administração municipal (efetivos e nomeados por indicação) compõem a estrutura do governo, do Poder Executivo. Os vereadores compõem o Poder Legislativo nomeado de Câmara Municipal ou Câmara de Vereadores. A reprodução do presidencialismo com separação de poderes no nível municipal fica evidente, também, quando analisamos as prerrogativas e competências reservadas a cada ramo do governo, dimensão que será explorada em estudos futuros.

A Constituição Federal determina que para ser eleito vereador é necessário ter a idade mínima de 18 anos e para ser eleito prefeito e vice-prefeito, 21 anos (a mesma idade prevista para os deputados estaduais, federais e distritais). Além disso, determina inelegibilidade dos analfabetos. Uma mudança constitucional de 1997 (Emenda Constitucional N. 16 de 4 de junho de 1997), introduziu a permissão para a reeleição para

um único período subsequente para o cargo de prefeito (e também de governador e presidente). No caso dos vereadores não há limite no número de reeleições consecutivas.

Os vereadores são eleitos pelo sistema proporcional, com voto personalizado e permissão para realização de coligações, mesmo sistema empregado para a eleição de deputados estaduais e federais. Já os prefeitos são eleitos pelo método majoritário, com um segundo turno entre os dois mais votados em municípios com mais de 200 mil eleitores.<sup>9</sup>

Ainda que, no final, o número efetivo de vereadores seja definido pelas leis orgânicas municipais, estas últimas devem observar os mínimos e máximos fixados na Constituição Federal. A Emenda Constitucional N. 58 de 2009 definiu vinte e quatro faixas (a regra anterior previa apenas três faixas permitindo diversos cenários dentro de cada uma delas). Segundo a Constituição (Art. 29, IV) o número máximo de vereadores por Câmara é definido exclusivamente com respeito à população do município. As câmaras variam de nove vereadores, nos municípios de até 15.000 (quinze mil) habitantes e 55 vereadores nos municípios com mais de 8.000.000 (oito milhões) de habitantes (Emenda Constitucional N. 58 de 2009).

Segundo dados do Censo de 2010 o Brasil possuía 5565 municípios. Destes, 70,4% possuíam até 20 mil habitantes, 24,5% possuíam mais de 20 até 100 mil habitantes e apenas 5,1% possuía mais de 100 mil. Contudo, observa-se grande concentração populacional no território. Pouco mais da metade da população (104 milhões de brasileiros ou 54,7%) vivia em 283 municípios com população maior que 100 mil; 28,1% ou 53,6 milhões viviam em municípios considerados de porte médio e 17,1% ou 32 milhões de pessoas viviam em municípios com população abaixo de 20 mil habitantes (IBGE, 2011).

O critério adotado para definir o número de vereadores resulta em uma maioria de câmaras municipais (67,1%) com nove vereadores (mínimo constitucional) que correspondem a apenas 18,2% do total da população e uma minoria de câmaras municipais (0,5%) com 24 ou mais vereadores em cidades com mais de 300 mil habitantes que correspondem a um quarto da população do país (Rocha e Rodrigues-Silveira 2014). A combinação das regras com as características demográficas e socioeconômicas do país resulta em grande diversidade em termos de tamanho populacional e capacidade fiscal dos municípios, logo, em diversidade no que se refere ao perfil, formato, estrutura e funcionamento das câmaras municipais.

De maneira similar ao que ocorre no Brasil, o governo local, no caso argentino, também tende a reproduzir a configuração adotada pelas províncias (estados) e pelo governo federal, qual seja, a presença de dois ramos de governo, um Legislativo e outro Executivo. A maioria das constituições provinciais argentinas, assim como suas leis

---

<sup>9</sup> Em 2012, em todo o Brasil, apenas 83 municípios possuíam mais de 200 mil eleitores e estavam aptos, portanto, a realizar um segundo turno na eleição para prefeito, caso necessário.

orgânicas municipais, outorga ao Intendente – e, em alguns casos, ao Vice-intendente<sup>10</sup> – a representação do ramo Executivo. O Legislativo fica a cargo de um órgão colegiado, usualmente denominado Conselho Deliberativo.

A província de Córdoba é a única que, em sua Lei Orgânica Municipal (Lei Nº8102, art.9), atribui aos municípios a prerrogativa de escolher entre diferentes configurações de governo. A primeira segue o padrão estabelecido pelas demais províncias, ou seja, o estabelecimento de um Conselho Deliberativo e um “departamento Executivo” (a cargo do Intendente). Há, ainda, a opção de adotar um sistema de Comissão. Apesar da existência de tal prerrogativa, é interessante pontuar que, no artigo 10 da citada Lei Orgânica, se determina que “quando se reconheça um município, sua primeira forma de governo será a prevista no inciso 1”<sup>11</sup> do artigo 9, ou seja, aquela que apresenta a separação entre executivo e legislativo. Assim, para adotar o sistema de Comissão, é necessário que o município (art. 11 da Lei Orgânica) aprove tal decisão por referendo.

Cabe, ainda, destacar que as províncias que apresentam regiões com um número reduzido de habitantes, como exposto, adotam para determinadas categorias de administrações locais um sistema colegiado que engloba as funções executivas e deliberativas. Na província de Jujuy, por exemplo, o governo das localidades com menos de três mil habitantes se encontra a cargo das Comissões Municipais, que são conformadas por quatro integrantes eleitos diretamente pela população para um mandato de quatro anos, com possibilidade de reeleição<sup>12</sup>. Outro exemplo de adoção de Comissões Municipais se encontra na província de San Luis – especificamente ocorre nas localidades que apresentam entre 801 e 1500 habitantes.

Como apontado, as constituições provinciais determinam que os representantes locais sejam eleitos diretamente pelo povo. O que irá variar, segundo a província e, também, conforme a categoria de administração local será o número de membros para o órgão legislativo. Os menores órgãos representativos locais em potencialidade são Catamarca e Chaco (ambos com 3 a 11 membros), Corrientes e Río Negro (ambos com 3 a 15) e La Pampa (3 a 12). Os maiores colegiados em potencialidade são Buenos Aires (6 a 24 membros), Córdoba (7 a 32 membros), Tucuman e Santa Fe (ambos 6 a 18 membros) e Jujuy (4 a 18 membros).

Apesar da grande variação no número de membros do Conselho Deliberativo, há significativas semelhanças entre as categorias de administrações locais –

---

<sup>10</sup> A figura do Viceintendente se encontra prevista nas constituições das províncias de Corrientes (art. 220), Entre Ríos (art. 234), La Rioja (art.155). Cabe apontar, ainda, que na província de Entre Ríos, o órgão executivo municipal se encontra a cargo do Presidente Municipal e do Vice Presidente Municipal.

<sup>11</sup> Tradução nossa.

<sup>12</sup> Art. 183 e 185 da Constituição da Província de Jujuy. Art. 185 da Constituição da Província de Jujuy.

independentemente das constituições provinciais – quando se tratam de outros critérios referentes à composição desses órgãos de representação. Ademais da forma de escolha dos membros – eleição direta –, abordada anteriormente, cabe destacar, aqui, a duração do mandato que, em todos os casos, é de quatro anos. A única exceção é a província de Salta que estabelece para os membros eleitos do legislativo um mandato de dois anos<sup>13</sup>.

Outro elemento comum presente em todas as constituições provinciais consiste na possibilidade de reeleição para os membros do Conselho Deliberativo – em diversos casos, a reeleição é autorizada apenas por um mandato consecutivo<sup>14</sup>. A reeleição também se encontra prevista para o cargo de Intendente que, em todas as constituições, é exercido em um mandato de quatro anos.

A grande maioria das constituições provinciais estabelece para a eleição dos membros do Conselho Deliberativo o sistema proporcional, em conformidade com sua Lei de Municipalidades ou Cartas Orgânicas – nos casos em que as últimas se aplicam. Para o cargo de Intendente (e Viceintendente) se aplica o sistema de maioria simples.

Os critérios de elegibilidade dos membros do legislativo podem variar conforme a província, entretanto, é possível perceber alguns itens obrigatórios recorrentes nas constituições. Entre eles, exige-se um período mínimo de residência contínua na circunscrição eleitoral – geralmente, a exigência é de dois anos que tende a ser ampliada no caso de estrangeiros –, ser maior de idade e eleitor do município (ou da categoria administrativa que corresponda). Algumas províncias, ainda, impõem outros critérios como alfabetização. Parte das constituições e demais normativas estabelece algum limite, geralmente um terço da totalidade dos membros<sup>15</sup>, para a participação de estrangeiros nos organismos legislativos colegiados.

Os critérios de elegibilidade para o cargo de Intendente (ou correspondente) tendem a ser semelhantes aos estabelecidos para os membros do legislativo. A idade mínima para ser Intendente em algumas províncias, por exemplo, tende a ser maior do que para assumir o cargo de Conselheiro – como nos casos de La Rioja e Catamarca.

### Quadro 3: Órgãos de representação no nível local

	Argentina	Brasil
--	-----------	--------

<sup>13</sup> Art. 6 da Lei Orgânica de Municipalidade Nº 1.349 (modificada pelas Leis Nº 5.814 e Nº 6.133).

<sup>14</sup> Nesse caso, caso sejam reeleitos é necessário esperar o intervalo de quatro anos para poderem se candidatar novamente ao cargo de conselheiro.

<sup>15</sup> São exemplos as províncias de Chubut, Buenos Aires, Corrientes. A província de Mendoza define, em sua constituição (art. 199) um máximo de dois representantes estrangeiros no Conselho Deliberativo.

Reprodução do presidencialismo com separação entre Executivo e Legislativo no nível local	Sim. Executivo unipessoal (Intendente) e Vice-intendente em algumas províncias e Legislativo colegiado (Conselho Deliberativo). Em algumas categorias de administrações locais há colegiados que assumem as duas funções.	Sim. Executivo unipessoal (Prefeito e Vice-prefeito) e Legislativo colegiado (Câmaras Municipais).
Forma de escolha dos representantes no Executivo	Eleição direta. Sistema de maioria simples (na grande maioria das constituições provinciais).	Eleição direta. Sistema de maioria absoluta com segundo turno em municípios com mais de 200 mil eleitores.
Mandato do chefe do Executivo e reeleição	Mandato de 4 anos com possibilidade de uma reeleição consecutiva e intervalo entre os mandatos em caso de mais de uma reeleição.	Mandato de 4 anos com possibilidade de uma reeleição consecutiva
Forma de escolha dos representantes no Legislativo	Eleição direta. Sistema proporcional na grande maioria das constituições provinciais.	Eleição direta. Sistema proporcional, com voto personalizado e permissão para realização de coligações.
Mandato dos membros do Legislativo e permissão para reeleição	4 anos (exceto província de Salta) com permissão para reeleição (em vários casos, apenas para um mandato consecutivo) e/ou com intervalo entre os mandatos.	4 anos com possibilidade de reeleição ilimitada
Critérios de elegibilidade	Idade, tempo mínimo de moradia na jurisdição eleitoral e alfabetização (varia entre as províncias).	18 anos para vereador e 21 para prefeito, tempo mínimo de moradia na jurisdição eleitoral, alfabetização (entre outros) aplicados uniformemente em todos os municípios.
Número de membros do Poder Legislativo local	Varia entre as províncias. As constituições provinciais estabelecem números mínimos e máximos.	Definido exclusivamente em relação ao número de eleitores. A CF determina números mínimos e máximos: de 9 vereadores, nos municípios de até 15 mil habitantes a 55 vereadores nos municípios com mais de 8 milhões de habitantes.

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa das constituições e legislação correlata.

## 5. Considerações finais

Este artigo apresenta os resultados preliminares do projeto de pesquisa “Representação política no nível local na América do Sul: parlamentos em perspectiva comparada”, que tem por objetivo compreender como se estruturam os órgãos colegiados de representação local/municipal nos países da América do Sul, os poderes e competências atribuídos a eles e as funções que desempenham. O primeiro esforço de comparação envolveu os casos de Brasil e Argentina, por meio dos quais pudemos identificar semelhanças e diferenças na forma como dois países de organização federativa da região organizam a representação no nível local.

Os dados analisados sugerem um aparente paradoxo que pode servir como ponto de partida para a continuação da investigação. Na Argentina observamos grande

heterogeneidade institucional explicada pelo sistema federal adotado no país que reserva às províncias amplas prerrogativas para definir o regime municipal, ao mesmo tempo em que não reconhece as administrações locais como entes federados. Contudo, esta heterogeneidade do ponto de vista formal parece encobrir certas semelhanças existentes no interior e entre as províncias no que se refere à estruturação e organização dos municípios e outras categorias de administrações locais, assim como dos órgãos de governo e representação locais. A questão estaria, portanto, em identificar os elementos que induzem à convergência em um cenário institucional marcado pela diversidade.

Já no caso do Brasil, verificamos grande uniformidade do ponto de vista formal, pouco usual em um país de organização federativa, que se sobrepõe a uma grande diversidade no que se refere às características demográficas, sociais, econômicas e políticas dos municípios brasileiros. Nesse caso, o desafio seria compreender como essa sobreposição de uniformidade legal e diversidade contextual impacta a organização e o funcionamento dos órgãos de representação política local. Esses *insights* iniciais parecem ser boas referências a partir das quais poderemos dar continuidade à investigação, incorporando os demais países – de organização federativa (Venezuela) e os unitários – de modo a compreender, mais a fundo, como se exerce a representação política no nível local na América do Sul.

### **Referências bibliográficas**

ALMEIDA, Acir / LOPEZ, Felix (2012): “Legisladores, Captadores e Assistencialistas: A Representação Política no Nível Local”. IPEA. Texto para discussão 1779. Rio de Janeiro: IPEA.

ARRETCHE, Marta. (2012): “Democracia, federalismo e descentralização no Brasil”. Rio de Janeiro: Editora FGV; Fiocruz.

ARRETCHE, Marta (2004): “Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia”. São Paulo: Perspec, pp. 17-26.

ARRETCHE, Marta (2003): “Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia”. Em: Ciênc. saúde coletiva, vol.8, nº 2, pp. 331-345.

ARGAÑARAZ, Nadin (2009): “La coparticipación está en problemas”. Em: <http://www.lanacion.com.ar/1104269-la-coparticipacion-esta-en-problemas> (20 de outubro de 2015).

ARGENTINA. SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO DE INVERSIONES Y PROMOCIÓN COMERCIAL. Sistema impositivo. Disponible em: <http://inversiones.gob.ar/es/sistema-impositivo> (Acesso: 20 de outubro de 2015).

CETRÁNGOLO, Oscar / JIMÉNEZ, Juan Pablo (2004): "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes". Em: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7301/S049738\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7301/S049738_es.pdf?sequence=1) (07 de abril de 2015).

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA. Em: <http://www.senado.gov.ar/delInteres> (04 de abril de 2016).

CONSTUTUCIÓN DE LA PROVÍNCIA DE BUENOS AIRES. Em: <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/constitucion.php> (10 de abril de 2016).

CONSTUTUCIÓN DE LA PROVÍNCIA DE CATAMARCA. Em: [http://coleccion.educ.ar/coleccion/CD18/contenidos/informacion/leyes/constituciones/cp\\_catamarca.pdf](http://coleccion.educ.ar/coleccion/CD18/contenidos/informacion/leyes/constituciones/cp_catamarca.pdf) (11 de abril de 2016).

CONSTUTUCIÓN DE LA PROVÍNCIA DE CHACO. Em: [http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/biblioteca/File/Contituciones/cp\\_chaco.pdf](http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/biblioteca/File/Contituciones/cp_chaco.pdf) (25 de abril de 2016).

CONSTUTUCIÓN DE LA PROVÍNCIA DE CHUBUT. Em: <http://www.iestudiospenales.com.ar/legislacion/constituciones/292-constitucion-de-la-provincia-de-chubut.html> (20 de maio de 2016).

CONSTUTUCIÓN DE LA PROVÍNCIA DE CÓRDOBA. Em: [http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/\(vLeyesxNro\)/CP00?OpenDocument](http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/(vLeyesxNro)/CP00?OpenDocument) (20 de maio de 2016).

COSTA, Valeriano (2007). "Federalismo: as relações intergovernamentais". Em: AVELAR, L.; CINTRA, A.O.; Sistema Político Brasileiro: uma introdução. 2ª edição. Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer; São Paulo, Editora Unesp.

FERNANDEZ, Marcela Indiana (2006). "La creación de los municipios en la provincia de Buenos Aires: nuevos discursos y viejas prácticas". Notas para la comprensión de los procesos a partir de los aportes de la Geografía". Terceras Jornadas de Geografía. Docencia e Investigación. Universidad Nacional de La Pampa, noviembre de 2006.

IBGE (2011). Indicadores sociais municipais. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000006475711142011571416899473.pdf>. (21/04/2016).

ITURBURU, Mónica (2000): "Municipios argentinos: fortalezas y debilidades de su diseño institucional". Em:

<http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/otros/municipios.pdf> (19 de julho de 2015).

LENZA, Pedro (2014). Direito Institucional Esquematizado. 18ª edição. São Paulo, Saraiva.

MANZANAL, Mabel (2006): "Descentralización y Municipios en Argentina. Contrastes y contradicciones". Buenos Aires, Crítica en Desarrollo Em: Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales Nº 1, pp.37-60. Em: <http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/pert/Manzanal%20Critica%20en%20D.pdf> (04 de abril de 2015).

MEIRELLES, Hely Lopes (2013): "Origens e Evolução do Município". Em: MEIRELLES, H.L.: Direito Municipal Brasileiro. 17ª edição. São Paulo: Malheiro Editores, pp. 33-65.

MINISTERIO DE ECONOMIA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. (2001). La autonomía en los municipios argentinos. Cuadernos de Economía número 56. Em: <http://www.ec.gba.gov.ar/prensa/Archivos/Cuaderno56.pdf> (22 de outubro de 2015).

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

NICKSON, Andrew (2011): "Where Is Local Government Going in Latin America? A Comparative Perspective". Em: Working paper nº6. Swedish international centre for local democracy.

REZENDE, Fernando (2007): "Descentralização e transferências intergovernamentais de recursos na América Latina: Argentina, Brasil e Colômbia". Em: Doc. aportes adm. pública gest. estatal, n.9, pp. 55-102.

ROCHA, Marta M. / RODRIGUES-SILVEIRA, Rodrigo (2014): "De banca de jornal a palácio imperial: uma análise do perfil das câmaras municipais no Brasil". Paper apresentado no Segundo Encontro do Grupo de Estudos Legislativos da Associação Latino-americana de Ciência Política (GEL-ALACIP). Rio de Janeiro.

ROCHA, Marta M. 0 KERBAUY, Maria T. M. (Orgs) (2014): "Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros". Juiz de Fora: Editora UFJF.

SNYDER, Richard (2001): "Scaling Down: The Subnational Comparative Method". Em: Studies in Comparative International Development, Vol. 36, N. 1, pp. 93–110.

SOUZA, Celina (2001): "Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças". Em: Dados, vol.44, nº 3, pp. 513-560.

SOUZA, Celina (2004): "Governos locais e gestão de políticas sociais universais". São Paulo: Perspec, vol.18, nº2, pp. 27-41.

KITSCHELT H. / WILKINSON, S. (2007): "Patrons, clients and policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition". Cambridge: Cambridge University Press.