



Sede do governo do  
Estado de São Paulo, Brasil.

# A organização territorial dos países e os desafios para os governos locais e regionais



Organização territorial dos governos da ALC



Origens e evolução recente da organização territorial



Desafios do território: urbanização e disparidades de desenvolvimento



Desafios das tendências globais: mudanças climáticas e digitalização



# Mensagens-chave

**1** Há pouco conhecimento acumulado sobre a realidade dos governos subnacionais da América Latina e do Caribe. Para ajudar a preencher esse déficit, foi criado, juntamente com este relatório, um banco de dados público com informações de todas as jurisdições, sua população, superfície e uma série de indicadores relacionados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

**2** O ordenamento territorial dos países da região é heterogêneo e muito correlacionado com a extensão territorial: 13 países, incluindo todos os da América do Sul, têm dois níveis de governo subnacional; outros 16 têm apenas um nível; e quatro países caribenhos não têm governos subnacionais.

**3** Nas últimas quatro décadas, foram criados muitos novos governos locais, enquanto o número de governos regionais permaneceu relativamente estável. A criação de jurisdições locais foi particularmente intensa durante as décadas de 1980 e 1990.

4

Alguns poucos governos locais representam muitos habitantes: um quinto desses governos atende a dois terços da população.

5

Dois fenômenos que caracterizam a região são a alta taxa de urbanização e as grandes disparidades de desenvolvimento territorial. Consequentemente, a gestão urbana e as políticas destinadas a eliminar essas disparidades são desafios centrais para os governos subnacionais.

6

Os fenômenos globais também trazem desafios à governança subnacional. Por um lado, há a necessidade de responder às mudanças climáticas e à perda de biodiversidade a partir dos territórios. Por outro lado, é preciso aproveitar a digitalização e o surgimento de novas tecnologias para desenvolver capacidades nas administrações locais e regionais.



# A organização territorial dos países e os desafios para os governos locais e regionais<sup>1</sup>

## Introdução

Os governos locais e regionais da América Latina e do Caribe desempenham um papel fundamental no bem-estar e na qualidade de vida dos habitantes da região. Sua importância tem aumentado com o processo de descentralização, que se acentuou durante as décadas de 1980 e 1990 e que, desde então, avança de forma mais gradual. Esse processo de descentralização levou não apenas a um aumento no número de governos subnacionais como resultado de reformas de planejamento territorial, mas, em muitos casos, eles também ganharam autonomia política e responsabilidades funcionais.

Atualmente, as responsabilidades desses governos são múltiplas. Eles são responsáveis pelo planejamento territorial e pelo ordenamento das cidades, gerenciam e regulam os serviços públicos, arrecadam impostos e executam obras de investimento. Tudo isso significa que eles têm um grande impacto

sobre a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Alguns ODSs estão intimamente ligados a mandatos de governos subnacionais em setores como o fornecimento de água e saneamento, educação, saúde e segurança. Outros, como os associados a objetivos ambientais ou de igualdade de gênero, são afetados de forma mais transversal pelas ações desses governos.

A descentralização traz vantagens que, se aproveitadas, podem melhorar a gestão pública. Primeiro, a proximidade entre as instâncias de decisão e os cidadãos melhora a capacidade de identificar as necessidades específicas de cada local e de adaptar os serviços a elas. Segundo, um monitoramento mais próximo dos cidadãos promove uma gestão estatal mais eficiente. E terceiro, um maior número e diversidade de governos subnacionais possibilita a aprendizagem e a colaboração mútua entre essas unidades.

<sup>1</sup> Este capítulo foi elaborado por Guillermo Alves e Gustavo Fajardo, com a assistência de Facundo Lurgo.

A materialização ou não dessas vantagens depende de como os desafios da descentralização, que também são vários, serão gerenciados. Um dos principais é que a menor escala de produção de serviços governamentais pode implicar custos mais elevados para fornecê-los. Além disso, a desigualdade de recursos entre as regiões de um mesmo país significa que a descentralização pode ampliar as diferenças de bem-estar entre as regiões. Por fim, ao levar as decisões para o nível local, há o risco de que as externalidades interjurisdicionais sejam ampliadas.

Dentre esses desafios, destaca-se na ALC aquele associado às disparidades entre as regiões. Como será visto neste capítulo e no relatório em geral, os países da região são caracterizados por grandes desigualdades territoriais. Elas incluem o aspecto demográfico, com uma grande concentração da população em poucos lugares, e o aspecto econômico, já que as atividades produtivas também estão altamente concentradas. Essas desigualdades

condicionam o acesso dos governos das áreas mais pobres e remotas aos recursos materiais e humanos.

Antes de iniciar o conteúdo do relatório, é importante destacar a escassez de informações na região sobre os governos subnacionais e sua atuação. O conhecimento acumulado sobre aspectos como sua governança, atribuições, finanças, funcionários públicos ou equipamentos é muito pequeno, especialmente quando comparado com a disponibilidade de estudos sobre o nível nacional de governo. Esse déficit de conhecimento pode ser explicado pela natureza relativamente recente de muitos desses governos e pela tradição centralista da região, o que dificulta a análise de seu funcionamento e a extração de lições. Este Relatório de Economia e Desenvolvimento (RED) contribui para preencher essa lacuna por meio da sistematização de dados, da compilação de evidências existentes e da produção de conhecimento original.

## Organização territorial dos governos da ALC

### A atual organização territorial

A definição de governos subnacionais adotada neste relatório segue a do relatório conjunto da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico e da aliança global Cidades e Governos Locais Unidos (OCDE e CGLU, 2016). Essa definição inclui duas condições. Primeiro, são entidades com competências gerais sobre seu território e autonomia sobre seu pessoal, orçamento e patrimônio. Segundo, suas autoridades são eleitas pelos residentes de sua jurisdição.

Essa definição exclui uma série de entidades, e listá-las ajuda a esclarecer o universo do estudo do relatório. Em primeiro lugar, as agências desconcentradas do governo nacional que não possuem autoridades eleitas localmente não são governos subnacionais. Esse é o caso, por exemplo, dos departamentos na Guatemala, cuja autoridade é nomeada pelo governo nacional. Entidades com finalidades específicas, como distritos escolares, também não são consideradas governos subnacionais, pois, por definição, não possuem competências gerais. Da mesma forma, excluem-se as entidades

submunicipais, que em alguns países têm autoridades eleitas localmente, mas não gozam de autonomia, nem assumem competências gerais sobre seu território. Esse é o caso, por exemplo, dos *corregimientos* no Panamá.



### 29 países da América Latina e do Caribe têm governos locais e 13 têm governos regionais

Em resposta ao déficit de conhecimento mencionado na seção anterior, este relatório desenvolveu um banco de dados sobre as jurisdições subnacionais dos 33 países da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). A figura 1.1 descreve as variáveis incluídas nesse banco de dados, que integra informações demográficas e indicadores alinhados com os ODSs. Além disso, incorpora dados geográficos que permitem a representação visual em mapas.

Tanto o banco de dados quanto os mapas estão disponíveis em uma plataforma de visualização

interativa de acesso público, facilitando a consulta e a análise das informações pelos diversos usuários.

**Figura 1.1**  
Dados e indicadores disponíveis no novo banco de dados de governos subnacionais



**Tabela 1.1**

Número e nome dos governos subnacionais por país e seu nível

| País                  | Regionais  |                                 | Locais        |                                       |
|-----------------------|------------|---------------------------------|---------------|---------------------------------------|
|                       | Número     | Nome                            | Número        | Nome                                  |
| Antígua e Barbuda     | -          | -                               | 1             | Concelho                              |
| Argentina             | 24         | Província                       | 2.320         | Município, comuna ou junta de governo |
| Bahamas               | -          | -                               | 32            | Distrito                              |
| Belize                | -          | -                               | 217           | Concelho ou câmara municipal          |
| Bolívia               | 10         | Departamento ou região autônoma | 341           | Município                             |
| Brasil                | 27         | Estado                          | 5.569         | Município                             |
| Chile                 | 16         | Região                          | 345           | Município                             |
| Colômbia              | 33         | Departamento                    | 1.104         | Município                             |
| Costa Rica            | -          | -                               | 84            | Cantão                                |
| Cuba                  | -          | -                               | 168           | Município                             |
| Dominica              | -          | -                               | 42            | Concelho                              |
| Equador               | 24         | Província                       | 221           | Cantão                                |
| El Salvador           | -          | -                               | 306           | Município ou distrito                 |
| Guatemala             | -          | -                               | 340           | Município                             |
| Guiana                | 10         | Conselho democrático regional   | 185           | Município ou concelho                 |
| Haiti                 | -          | -                               | 710           | Comuna ou seção                       |
| Honduras              | -          | -                               | 298           | Município                             |
| Jamaica               | -          | -                               | 14            | Paróquia                              |
| México                | 32         | Estado                          | 2.475         | Município                             |
| Nicarágua             | 2          | Região autônoma                 | 153           | Município                             |
| Panamá                | -          | -                               | 82            | Distrito                              |
| Paraguai              | 17         | Departamento                    | 263           | Município                             |
| Peru                  | 25         | Departamento                    | 2.087         | Província ou distrito                 |
| República Dominicana  | -          | -                               | 393           | Município ou distrito                 |
| São Cristóvão e Neves | -          | -                               | 1             | Assembleia                            |
| Suriname              | -          | -                               | 10            | Distrito                              |
| Trindade e Tobago     | -          | -                               | 15            | Assembleia ou corporação municipal    |
| Uruguai               | 19         | Departamento                    | 125           | Município                             |
| Venezuela             | 23         | Estado                          | 335           | Município                             |
| <b>Total</b>          | <b>262</b> |                                 | <b>18.236</b> |                                       |

**Nota:** A tabela mostra o número de governos subnacionais e seu nome mais comum para 29 países da ALC, distinguindo entre governos locais e regionais. Haiti, El Salvador, Peru e República Dominicana têm dois subníveis dentro do nível local de governo e o número apresentado é a soma de ambos.

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do CAF (2025).

Diferentemente do que acontece na ALC, vários dos países mais populosos do mundo têm mais de dois níveis de governo subnacional<sup>2</sup>. De acordo com um estudo

de mais de 100 países realizado pela CGLU (OCDE e CGLU, 2016), dentre os 15 países com maior população, os Estados Unidos, as Filipinas, a Índia e o Vietnã têm

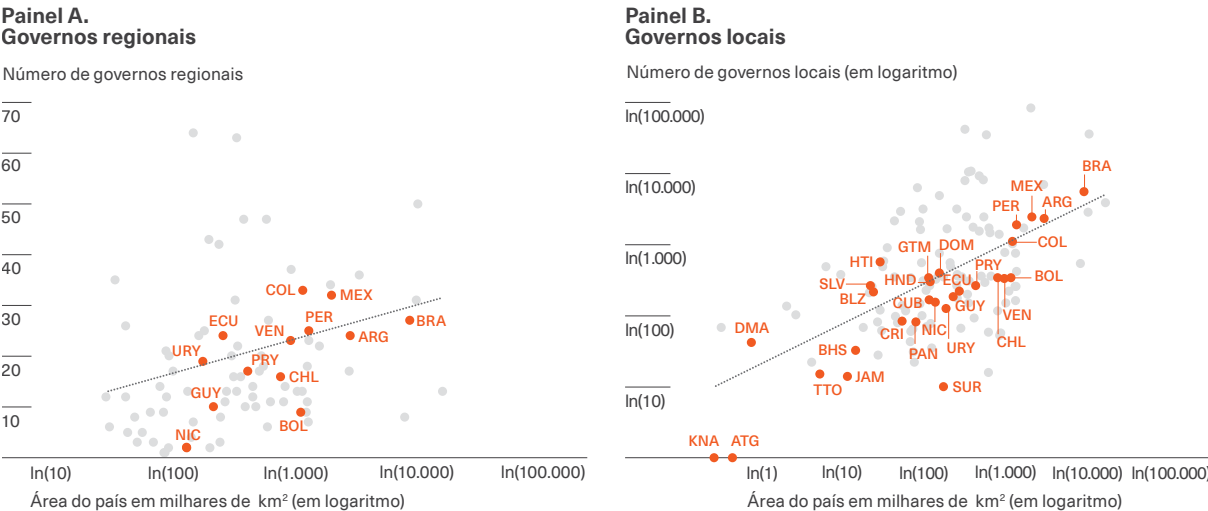
2 A Bolívia pode ser considerada um caso de ordenamento em três níveis de governo, desde o estabelecimento do Governo Regional do Gran Chaco, que está localizado entre o departamento e os municípios. Isso é discutido em mais detalhes na seção a seguir.

três níveis de governo. Isso também ocorre nos países mais populosos da Europa Ocidental, incluindo Alemanha, Espanha, França, Itália e Reino Unido.

O mesmo estudo da CGLU mostra que, quando há apenas um nível de governo subnacional, ele é sempre o local. Todos os países da América Central e do Caribe com governos subnacionais têm apenas o nível local, exceto a Nicarágua, que também tem o nível regional. Por sua vez, o México e quase todos os países da América do Sul, exceto o Suriname, têm dois níveis de governo. Essa classificação de países sugere que a extensão territorial e o tamanho da população são fatores importantes para explicar se um país tem um nível regional de governo. Por um lado, em países maiores, o governo central está muito distante de grandes partes do território. Por outro lado, dada uma determinada extensão territorial, quanto maior a população, maior a escala que viabiliza um nível regional ou intermediário.

O papel do tamanho dos países em sua estrutura de governo subnacional também se manifesta em uma forte correlação entre o número de governos regionais e locais na ALC e a extensão territorial nacional (gráfico 1.1). Essa correlação se mantém quando se controla o nível populacional e o PIB per capita dos países, e é muito mais forte na ALC do que no resto do mundo<sup>3</sup>. Esse fato pode estar relacionado à influência colonial na estrutura dos governos subnacionais da ALC. Nessa região, os colonizadores europeus, principalmente da Espanha, dividiram o território para fins de controle funcional, o que favoreceu as divisões em seções mais ou menos homogêneas em termos de extensão. Isso contrasta com outras regiões do mundo, onde outros fatores, como as identidades históricas locais, tiveram mais peso na formação dos territórios.

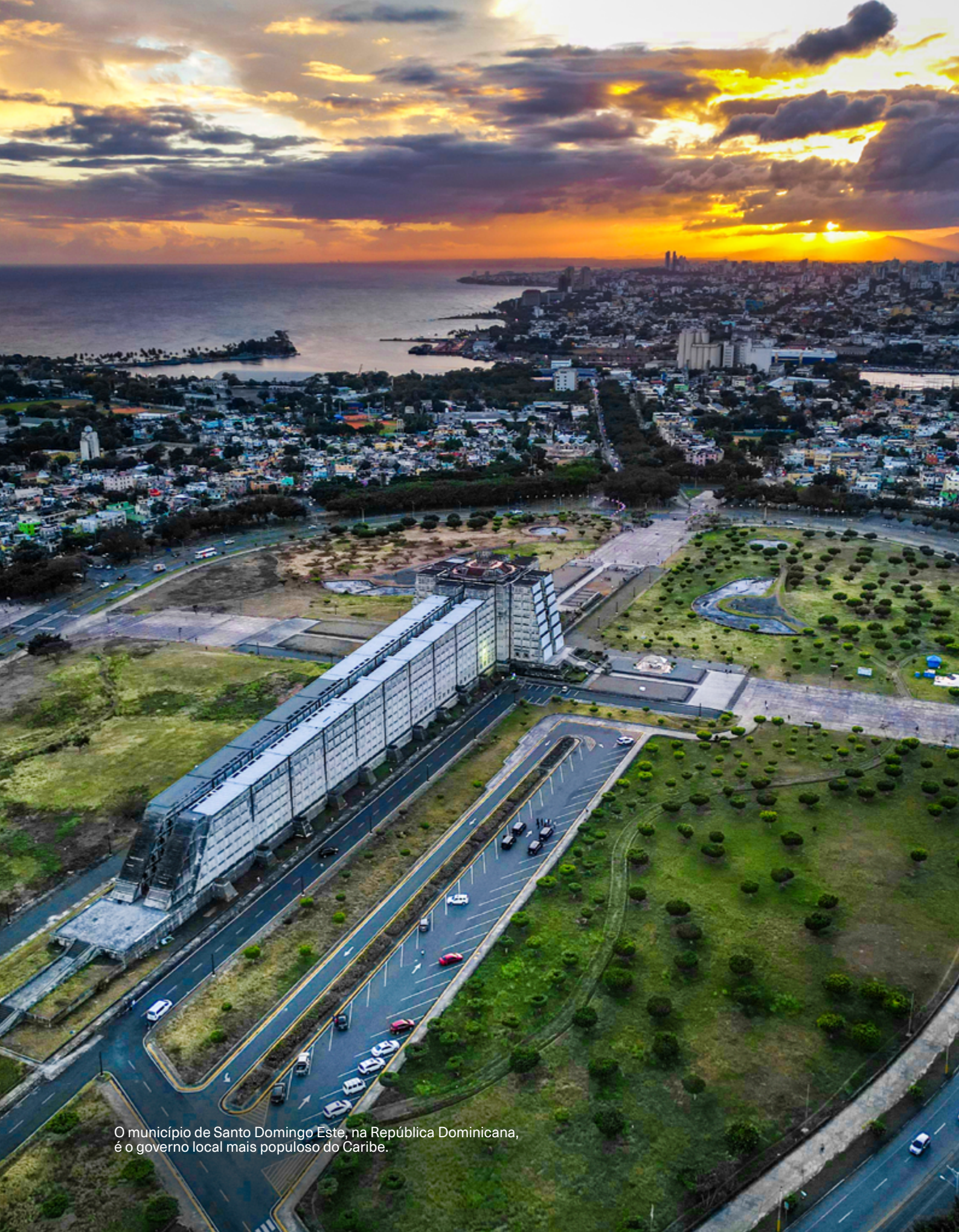
**Gráfico 1.1**  
Relação entre o número de governos regionais e locais e a extensão territorial dos países



**Nota:** O gráfico apresenta um diagrama de dispersão que relaciona o número de governos locais e regionais (este último expresso em logaritmo natural) com o logaritmo da área total dos países, apresentados nos painéis A e B, respectivamente. O primeiro painel inclui 86 países, dos quais 13 fazem parte da ALC. No segundo painel, são analisados 129 países (29 da ALC). O Kosovo não foi incluído devido à falta de dados sobre a área. Para El Salvador, Haiti, Peru e República Dominicana, que possuem dois tipos de governos locais, foi considerado o inferior. No painel A, o coeficiente de correlação entre as duas variáveis é de 0,24, e o R2 da estimativa da reta de regressão, representada por uma linha pontilhada (somente para os países da América Latina e do Caribe), resulta em um valor de 0,06. No painel B, esses valores são 0,57 e 0,32, respectivamente.

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do Banco Mundial (2024d), CAF (2025) e OCDE e CGLU (2016).

3 As diferenças podem ser vistas nas tabelas A.1.1 e A.1.2 do apêndice do capítulo, incluído na edição do RED disponível on-line.



O município de Santo Domingo Este, na República Dominicana, é o governo local mais populoso do Caribe.

## Arranjos especiais dentro da organização territorial subnacional

### Autonomias indígenas

Em geral, todos os países da ALC têm população indígena e afrodescendente (De la Mata et al., 2022). Os países andinos, os da América Central e o México têm a maior proporção de população indígena, enquanto a população afrodescendente tem maior presença no Brasil, Cuba, Colômbia, Panamá, Trindade e Tobago e Suriname. O quadro 1.1 mostra a alta concentração ou segregação espacial de ambos os grupos (Albina et al., 2024).

Pelo menos sete países da região têm arranjos institucionais que contemplam graus específicos de autonomia das populações indígenas sobre seus territórios. Em alguns casos, esses arranjos estipulam que as autoridades sejam eleitas por seus residentes sem a participação do governo nacional e, portanto, são consideradas governos autônomos neste relatório, enquanto em outros casos não contemplam essa possibilidade. Geralmente, em todos os casos, as autonomias indígenas são acompanhadas de direitos especiais sobre a gestão de seu território, inclusive direitos de propriedade de terras.



**Pelo menos sete países da região possuem arranjos institucionais que garantem diferentes níveis de autonomia aos povos indígenas em seus territórios**

A Bolívia, Dominica, Guiana e Nicarágua têm governos autônomos indígenas que fazem parte de alguns dos níveis básicos da organização territorial descrita na seção anterior. O primeiro país desenvolveu o nível mais importante de autonomia indígena da região com a introdução, pela reforma constitucional de 2009, da Autonomia Indígena Originária Camponesa (AIOC). Essa reforma estabeleceu que os municípios podem se transformar em uma dessas autonomias, modificando suas autoridades e forma de governo de acordo com seu próprio estatuto, que deve ser aprovado em um

plebiscito por seus residentes (Constituição Política do Estado, 2009). Desde a implementação das AIO-Cs, três foram constituídas: Charagua Iyambae, no departamento de Santa Cruz; Uru Chipaya, em Oruro; e Raqaypampa, em Cochabamba (Niedzwiecki e Pietro, 2020). Quanto à Dominica e à Guiana, as autonomias indígenas são governos locais. No primeiro país, há um único governo indígena, o Carib Council (CLGF, 2018). Os 75 concelhos de aldeias ameríndias na Guiana representam mais da metade dos governos locais do país. Por fim, na Nicarágua, os dois únicos governos de nível regional são autonomias indígenas, reconhecidas como tais em 1988: as Regiões Autônomas da Costa Caribe Sul e Norte (CGLU, s.d. b).

No Chile, Colômbia e Panamá também existem arranjos de autonomia indígena, mas não são considerados governos autônomos, conforme definido neste relatório. Nos dois primeiros países, há comunidades indígenas sob regimes especiais, como o povo Rapa Nui no município chileno da Ilha de Páscoa e os mais de 180 *resguardos* (territórios de propriedade coletiva) indígenas Emberá na Colômbia (IWGIA, 2019). Quanto ao Panamá, há 6 comarcas indígenas, 4 das quais coincidem com a divisão administrativa de uma província e 2 com a de um *corregimiento*. No governo das comarcas provinciais, uma autoridade indígena eleita localmente coexiste com outra nomeada pelo governo nacional.

### Territórios das capitais nacionais

Na região, há uma grande variedade de arranjos institucionais para os territórios onde residem as autoridades nacionais. Além de sua relevância como sede do governo nacional, as capitais geralmente concentram, em muitos países, uma parte significativa da população e uma proporção ainda maior da atividade econômica, como será visto mais adiante.

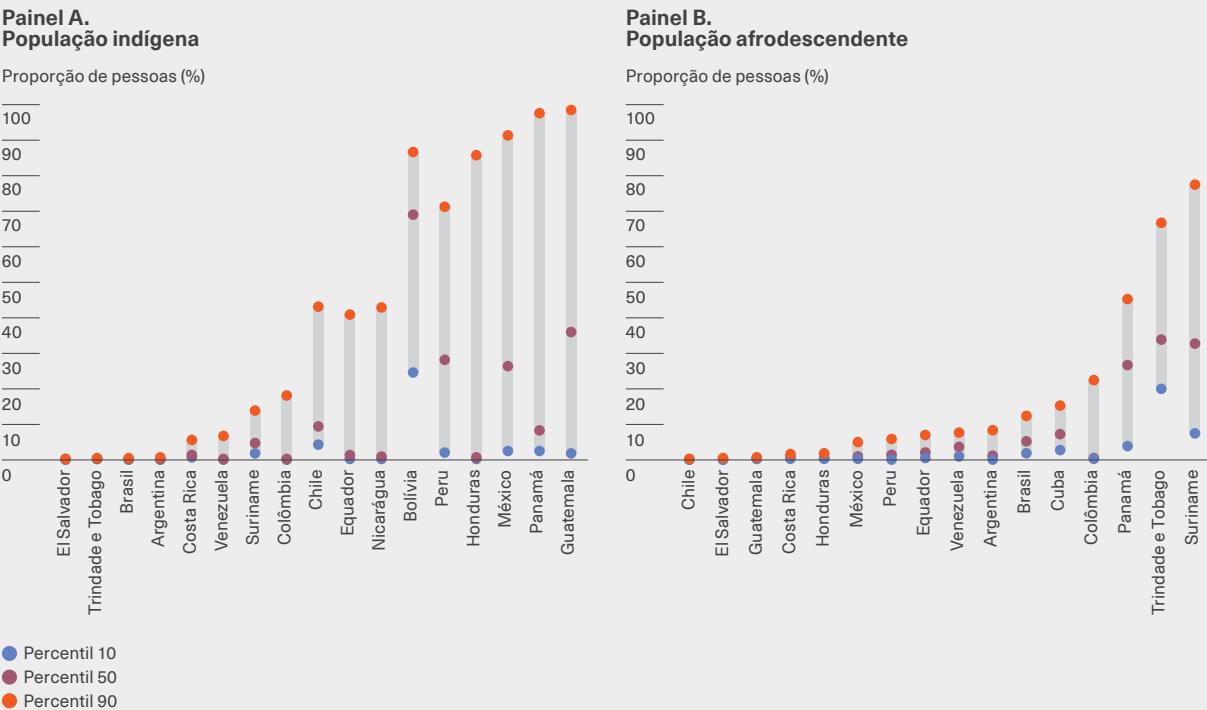
# Quadro 1.1

## Distribuição das populações afrodescendentes e indígenas no território

Na América Latina e no Caribe, observa-se uma alta concentração ou segregação espacial das populações afrodescendentes e indígenas (Albina et al., 2024). O gráfico 1 mostra que, na Guatemala e no Panamá, 10% dos municípios têm mais de 95% de população indígena; no outro extremo, em 10% dos municípios essa proporção é inferior a 5%. Padrões semelhantes de forte segregação espacial ocorrem, embora em menor grau, na Bolívia, Chile, Equador, Nicarágua e Peru. O Suriname é um exemplo claro de forte segregação da população afrodescendente entre seus governos locais, pois 10% de seus distritos abrigam quase 80% ou mais da população afrodescendente e 10% de seus distritos têm menos de 7% de afrodescendentes.

Gráfico 1

Proporção da população indígena e afrodescendente nos territórios dos governos locais



**Nota:** O gráfico mostra percentis seleccionados para a distribuição da proporção de pessoas de etnia indígena (painel A) e afrodescendente (painel B) nos governos locais de 17 países da ALC. Foram calculados os percentis 10, 50 (mediana) e 90. Adicionalmente, é destacada a distância entre os percentis 10 e 90 para cada país, e os países são ordenados de acordo com esse valor. Para o Peru, são considerados os dois subníveis de governo local (provincias e municípios), enquanto em El Salvador apenas o nível inferior foi considerado.

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do CAF (2025).

Um arranjo clássico nos países federativos é definir uma jurisdição especial para a capital, com um nível constitucional e competências comparáveis aos dos governos regionais, mas com uma extensão territorial semelhante à de um governo local. Esse é o caso da Cidade Autônoma de Buenos Aires, da Cidade do México, do Distrito da Capital na Venezuela e do Distrito Federal no Brasil. A esses países federativos soma-se a Colômbia, cujo Distrito Capital também tem um status especial com competências comparáveis às dos departamentos. No caso da Venezuela, a autoridade do Distrito Capital é designada pelo presidente e, portanto, não é considerada neste relatório. Porém, leva-se em consideração o município de Libertador, cujo território coincide com o distrito da capital e tem um prefeito eleito por seus residentes.

As capitais do Paraguai, Peru e República Dominicana também contam com arranjos especiais, mas

eles se assemelham mais aos governos locais do que aos governos regionais em suas atribuições. Nos três casos, os distritos especiais que abrigam a autoridade nacional não têm nenhum governo regional acima deles.



### **Nos países federais, os territórios das capitais frequentemente possuem arranjos institucionais especiais, como os distritos das capitais**

Em Antígua e Barbuda e nas Bahamas, as capitais são controladas diretamente pelo governo nacional e, portanto, não têm entidades locais ou regionais. Nos restantes países, os territórios que abrigam as capitais não têm status especial.

## **Diferentes tipos de jurisdições no mesmo nível de governo**

Em quatro países da região, o governo local é subdividido em dois tipos de jurisdições no mesmo nível. Esse é o caso da República Dominicana, onde os distritos municipais surgem como subdivisões de parte do território de alguns municípios. No Peru, todo o território dos municípios provinciais é subdividido em municípios distritais. O mesmo ocorre no Haiti, onde as comunas agrupam suas respectivas seções comunais, e em El Salvador, com a recente criação de municípios compostos por distritos municipais. Em outros quatro países – Argentina, Belize, Guiana e Trindade e Tobago – existem diferentes tipos de governos em nível local, sem estarem conectados uns aos outros.

A Bolívia introduziu inovações em suas normas de ordenamento territorial nas décadas recentes. Além da criação das AIOCs, uma dessas inovações é a figura dos governos autônomos regionais, dos quais apenas um foi constituído: o Governo Autônomo Regional do Gran Chaco. Essa entidade, que tem autoridades eleitas por seus residentes e atribuições substantivas, poderia ser considerada um nível adicional de governo, que estaria localizado entre os níveis local e regional. No entanto, na classificação deste relatório, ela é considerada dentro do nível regional, porque suas principais atribuições são as mesmas estabelecidas na Constituição para os departamentos: ao criar uma região autônoma, os departamentos transferem parte de suas próprias atribuições para essa entidade.

# Origens e evolução recente da organização territorial<sup>4</sup>

Na maioria dos países da América Central e do Sul, que conquistaram sua independência da Espanha ou de Portugal no século XIX, o número de níveis de governo teve origem nesse século e foi estabelecido nas primeiras constituições nacionais. Diferente é o caso de vários países do Caribe e de Belize, que se tornaram independentes na segunda metade do século XX e estabeleceram suas estruturas de governo subnacionais nesse período.

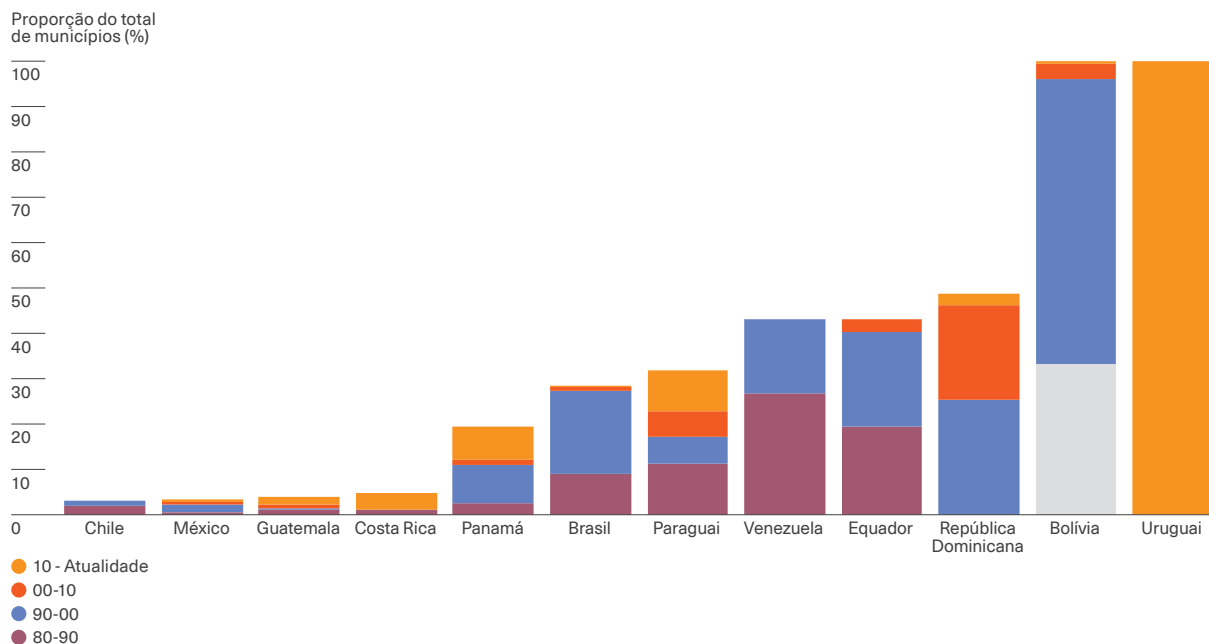
A principal mudança na organização territorial durante o século XX, e até agora no século XXI, foi a criação de novas jurisdições. Essa evolução não tem sido uniforme ao longo do tempo, nem entre os níveis de

governo nem entre os países. Em termos temporais, a criação de novas unidades teve marcos específicos, especialmente ligados a reformas constitucionais. Em termos de níveis, essa reorganização tem sido muito mais dinâmica localmente do que regionalmente.

Em nível regional, o número de unidades e seus limites assemelham-se muito aos do século XIX. Por exemplo, a maioria dos governos regionais nos quatro países federativos foi criada naquele século. A Colômbia, a nação com o maior número de governos regionais atualmente, é uma exceção, com 5 de seus 33 departamentos criados durante a década de 1960 e 9 na década de 1990 (Constituição Política da Colômbia, 1991).

## Gráfico 1.2

Proporção de municípios atuais criados nas últimas quatro décadas



**Nota:** O gráfico mostra a proporção dos atuais governos locais criados nos períodos 1980-1990, 1990-2000, 2000-2010 e de 2010 em diante. Na Bolívia, não foi possível identificar a data de criação de seus 113 municípios mais antigos (representados em cinza na barra correspondente ao referido país). As fontes consultadas para a elaboração deste gráfico podem ser encontradas no apêndice, incluído na edição RED disponível on-line.

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados de documentos técnicos e metodológicos dos censos nacionais de população.

<sup>4</sup> Na elaboração desta seção foi consultado um grande número de fontes bibliográficas que estão detalhadas no apêndice, incluído na edição on-line do RED.

O aumento no número de governos locais foi especialmente dinâmico durante as décadas de 1980 e 1990, em linha com o processo geral de descentralização que, como será visto no próximo capítulo, também implicou maior autonomia. O gráfico 1.2 mostra, para 12 países, a proporção dos atuais governos locais criados nas décadas de 1980, 1990 e 2000, e de 2010 a 2024. Em alguns países, como o Chile, Costa Rica, Guatemala e México, o número de governos locais permaneceu muito estável, enquanto em outros, aumentou significativamente. A intensidade do processo de criação de municípios no segundo grupo merece mais detalhes, que serão abordados a seguir.

Na República Dominicana, foram criados cerca de 80 governos locais durante a década de 1990, incluindo municípios e distritos municipais. Esse processo foi ainda mais intenso durante a década seguinte, e o número de governos locais dominicanos estabilizou-se após 2010. A Venezuela é outro caso de criação muito intensa de unidades locais durante as duas últimas décadas do século XX. Isso ocorreu especialmente na década de 1980, quando cerca de 40% dos 335 municípios atuais foram constituídos.

Outros dois países destacam-se especialmente pela formação de novas unidades locais após 1990.

Na Bolívia, a Lei de Descentralização Popular de 1994 estabeleceu que todo o território nacional devia ser distribuído em municípios, que até então eram 168 e se limitavam às áreas urbanas. Como consequência, surgiram naquele ano 198 novas jurisdições (Faguet, 2003). Tanto o Panamá quanto o Paraguai criaram novos municípios em todas as décadas desde 1980 e se destacam por terem a proporção mais importante de entidades locais formadas após 2010, sem considerar o Uruguai. Esse último país é um caso particular, pois o nível municipal foi criado pela Lei de Descentralização Política e Participação Cidadã de 2014. Originalmente eram 89 municípios e, até 2023, outros 38 aderiram (Lei n.º 18653 de 2010).

Alguns países que não estão representados no gráfico 1.2 também tiveram um aumento significativo no número de governos locais no último século. Aproximadamente um quinto dos atuais municípios da Colômbia foi criado nesse período (DANE, 2012). Uma proporção semelhante se aplica à soma dos municípios distritais e provinciais no Peru de 1961 a 2024 (INEI, 2018; PNUD, 2006). Ambos os países compartilham a tendência acima mencionada de relativa estabilidade no número de unidades no século XXI.

## Mudança demográfica e ordenamento territorial

O crescimento populacional é um dos fatores que contribuiu para a tendência de criação de novas entidades locais. Na ALC, a população cresceu a taxas superiores à média mundial até o final do século passado e acumulou uma expansão de 80% entre 1980 e 2023 (Nações Unidas, 2024). Essa dinâmica demográfica exigiu maior capilaridade das estruturas de governo. No entanto, esse fator perderá força em um futuro próximo, pois a região passou por uma transição demográfica acelerada nas últimas décadas e o ritmo de crescimento populacional já está moderado e diminuindo.

A esse respeito, a experiência dos países desenvolvidos que vivenciaram a transição demográfica antes da ALC pode fornecer algumas lições. Nesses países, o esvaziamento de certas áreas e a falta de crescimento populacional impulsionaram processos

de consolidação do governo local na última metade do século. No Japão, a chamada “grande consolidação Heisei” fez com que as jurisdições locais diminuíssem de 3.232 para 1.727 entre 1999 e 2010. Processos semelhantes ocorreram em países como Dinamarca, França, Grécia, Suécia e Reino Unido, onde mais da metade dos municípios de cada país desapareceram ao se fundirem com outros (Bideau, 2020; Fox e Gurley, 2006).

O único caso notável de consolidação na ALC é muito recente e ocorreu em El Salvador, com a aprovação da Lei Especial de Reestruturação Municipal em 2023. Por meio dessa reforma, as 262 entidades locais até então existentes passaram a chamar-se distritos e foram agrupadas em 44 novas unidades, denominadas de municípios (Decreto Legislativo n.º 762 de 2023).



A comissão municipal de Uquía, na província de Jujuy, Argentina, foi criada em 2021 e é um dos governos locais criados mais recentemente na região.

Esse processo de consolidação nos países da OCDE resultou em um aumento no tamanho de seus municípios. No entanto, quando consideramos apenas os países federativos, eles ainda são, em média, menores do que os da ALC. Já entre os países unitários, os tamanhos são semelhantes em ambas as regiões (OCDE e CGLU, 2016). A população do município médio da média dos países federativos da OCDE é de apenas 4.119 pessoas, enquanto nos quatro países federativos da ALC esse número sobe para 15.244. Entre eles, a Argentina tem municípios de tamanho semelhante à média da OCDE, enquanto a Venezuela é um caso atípico, com mais de 34.000 habitantes no município médio. Ou seja, independentemente dos efeitos que a transição demográfica tenha no ordenamento territorial nas próximas décadas, as jurisdições de alguns países da ALC já são significativamente maiores do que as da OCDE.

Dada a intensa criação de municípios na região, cabe perguntar sobre seus efeitos. Dahis e Szerman (2024) estudaram o forte processo de criação de municípios no Brasil, ocorrido principalmente entre 1988 e 1996

por meio da subdivisão das jurisdições existentes. Os autores demonstram que esse processo melhorou a prestação de serviços locais nos novos municípios. Essa evidência para o Brasil é consistente com um estudo recente sobre a Índia, que mostrou como governos locais menores facilitam o acesso aos serviços públicos (Narasimhan e Weaver, 2024). Em contrapartida, as avaliações das experiências de subdivisão na Indonésia e em Uganda levam a uma visão menos otimista dos efeitos desses processos (Cassidy e Velayudhan, 2024; Cohen, 2024). Os estudos acima mencionados enfatizam o papel crítico das capacidades dos novos governos e que os impactos variam entre as diferentes dimensões do desenvolvimento.



**A intensa criação de novos municípios na América Latina e no Caribe durante as últimas décadas contrasta com o processo de consolidação observado em vários países da OCDE**

## Desafios do território e tendências globais

Este RED analisa uma série de desafios dos governos locais e regionais da América Latina e do Caribe que são marcados por características particulares do território da região e por tendências globais contemporâneas. Esta seção enfatiza os desafios associados a duas dessas características do território, que são as grandes disparidades de desenvolvimento e a concentração populacional nas cidades, juntamente com duas tendências globais, que são, por um lado, as mudanças climáticas e a perda de biodiversidade e, por outro, a transformação digital. A revisão desses desafios nos permitirá abordar os temas transversais do relatório e apresentar seus capítulos.

Tanto as grandes disparidades de desenvolvimento existentes nos países quanto a concentração demográfica nas cidades estão ligadas à distribuição espacial da população no território. Essa distribuição responde às características físicas de cada país, como clima ou altitude, e a fatores históricos, por exemplo, a localização de cidades e estradas na época pré-colombiana e durante o período colonial, e é caracterizada por grandes espaços com muito pouca população e áreas relativamente pequenas com alta concentração populacional (ver figura 1.2)<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> A concentração populacional em pequenas áreas tem sua manifestação extrema nas megacidades, mas é mais geral. A figura 1.2 ilustra as principais áreas onde ocorre essa concentração: a costa atlântica brasileira, a região andina na Colômbia e no Equador, o Pampa úmido da Argentina e o vale central do México.

**Figura 1.2**  
Densidade populacional na ALC



**Nota:** A figura mostra a densidade populacional (habitantes/km<sup>2</sup>) em territórios com governos locais da ALC. Para a Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai, foram utilizados dados em nível de governo regional, enquanto Belize, Guatemala e Suriname são representados por divisões administrativas que não constituem governos. As Bahamas e o Haiti não têm dados disponíveis sobre população ou área em nível subnacional.

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do CAF (2025).

As grandes áreas com pequena população são inóspitas, remotas ou consistem em matas de difícil acesso ou com proteção ambiental que limita sua ocupação. As de maior extensão territorial na América do Sul são a Terra do Fogo (Argentina e Chile), a Amazônia (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela) e o Gran Chaco (Argentina, Bolívia, Brasil e Paraguai). Na América Central, destaca-se a região da selva de Mosquitia (Honduras e Nicarágua), embora a maioria dos países tenha florestas tropicais de difícil acesso e com baixa densidade populacional, como Darién, no Panamá, e a Reserva da Biosfera Maia, na Guatemala. No México, destacam-se os vastos desertos no norte do país, nos estados de Sonora e Chihuahua.

Essas grandes áreas pouco povoadas contribuem para o fenômeno mais geral da baixa densidade populacional na região. Com apenas 32 habitantes por quilômetro quadrado (hab/km<sup>2</sup>), a densidade da ALC representa dois terços da registrada na África, um terço da registrada na Europa (sem considerar a Rússia)

e pouco mais de um quinto da registrada na Ásia. Dentro da região, a menor densidade é observada na América do Sul, com 25 habitantes/km<sup>2</sup>, enquanto a densidade da América Central é semelhante à da Europa, e a do Caribe à da Ásia. O México está em uma posição intermediária, com 65 habitantes/km<sup>2</sup>. Essa baixa densidade populacional reforça o desafio previamente mencionado: os maiores custos enfrentados pelos governos subnacionais para atender a essa população dispersa.



**A organização subnacional dos governos na América Latina e no Caribe ocorre em um território caracterizado por extensas áreas com densidade populacional muito baixa, e uma alta concentração de habitantes em grandes cidades**

## Desafios da alta urbanização e das megacidades

A ALC está em segundo lugar entre as regiões do mundo em termos de grau de urbanização, um pouco abaixo da América do Norte e acima da Europa, Ásia, África e Oceania (Ch et al., 2021; Moreno-Monroy et al., 2021; Nações Unidas, 2018). A taxa de urbanização da região aumentou significativamente na segunda metade do século XX e continuou a aumentar no século atual, mas em um ritmo muito mais moderado (vide gráfico 1.3). Cerca de 82% da população latino-americana e caribenha, ou seja, aproximadamente 560 milhões de pessoas, viverão em áreas urbanas em 2025. Em 2050, essa taxa pode atingir 88%, o que implicaria cerca de 680 milhões de pessoas residindo nas cidades.

Como resultado da alta taxa de urbanização, os governos locais urbanos precisam atender a uma proporção significativa da população de seus países. Cerca de 3.476 governos locais têm uma cidade de 50.000 habitantes em seu território (Schiavina et al., 2019). Esses governos representam apenas um quinto do total em nível local e têm responsabilidades que afetam aproximadamente dois terços da população

de seus países. A projeção ascendente da taxa de urbanização e da população nacional implica que o número de habitantes sob a responsabilidade desses governos crescerá ao longo do tempo.

A contrapartida dessa concentração demográfica em algumas jurisdições urbanas é a existência de uma grande maioria de governos locais que atende a um número muito pequeno de residentes. Se os municípios forem ordenados de acordo com o tamanho da população, a unidade central nessa ordenação tem apenas 10.000 habitantes. Em outras palavras, metade dos governos locais da ALC tem uma população inferior a esse número.

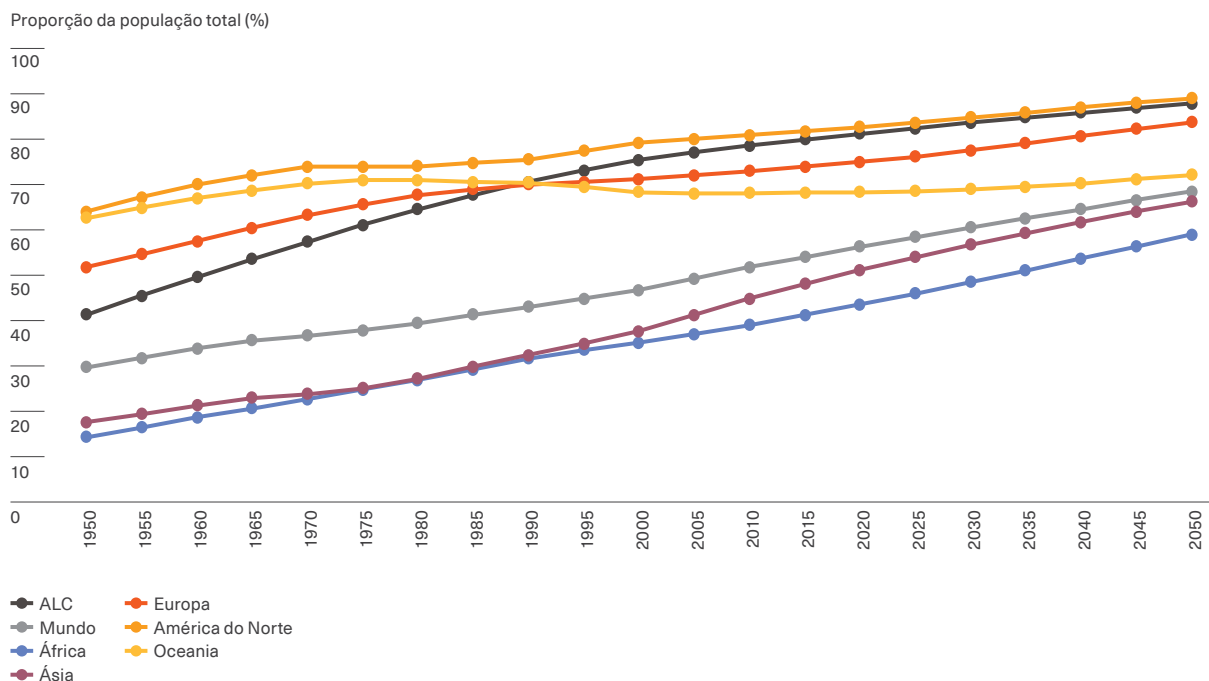
Conforme exposto no RED 2017, o desafio da gestão urbana pode ser expresso como a busca de maximizar os benefícios da densidade e minimizar seus custos (Daude et al., 2017). Os benefícios estão associados a uma maior produtividade do trabalho e ao acesso facilitado a bens e serviços que permitem o aumento da escala de produção e a redução nas distâncias (Alves e López, 2021a, 2021b). Os principais

custos estão relacionados ao congestionamento no transporte urbano, com seus maiores tempos de deslocamento, a poluição sonora e do ar, os acidentes e o aumento dos preços do solo, que tornam a habitação inacessível e fazem crescer os assentamentos

informais (Alves, 2021b). Essa busca por maximizar os benefícios e minimizar os custos da densidade tem no planejamento urbano uma ferramenta fundamental, tema que será abordado no próximo capítulo.

### Gráfico 1.3

Evolução da taxa de urbanização por regiões



**Nota:** O gráfico mostra a evolução da taxa de urbanização para as regiões da ALC, África, Ásia, Europa, América do Norte, Oceania e a média global entre 1950 e 2050. A taxa de urbanização da ALC inclui apenas os 33 países membros da CELAC.

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados das Nações Unidas (2018).



### A população está concentrada nos municípios urbanos, com predominância de poucas cidades muito grandes

Uma dimensão adicional da concentração espacial da população tem implicações especiais para os desafios de alguns governos locais. Essa dimensão refere-se ao fato de que a concentração

populacional não ocorre apenas em alguns municípios urbanos, mas que dentro desse universo há uma predominância de poucas cidades muito grandes. Em média, a maior cidade de cada país da ALC concentra quase um terço da população nacional. Essa concentração atinge máximos em torno de 40% em Assunção (Paraguai), Santiago (Chile), San Salvador (El Salvador) e Santo Domingo (República Dominicana), e ultrapassa 50% em Montevidéu (Uruguai), Paramaribo (Suriname) e San José (Costa Rica). Em países maiores, essa concentração não



O cantão de Samborondón, no Equador, pertence à área metropolitana de Guayaquil, uma das maiores aglomerações urbanas da região.

ocorre em uma única cidade, mas em algumas grandes cidades<sup>6</sup>,<sup>7</sup>.

As implicações dessa concentração da população urbana em poucas cidades muito grandes são duplas. Por um lado, os territórios dessas cidades sofrem uma importante fragmentação administrativa: muitos governos locais coincidem em uma única cidade, o que representa um desafio de coordenação, que será abordado no capítulo 6 do relatório. Por outro lado, esse tamanho implica que alguns desses governos

locais atendem a milhões de pessoas, o que torna ainda mais difícil a gestão dos custos de aglomeração mencionados acima. Por exemplo, a mobilidade eficiente nas megacidades exige a gestão de sistemas de transporte público de massa, com grandes investimentos de capital e desafios de gestão e financiamento. O capítulo 6 abordará a gestão do transporte urbano pelos governos locais. Por sua vez, o capítulo 5 abordará questões de investimento e financiamento, que são essenciais para viabilizar as infraestruturas de transporte de massa.

## Os desafios das disparidades de desenvolvimento dentro dos países

Na ALC, há enormes disparidades de desenvolvimento entre jurisdições de um mesmo país (Alves, 2021a; De la Mata et al., 2022; Moscovich, 2015). O banco de dados com o universo de governos subnacionais que acompanha este relatório, descrito na figura 1.1, é uma excelente ferramenta para documentar essas disparidades, que serão analisadas ao longo do relatório. Esta seção examina algumas delas e se concentra nos principais desafios que elas implicam para a gestão dos governos locais e regionais.

O painel A do gráfico 1.4 mostra que, em vários países, a renda média per capita nos territórios dos governos regionais mais ricos é pelo menos o dobro da registrada nos mais pobres. Por exemplo, no Peru, a renda ultrapassa US\$ 480 no departamento de Callao e não chega a US\$ 220 em Ucayali. O Painel B concentra-se na incidência de pobreza e mostra que há diferenças de mais de 30 pontos nesse indicador entre diferentes governos regionais de um mesmo país<sup>8</sup>. Algumas das jurisdições com a maior incidência de pobreza (acima de 45%) são Chiapas, no México, Maranhão, no Brasil, San Martín e Ucayali, no Peru, e Chocó e La Guajira, na Colômbia.



### **As enormes desigualdades territoriais estão associadas a uma disponibilidade de recursos e capacidades altamente assimétrica entre os governos subnacionais**

No Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Uruguai, a jurisdição com maior nível de renda é aquela que contém a capital nacional. Em todos esses países, exceto no Brasil, essa jurisdição também é a mais populosa do país, o que implica um grau de concentração da massa de renda nacional que excede a altíssima concentração populacional já descrita.

6 A concentração da população em poucas grandes cidades na ALC é maior do que em outras regiões do mundo, seja considerando uma, duas ou até cinco das maiores cidades de cada país. A proporção da população acumulada pelas principais cidades da ALC supera a média mundial entre 6 e 8 pontos percentuais, dependendo do número de cidades consideradas. Essa diferença também é robusta quando se controla o tamanho da população e a extensão territorial dos países.

7 Para calcular estes indicadores, a população residente nas cidades com mais de 50 mil habitantes, identificada por Schiavina et al (2019), foi dividida pela população total do país em 2015, utilizando dados do Banco Mundial (2024b).

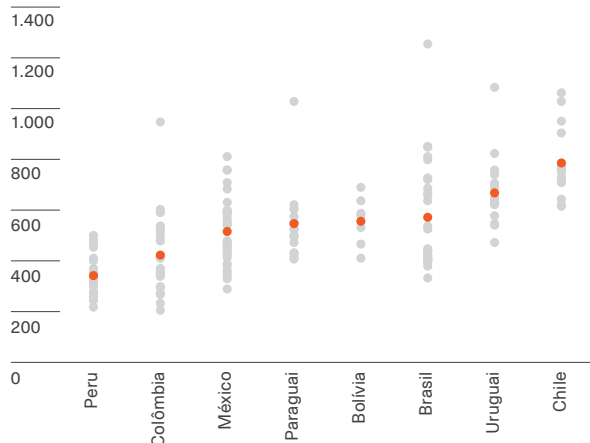
8 Esse valor de US\$ 6,85 por dia é a mediana das linhas de pobreza nacionais dos países de renda média alta, de acordo com a classificação do Banco Mundial (2024c). Todos os países da tabela 1.2 atingem pelo menos o nível médio alto, exceto a Bolívia, que tem nível médio baixo (Banco Mundial, 2024c).

## Gráfico 1.4

Incidência de pobreza e renda média familiar per capita nos territórios dos governos regionais

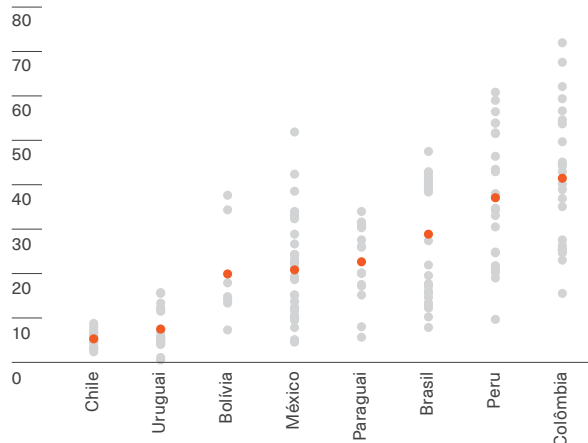
### Painel A. Renda

Renda per capita familiar  
(US\$ PPC)



### Painel B. Pobreza

Taxa de pobreza  
(%)



**Nota:** O gráfico mostra, em nível de governo regional, a renda média familiar per capita (painel A) e a incidência da pobreza (painel B) com rendas comparáveis, ajustadas pelas diferenças de preços entre países, utilizando um índice de paridade do poder de compra (PPC) e um limiar de US\$ 6,85 por dia. Os dados são do processamento de pesquisas domiciliares para o ano de 2022, o último disponível, com exceção da Bolívia (2021) e do Paraguai (2023). Em laranja, destaca-se a média a nível nacional. Os dados não estão disponíveis para todas as entidades regionais na Bolívia (há 7 de 9), na Colômbia (24 de 33) e no Paraguai (16 de 18).

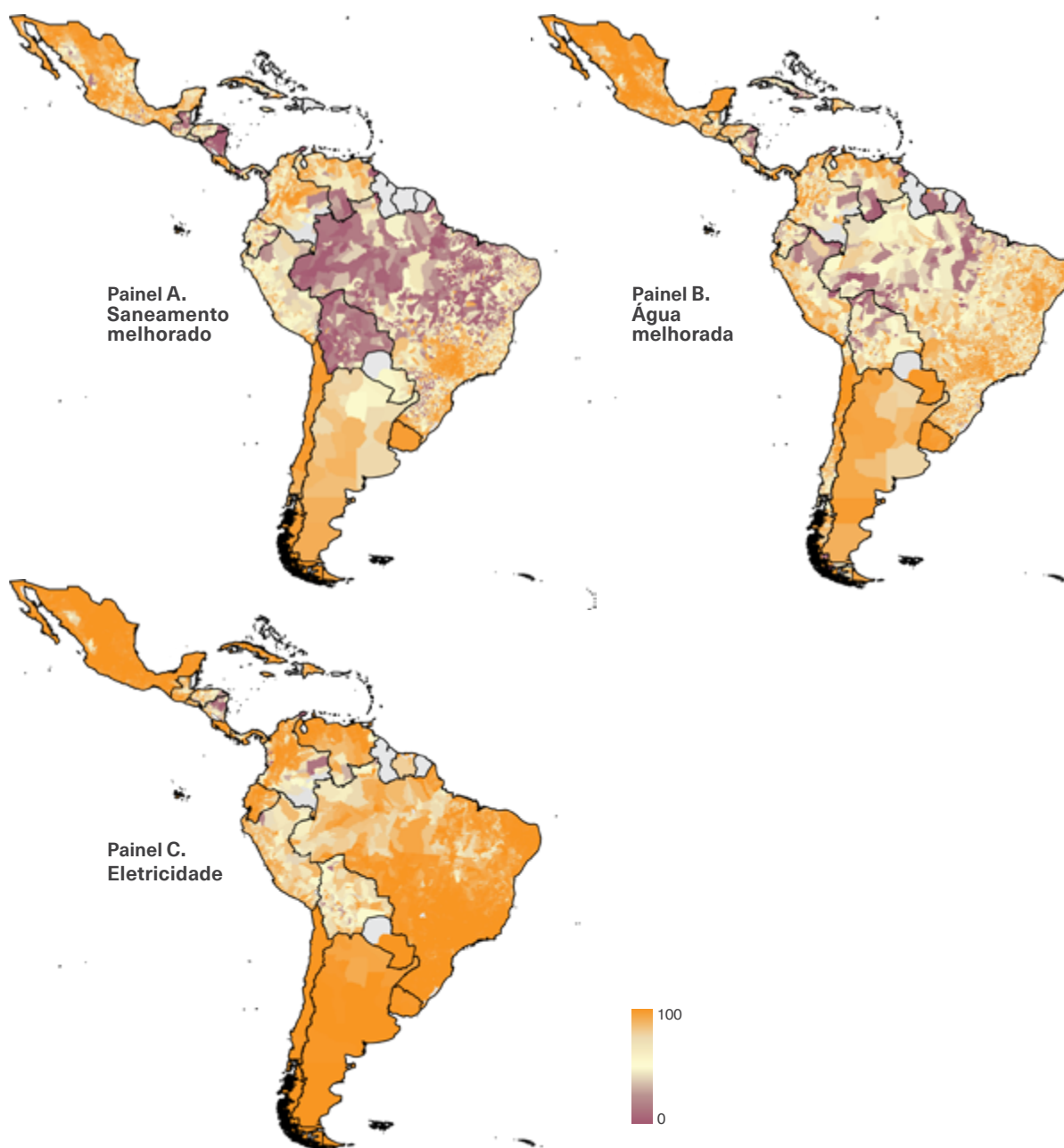
**Fonte:** Elaboração própria com base em dados de pesquisas domiciliares.

Os mapas na figura 1.3 mostram enormes disparidades também no acesso adequado à água, eletricidade e saneamento, três variáveis fundamentais para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Essas disparidades são menores na eletricidade, que é o serviço com acesso mais generalizado, seguido da água e, depois, do saneamento. Os mapas permitem visualizar regiões onde a privação nessas dimensões é maior e, em alguns casos, transcendem as fronteiras nacionais. Por exemplo, os mapas de acesso à água e ao saneamento mostram claramente essa situação para a região amazônica, que inclui os municípios do estado Amazonas no Brasil, mas também os do sul da Venezuela, o extremo norte da Bolívia e os da Amazônia peruana. Um padrão semelhante de déficits de acesso em uma área de mata que transcende as fronteiras nacionais é observado em Mosquitia, uma região compartilhada pelo leste de Honduras e pelo norte da Nicarágua.

Essas enormes desigualdades territoriais dentro dos países da região implicam que a disponibilidade de recursos e capacidades é muito assimétrica entre os governos subnacionais (Moscovich, 2015). Essas assimetrias entre os governos na obtenção dos recursos materiais necessários para o cumprimento de suas funções devem-se tanto às diferenças na produtividade e na riqueza natural de seus territórios quanto à sua capacidade de arrecadação. Esses dois fatores, somados à vantagem de escala do governo nacional na arrecadação de impostos, explicam por que existem mecanismos de transferência de recursos para governos subnacionais em todo o mundo, especialmente aqueles com territórios mais pobres. Essas transferências geram uma diferença entre os gastos e a arrecadação dos governos subnacionais que é chamada de “desequilíbrio vertical”. Esses desafios fiscais serão abordados nos capítulos 3 a 5.

**Figura 1.3**

Proporção de domicílios com acesso a saneamento melhorado, água e eletricidade



**Nota:** A figura representa geograficamente a proporção de domicílios que possuem serviços de saneamento melhorados (definidos como conexão com a rede pública de esgoto, fossa séptica ou latrinas suspensas ventiladas), utilizam fontes de água melhoradas (da rede pública, poços ou nascentes protegidas, engarrafadas ou de veículo de distribuição) e têm acesso à eletricidade (por conexão à rede geral ou a outras fontes, como gerador próprio ou painéis solares). Com exceção da Argentina, Paraguai e Uruguai, para os quais os dados são representados em nível de governo regional, em todos os casos são governos locais. Em cinza, destacam-se aqueles territórios de países para os quais não há dados disponíveis, não foram analisados ou não possuem governo subnacional. As informações são provenientes do processamento do último censo populacional e habitacional disponível em cada país, com exceção da variável de saneamento no Paraguai, que foi obtida de pesquisas domiciliares.

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do CAF (2025) e pesquisas domiciliares.

Outra forma de atenuar o efeito das desigualdades territoriais na prestação de serviços públicos é conceder mais atribuições e autonomia aos governos subnacionais com maiores capacidades, enquanto o governo nacional presta serviços em territórios com menor desenvolvimento institucional. Essa forma de descentralização assimétrica pode ser implementada progressivamente ao longo do tempo, começando

pelos governos com mais recursos e depois se estendendo aos demais, de modo que os últimos possam se beneficiar do aprendizado gerado nos primeiros. O avanço da descentralização assimétrica na região será explorado no capítulo 2, que descreve as funções e o nível de autonomia dos governos subnacionais da América Latina e do Caribe.

## Desafios das tendências globais

Alguns fenômenos globais também apresentam desafios para os governos subnacionais. Entre eles destacam-se o aquecimento global e a perda de biodiversidade, bem como a necessidade de aproveitar a transformação digital para fortalecer as capacidades desses governos.

No caso dos desafios ambientais, embora seja verdade que muitas das políticas associadas às mudanças climáticas e à conservação dos ecossistemas sejam definidas em nível de país em fóruns de coordenação internacional, também é verdade que as consequências desses fenômenos se materializam nos territórios e, portanto, impactam diretamente o trabalho dos governos regionais e locais (Brassiolo et al., 2023).



### As consequências do aquecimento global se materializam nos territórios subnacionais e impactam diretamente o trabalho dos governos regionais e locais

Há três áreas de ação em que a interação entre o ambiental e o subnacional é particularmente forte. A primeira é o planejamento territorial. Aumentar a resiliência das cidades a eventos cuja frequência e magnitude podem aumentar no futuro, como enchentes, tempestades e ondas de calor, exige cada vez mais a incorporação no planejamento urbano de critérios de adaptação e soluções baseadas na natureza. Da mesma forma, o planejamento desempenha um papel fundamental na proteção da biodiversidade. As políticas de zoneamento e ordenamento territorial afetam fenômenos como o desmatamento e a degradação dos ecossistemas.

A gestão de recursos naturais e, em particular da água, é o segundo espaço onde as mudanças climáticas interagem com a governança subnacional. As projeções indicam que, nas próximas décadas, muitas áreas da região verão uma diminuição na precipitação e um aumento na aridez e no risco de desertificação, especialmente no norte da América do Sul, na América Central, no México e no Caribe. Isso representa uma ameaça à disponibilidade de água doce e envolve os governos subnacionais que têm responsabilidades pelo fornecimento do recurso em vários países (vide capítulo 6). O estresse hídrico também exige o fortalecimento da gestão de bacias hidrográficas, uma tarefa complexa que depende da cooperação interjurisdicional, pois os cursos de água são compartilhados e utilizados por muitas localidades. A figura 1.4 ilustra isso com um mapa do rio Lerma do México. Seu curso percorre o território de 45 municípios em cinco estados, e sua bacia hidrográfica abrange, no total, mais de 150 municípios em seis estados.

Para enfrentar os desafios impostos pelas mudanças climáticas e pela perda de biodiversidade, os governos subnacionais precisam, entre outras coisas, de recursos financeiros. A boa notícia, documentada neste relatório, é que os municípios e estados da região já começaram a usar instrumentos inovadores, como títulos verdes e sociais, para financiar projetos de impacto ambiental.

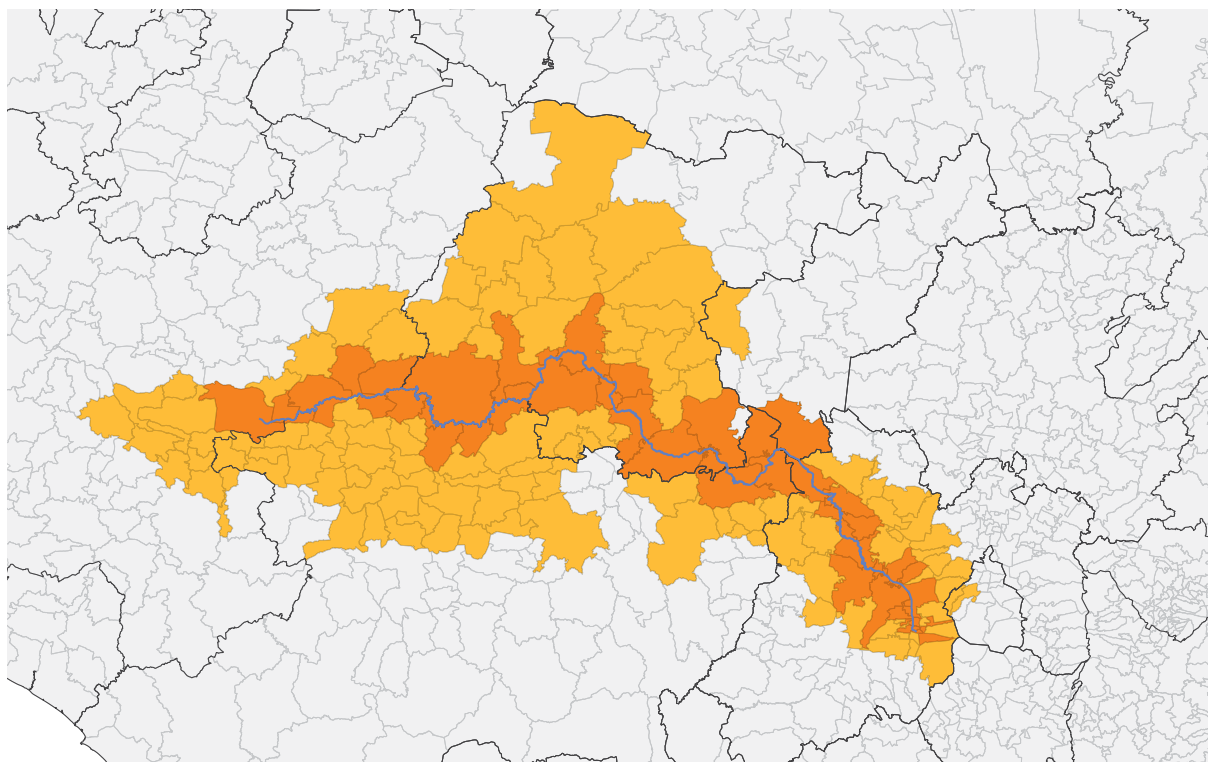
Uma terceira e última área de ação para os governos subnacionais em face da crise climática diz respeito ao seu papel na transição energética. Conforme detalhado no RED 2024, a eletrificação das frotas de transporte público urbano é uma das formas mais eficientes de reduzir as emissões de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) e tem vantagens em termos de

poluição sonora e de outros gases e micropartículas. O capítulo 6 mostrará como os governos locais são os principais atores na gestão do transporte urbano. A promoção do transporte urbano sustentável, incluindo o transporte público e formas de mobilidade ativa em detrimento do carro, é outra maneira de reduzir as emissões, com benefícios sociais adicionais. Por fim, as regulamentações de construção, que muitas vezes também são influenciadas pelos governos locais, podem contribuir para a redução das emissões por meio da implementação de padrões que contenham o consumo de energia dos edifícios (Álvarez et al., 2024)

Outro desafio associado aos fenômenos globais é ter as competências necessárias para adotar a transformação digital e, assim, fortalecer as capacidades dos

governos subnacionais. Esse desafio será abordado no capítulo 8 do relatório. Nele será visto que a implementação de ferramentas informáticas tem o potencial de acelerar e melhorar os processos administrativos da função pública, como a gestão orçamentária, a gestão de registros administrativos ou as compras públicas. A principal dificuldade é que as condições básicas para a adoção dessas ferramentas são muito heterogêneas. Os municípios e estados mais ricos tendem a adotar mais rapidamente, e essa assimetria de velocidades pode resultar em sistemas incompatíveis entre si. Portanto, essa é uma área em que os governos nacionais podem desempenhar um papel importante, criando padrões e plataformas que garantam a interoperabilidade, ao mesmo tempo que reduzem os custos de entrada para locais com menos recursos.

**Figura 1.4**  
Leito do rio Lerma através dos municípios mexicanos



**Nota:** A linha azul mostra o leito do rio Lerma. Os 45 municípios por onde passa o rio estão destacados em laranja e outros 112 municípios abrangidos pelas bacias hidrográficas adjacentes estão destacados em amarelo. As linhas pretas mais espessas mostram os limites dos estados.

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do CAF (2025) e do INEGI (2006, 2010).



## **Os governos subnacionais enfrentam o desafio de desenvolver as competências necessárias para adotar a digitalização e, assim, fortalecer suas capacidades de gestão**

A transformação digital não consiste apenas em melhorar os processos tradicionais do setor público, mas também em desenvolver aplicativos inovadores para melhorar as interações com os cidadãos e a gestão do território. Os governos subnacionais, especialmente os locais, estão em uma posição privilegiada para isso, devido à sua proximidade com o público. A inovação nessa dimensão pode assumir muitas formas, como a criação de canais eletrônicos para a resolução de trâmites, o desenvolvimento de aplicativos de informações e transações para os cidadãos ou o estabelecimento de centros de monitoramento para questões de segurança do cidadão, tráfego ou gestão de eventos naturais.

O conceito de transformação digital é frequentemente de interesse dos governos em todos os níveis. Porém, alguns aspectos dessa transformação são mais complexos do que outros. Embora cara, a parte mais simples é o investimento inicial na infraestrutura física e digital: computadores, centros de armazenamento e computação de dados, equipamentos de GPS, sensores etc. O desafio mais profundo é conseguir mudanças na governança e na cultura organizacional para utilizar os produtos dessa infraestrutura de forma proativa, por exemplo, incorporando a análise de dados ao planejamento urbano, à gestão de recursos ou à avaliação de políticas. Isso remete à questão transversal das capacidades organizacionais dos governos subnacionais.