



Prefeitura Metropolitana  
de Lima, Peru.

# As funções dos governos locais e regionais

---

- Nível e evolução da autonomia dos governos locais e regionais

- Padrões de atribuição de funções nos diferentes níveis de governo

---

- Planejamento urbano e as funções dos governos locais

- Responsabilidades em educação, saúde e segurança

---

- Funções dos governos subnacionais e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

# 2

# Mensagens-chave

**1** A autonomia dos governos regionais da América Latina e do Caribe aumentou na década de 1980, quando mais deles passaram a contar com autoridades eleitas pelo voto popular, e na década de 1990, com a assunção de novas funções, mas ainda é menor do que a de seus pares da OCDE, especialmente em termos de arrecadação de impostos e endividamento.

**2** Os governos locais têm um núcleo básico de atribuições, tais como a construção e manutenção da infraestrutura local e dos espaços públicos, a gestão de transportes ou a coleta de resíduos sólidos. Essas tarefas são particularmente relevantes nas cidades e têm um eixo integrador no planejamento urbano.

**3** Nos países do Caribe e da América Central, no Paraguai e no Uruguai, as atribuições dos governos locais não ultrapassam o núcleo básico de funções. Por sua vez, no Brasil, Chile, Colômbia e Peru, eles têm poderes mais amplos, incluindo responsabilidades no nível primário de educação e saúde.

4

As atribuições dos governos regionais variam mais entre os países do que as dos governos locais. Os governos regionais da Argentina, Brasil e México são os que assumem maiores responsabilidades, com mandatos significativos em educação, saúde e segurança.

5

As evidências mostram que o nível de capacidade dos governos locais e regionais determina se a descentralização tem impactos positivos ou negativos. Existe o risco de que a descentralização resulte na deterioração das políticas públicas em locais com menor capacidade de governança.

6

A descentralização assimétrica pode favorecer o fechamento de lacunas e o aprendizado entre jurisdições ao conceder mais atribuições a governos com maiores capacidades. Apesar de seus potenciais benefícios, esse tipo de descentralização é raro na região, com exceção da Colômbia.



# As funções dos governos locais e regionais<sup>1</sup>

## Introdução

O primeiro capítulo deste relatório apresentou os governos locais e regionais e seu lugar na estrutura governamental da América Latina e do Caribe (ALC). Este segundo capítulo analisa o nível de autonomia e as atribuições desses governos.

Descrever a autonomia dos governos subnacionais é uma tarefa complexa por duas razões. Em primeiro lugar, as funções dos Estados contemporâneos são múltiplas e diversificadas, e o nível de autonomia dos governos subnacionais muda de acordo com sua função e até mesmo dentro de cada função. Por exemplo, em vários países, os governos regionais são responsáveis pelo ensino fundamental, mas não pelo ensino superior; no nível de ensino fundamental, eles gerenciam a infraestrutura e o pessoal docente, mas não definem o conteúdo e os currículos. Em segundo lugar, é comum que haja uma sobreposição de atribuições entre níveis de governo e discrepâncias entre atribuições *de jure* ou legais versus atribuições *de fato* ou efetivas (Allain-Dupré, 2018).

Os mecanismos teóricos que explicam os diferentes níveis de autonomia dos governos locais e regionais entre os diferentes países são semelhantes aos apresentados no capítulo 1. Nele, a tensão fundamental entre economias de escala e distância foi levantada para explicar os níveis de descentralização. Foi também descrita a vantagem fundamental do governo descentralizado em termos de acesso às informações locais e à voz do cidadão como fonte de melhoria dos serviços públicos. Além de explicar esses mecanismos teóricos, o capítulo 1 enfatizou o desafio da descentralização de atribuições no contexto de enormes desigualdades territoriais nos países da região. Essas forças que explicam os níveis de descentralização observados e alguns de seus principais desafios também estarão presentes ao longo deste capítulo, que dá especial atenção a três funções fundamentais: educação, saúde e segurança.

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

# A autonomia dos governos locais e regionais da América Latina e do Caribe

Esta seção avalia o nível de autonomia dos governos locais e regionais usando dois índices sintéticos, um para cada nível. O uso desses índices tem duas vantagens. A primeira é que eles fornecem uma descrição geral dos níveis de autonomia, reduzindo a já mencionada complexidade envolvida em múltiplas

funções, subfunções e tarefas. A segunda vantagem é que ambos os índices permitem comparar os níveis atuais de autonomia nos países da América Latina e do Caribe com os de outras regiões e caracterizar sua evolução nas últimas décadas.

## A autonomia dos governos regionais

O Índice de Autoridade Regional (IAR) caracteriza o nível de autonomia *de jure* das jurisdições de nível regional ou intermediário em 81 países entre 1950 e 2018 (Hooghe et al., 2016; Hooghe e Marks, 2016). Essa ampla amostra de países inclui alguns onde as autoridades regionais são eleitas (ou seja, são governos autônomos, conforme definido neste relatório) e outros onde não são. O índice é calculado para cada um dos governos regionais, pois permite documentar as diferenças nos níveis de autonomia dentro de um mesmo país, o que é conhecido como descentralização assimétrica.

A análise a seguir considera o componente do referido índice que mede a autonomia (o que em inglês é chamado de *self-rule*) e não aquele que mede a participação na gestão do governo nacional (*shared rule*). Esse componente de autonomia do IAR considera cinco dimensões. São elas: o grau em que as jurisdições têm sua própria administração de propósito geral livre do veto do governo central (administrativa), a gama de políticas pelas quais são responsáveis (atribuições), sua capacidade de decidir sobre questões tributárias (impostos), sua capacidade de obter empréstimos sem restrições do governo nacional (endividamento) e se têm autoridades legislativas e executivas eleitas pelos habitantes de seus territórios (política).

O painel A do gráfico 2.1 apresenta a evolução do IAR entre 1950 e 2018 para a média dos países da América Latina e do Caribe, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), excluindo os da América Latina e do Caribe, e da Ásia, excluindo os membros da OCDE. A autonomia das autoridades regionais da América Latina e do Caribe diminuiu na

segunda metade da década de 1960, atingindo seu mínimo durante a década de 1970. Desde o início dos anos oitenta, houve uma clara tendência de aumento, que continuou forte durante a década seguinte e se moderou a partir de 2000. Ao longo do período analisado, as jurisdições regionais da América Latina e do Caribe tiveram uma autonomia substancialmente menor do que as da OCDE. A comparação com a Ásia mostra uma evolução muito semelhante até o final dos anos 2000, mas depois a diferença em relação à OCDE diminuiu drasticamente.



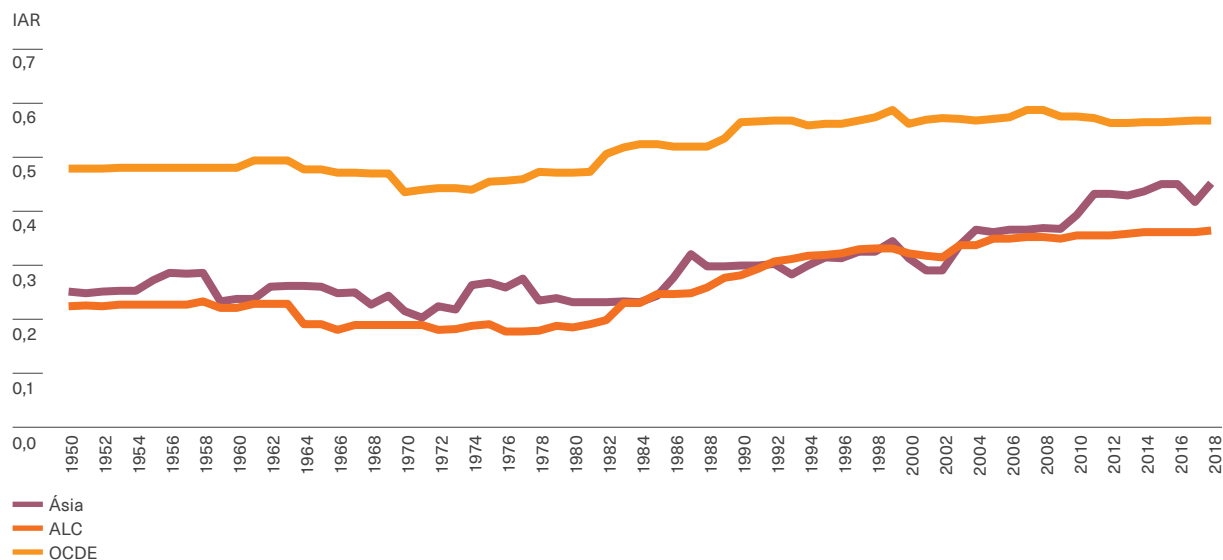
## A autonomia dos governos regionais da América Latina e do Caribe aumentou acentuadamente durante as décadas de 1980 e 1990

O IAR mostra que há uma menor incidência de descentralização assimétrica na América Latina e no Caribe do que nos países desenvolvidos. As diferenças de autonomia regional nesses últimos estão ligadas a dois motivos. Na Bélgica, Espanha e Itália, a descentralização assimétrica corresponde a fortes identidades regionais, incluindo até diferenças linguísticas. Em outros países, vários casos de autonomias regionais correspondem a territórios insulares distantes, como a Groenlândia, na Dinamarca, ou Porto Rico, nos Estados Unidos. O caso mais notório de descentralização assimétrica em nível regional na ALC, de acordo com o IAR, é o de Bogotá, na Colômbia, e se deve à sua maior autonomia na arrecadação de impostos.

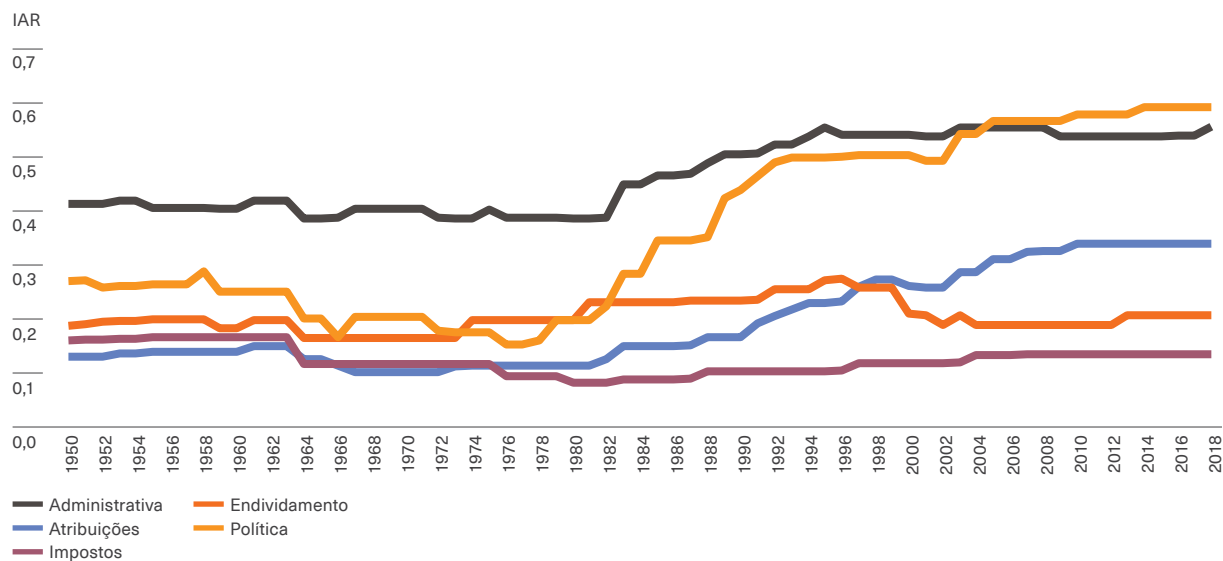
## Gráfico 2.1

Evolução do componente de autonomia do Índice de Autoridade Regional (IAR)

### Painel A. Por regiões



### Painel B. Por componentes, para países da ALC



**Nota:** O gráfico mostra, no painel A, a evolução do componente de autonomia (*self-rule*) do índice IAR para a média da ALC (considerando 20 países), Ásia (11 países) e OCDE (20 países) no período de 1950-2018. O painel B concentra-se nas dimensões que compõem o valor do índice para o grupo de países da ALC. A escala dos valores foi ajustada para ficar entre 0 e 1. Foram incluídos apenas países com dados completos para toda a série. Para calcular o índice, foi utilizado o primeiro nível de governo regional (tier 1 no banco de dados original), exceto no caso do Equador em 2018, para o qual foi utilizado o segundo nível (tier 2) a fim de manter a comparabilidade. Isso ocorreu porque, naquele ano, "provincias" (*provincias*) e "Galápagos" passaram para o segundo nível, enquanto o primeiro foi ocupado exclusivamente por uma nova divisão administrativa: a Circunscrição Territorial Especial Amazônica (*Circunscripción Territorial Especial Amazónica*).

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados de Hooghe et al. (2016) e Hooghe e Marks (2016).

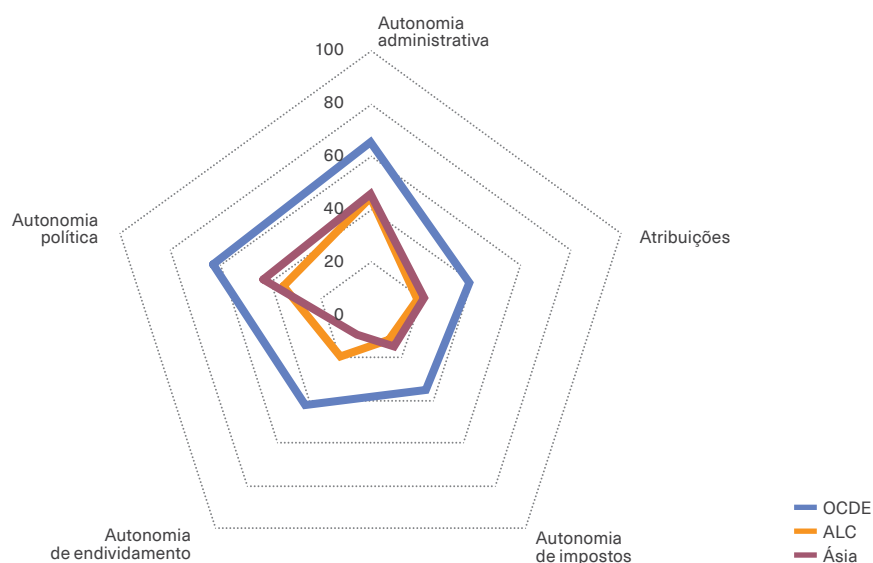
O painel B do gráfico 2.1 apresenta a evolução das cinco dimensões do índice. As razões por trás do aumento da autonomia das jurisdições regionais da ALC foram muito diferentes quando comparamos as décadas de 1980 e 1990. Na década de 1980, o aumento se explica principalmente por uma melhoria na dimensão da representação política devido ao fato de que as jurisdições regionais passaram a ter autoridades democraticamente eleitas. Na década de 1990, por outro lado, o aumento observado no IAR deve-se principalmente ao fato de os governos regionais terem assumido novas atribuições e, em menor medida, a uma maior autonomia administrativa.

O gráfico 2.2 compara as cinco dimensões utilizando as médias de 21 países da América Latina e do

Caribe, 31 da OCDE e 17 da Ásia em 2018. O nível atual das dimensões em que as autoridades regionais da ALC ganharam autonomia durante as décadas de 1980 e 1990 – administrativa, em atribuições e política – é semelhante ao da Ásia, mas ainda está longe do nível da OCDE. A maior distância em relação à OCDE está na capacidade de decidir sobre impostos e endividamento. Enquanto a autonomia sobre impostos permaneceu estagnada na ALC, a autonomia de endividamento aumentou ligeiramente, mas de forma constante, desde a década de 1970 até meados da década de 1990, quando sofreu um declínio acentuado em poucos anos. O capítulo 4 mostrará como essa reversão ocorreu em resposta às crises da dívida subnacional que afetaram a Argentina, o Brasil e o México durante a década de 1990 (Waibel e Liu, 2010).

## Gráfico 2.2

Dimensões da autonomia do Índice de Autoridade Regional (IAR) em 2018 por região



**Nota:** O gráfico mostra a pontuação obtida nas dimensões do componente de autonomia do índice IAR para a média da OCDE (31 países), ALC (21 países) e Ásia (17 países) em 2018. A escala de pontuação de cada categoria foi ajustada para que os valores mínimo e máximo sejam 0 e 100.

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados de Hooghe et al (2016) e Hooghe e Marks (2016).

O gráfico 2.3 mostra que há grandes diferenças de autonomia das autoridades regionais nos países da América Latina e do Caribe. Argentina, Brasil e México, três dos quatro países federais, apresentam os valores mais altos. Os governos regionais desses países não

atingem os máximos globais, observados na Bélgica, no Canadá e na Suíça, porque não têm autoridade sobre questões de migração e cidadania e estão sujeitos às restrições dos governos nacionais para se endividar. O outro país federal da América Latina e do Caribe

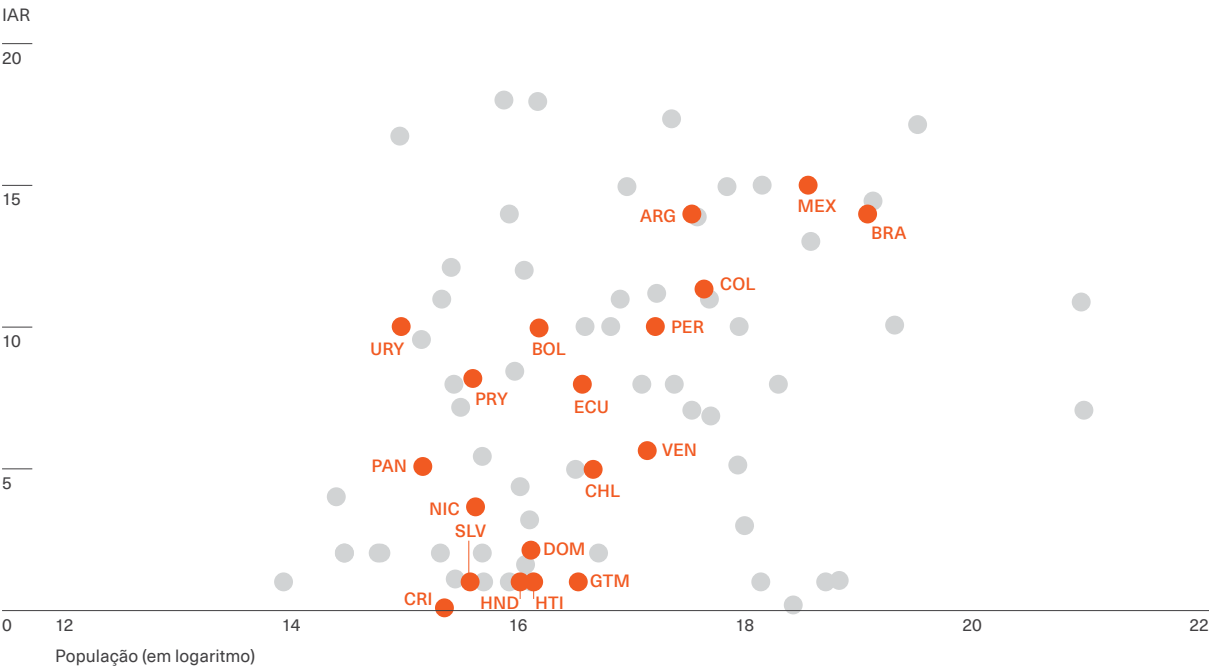
é a Venezuela. Seus governos regionais, chamados governações, têm níveis de autonomia significativamente mais baixos do que seus pares de outros países federais e até mesmo abaixo de vários países unitários.

Um segundo grupo de países, em termos de autonomia de seus governos regionais, é formado pela Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Paraguai e Uruguai. Segue-se um terceiro grupo composto pelo Chile, Nicarágua, Panamá e Venezuela, com autoridades regionais que gozam de autonomia muito reduzida. A Nicarágua merece uma menção especial, pois seus dois governos regionais, as Regiões Autônomas da Costa Caribe Sul e Norte, possuem um nível de autonomia semelhante aos do segundo grupo. No entanto, o IAR calculado para toda a Nicarágua é inferior porque o índice pondera as jurisdições regionais de acordo com sua população e essas duas regiões concentram menos de 10%, enquanto o restante do país não tem autoridades regionais eleitas. Por fim, os seis países restantes da América Central e do Caribe para

os quais o IAR é calculado têm autoridades regionais com autonomia mínima ou nenhuma.

O gráfico 2.3 também mostra uma relação positiva entre o IAR e a população dos países. Essa associação reafirma o papel fundamental da escala na descentralização, analisado em profundidade no capítulo 1. Há também uma relação forte e positiva entre o IAR e a extensão territorial do país (ver tabela A.2.1 no apêndice on-line). No primeiro capítulo, foi visto que as maiores distâncias decorrentes de um território mais extenso fazem com que a estrutura do governo exija a existência de um nível regional. Aqui vemos que o território mais extenso traz consigo outra necessidade: proporcionar maior autonomia às entidades regionais. Por fim, a relação entre a autonomia regional e o PIB per capita do país também é positiva (ver tabela A.1). Historicamente, o aumento da renda nacional per capita dos países coincidiu com o aumento dos gastos em funções mais propensas à descentralização, como educação e saúde (Hooghe e Marks, 2016).

**Gráfico 2.3**  
Componente de autonomia do Índice de Autoridade Regional (IAR) e população dos países em 2018



**Nota:** O gráfico mostra a relação entre o componente de autonomia do índice IAR e o logaritmo natural da população de cada país, incluindo um total de 77 países (19 da ALC).  
**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados do Banco Mundial (2024b), Hooghe et al. (2016) e Hooghe e Marks (2016).

Essas correlações do IAR com a população, tamanho e riqueza dos países são muito mais fortes da América Latina e do Caribe do que no restante do mundo. Isso também foi observado no capítulo 1, no caso das unidades subnacionais, e reafirma a hipótese ali levantada sobre uma descentralização mais funcionalista da América Latina e do Caribe do que em outras regiões. Esse termo refere-se ao fato de que a descentralização observada responde mais a princípios de eficiência nas tarefas do governo e no exercício da autoridade,

como a influência da escala e da distância, e menos a fatores ligados à identidade das comunidades (Hoo-ghe e Marks, 2016). Conforme antecipado no primeiro capítulo, esse padrão pode ser associado ao papel que o processo de conquista e colonização desempenhou na configuração da estrutura territorial de governo nos países caribenhos e latino-americanos. Esse processo delineou estruturas subnacionais com uma lógica de eficiência governamental e de enfraquecimento da autonomia das populações originais.

## Autonomia dos governos locais

Para o nível de governo local é considerado o Índice de Autonomia Local (IAL) desenvolvido por Ladner et al. (2023). Esse índice é semelhante ao IAR em sua metodologia e acrescenta algumas dimensões que são mais relevantes para os governos locais. Por exemplo, considera até que ponto as transferências recebidas são de livre utilização pelo governo local e qual é o grau de relevância desses fundos no seu orçamento. Assim como no IAR, a análise se concentra no componente de autonomia do índice (*self-rule*). O potencial informativo do IAL é menor do que o de sua contraparte regional porque só está disponível para quatro países da ALC (Argentina, Chile, Colômbia e México) e em um período mais curto, entre 1990 e 2020.

A autonomia dos governos locais, de acordo com o IAL, aumentou em média no mundo durante as décadas de 1990 e 2000, e teve uma evolução positiva, porém mais moderada, na década seguinte (Ladner et al., 2023). Embora o IAL não tenha aumentado significativamente nesse período nos quatro países da América Latina e do Caribe considerados, pelo menos quatro outros países, Bolívia, Brasil, Colômbia e Peru, implementaram fortes processos de descentralização que aumentaram a autonomia de seus governos locais (Faguet, 2004; Moscovich, 2015).

O IAL é maior nos países com um PIB per capita mais elevado, mas não naqueles com maior extensão territorial ou população (ver tabela A.2.2 no apêndice on-line). Como visto no índice sintético regional, os níveis de autonomia de acordo com o IAL são mais altos na OCDE do que na ALC, devido ao maior poder sobre impostos e endividamento nas regiões da OCDE. No entanto, não há diferenças substanciais no leque de

políticas pelas quais são responsáveis ou em seu poder discricionário efetivo sobre essas políticas.



**Os governos subnacionais da América Latina e do Caribe têm menos autonomia do que os da OCDE, especialmente na definição de impostos e na capacidade de endividamento**

A análise do IAL por país revela dois pontos a destacar. Primeiro, as comunas do Chile e os municípios do México apresentam níveis muito baixos de autonomia. Esses governos locais desempenham poucas funções, que são especificadas de forma exaustiva, e não têm controle sobre a taxa dos impostos que arrecadam (Carrera, 2021; Cravacuore, 2021). Segundo, os governos locais argentinos apresentam níveis muito diferentes de autonomia, dependendo de sua província. Essa assimetria na descentralização se deve ao fato de que o caráter fortemente federativo da Argentina confere às províncias poder de decisão sobre a descentralização do governo em seus territórios.

Entre os países unitários da região, a Colômbia é um caso emblemático de descentralização assimétrica em nível local. A possibilidade de implementar esse tipo de descentralização está prevista na própria Constituição e, como será visto mais adiante na descrição da descentralização em educação e saúde, os municípios desse país têm responsabilidades muito diferentes nessas duas áreas de política pública, de acordo com sua capacidade institucional.



O município de San Pablo la Laguna, Guatemala, é uma das jurisdições locais com maior proporção da população indígena na região.

# As funções dos governos locais e regionais

Por trás das complexidades da atribuição de múltiplas funções entre os níveis de governo, há também fortes regularidades. A tabela 2.1 mostra uma seleção não exaustiva de funções governamentais de acordo com o nível ao qual elas são normalmente atribuídas. A primeira linha apresenta aquelas que são assumidas exclusivamente pelos governos nacionais. À medida que se avança nas linhas, observa-se um aumento no nível de participação dos governos regionais, primeiro, e, locais, em seguida.



## Os governos regionais têm atribuições importantes nas áreas de educação, infraestrutura viária, saúde e segurança

As duas linhas centrais da tabela correspondem às funções que apresentam a maior variação em termos do nível de governo que as controla. Nas extremidades superior e inferior da tabela, contudo, essa variação é mínima e constitui mais a exceção do que a regra. As atribuições dos governos regionais estão no centro, onde se observa a maior variação na descentralização entre os países, enquanto os governos locais têm um núcleo básico de tarefas típicas, concentradas nas duas linhas inferiores. Isso confirma um padrão de maior heterogeneidade entre os países em termos de atribuições dos governos regionais, em comparação com as dos governos locais.

As funções que são de responsabilidade exclusiva dos governos nacionais, como defesa ou comércio internacional e migração, dificilmente podem ser descentralizadas porque sua escala de prestação é nacional. Nas atribuições da segunda linha, o papel dos governos nacionais é dominante e a participação dos governos locais ou regionais é rara. Por exemplo, o sistema público de ensino superior no Brasil possui uma ampla rede de universidades federais, mas há algumas estaduais, especialmente nos estados mais ricos. Entre elas, a Universidade de São Paulo (USP) se destaca como uma das líderes da região em termos de produção científica (Scimago, 2024).

A distribuição de eletricidade é outra função em que o governo nacional tem um papel dominante e a participação dos entes subnacionais é limitada. A função regulatória é geralmente exercida em nível nacional, e as empresas públicas com as quais os governos desempenham a função de fornecimento também são, predominantemente, nacionais. No entanto, há governos locais e regionais que têm participação na gestão de algumas empresas públicas ou cooperativas de distribuição de eletricidade. Por exemplo, na Colômbia, a empresa distribuidora do Departamento de Meta conta com participação acionária do governo regional e de alguns governos locais dessa jurisdição (EMSA, s.d.).

Os governos regionais desempenham papéis muito importantes na prestação de serviços de educação, saúde e segurança pública em vários países. A relevância dessas funções para o bem-estar e a grande variação no seu grau de descentralização entre os países justificam sua análise em seções específicas deste capítulo. Esses governos também desempenham papéis importantes, especialmente nos países federais e unitários de maior dimensão, na gestão da infraestrutura viária, como as rodovias. Por exemplo, 58% da rede rodoviária do México está sob a jurisdição dos estados (Instituto Mexicano do Transporte, 2023).

Educação, saúde, segurança, água e saneamento são as funções com maior variação no nível de alocação entre os países, pois podem ser fornecidas por qualquer um dos três níveis de governo. Assim como a educação, a saúde e a segurança, o fornecimento de água e saneamento é altamente relevante para o bem-estar e tem um elevado nível de envolvimento dos governos locais, razão pela qual será analisado em detalhes no capítulo 6.

As duas últimas linhas da tabela apresentam as funções que normalmente são desempenhadas pelos governos locais. Conforme exposto no capítulo 6, os governos regionais ou nacionais estão envolvidos apenas ocasionalmente na gestão do transporte urbano. Além disso, eles podem colaborar no estágio de descarte da gestão de resíduos sólidos, na medida em que sua escala pode ultrapassar o nível local.

**Tabela 2.1**

Distribuição de funções por níveis de governo de acordo com sua responsabilidade típica

|                                               |                                                                                                                                          |                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Sempre nacional</b>                        | Defesa e relações exteriores                                                                                                             | Comércio internacional<br>Migrações                                                                               |
| <b>Predominantemente nacional</b>             | Ensino técnico e superior                                                                                                                | Assistência e proteção social<br>Transmissão de eletricidade                                                      |
| <b>Predominantemente regional ou nacional</b> | Ensino médio<br>Infraestrutura viária regional                                                                                           | Saúde além da atenção primária                                                                                    |
| <b>Local, regional ou nacional</b>            | Pré-escola e ensino fundamental<br>Água e saneamento                                                                                     | Segurança<br>Atenção primária à saúde                                                                             |
| <b>Predominantemente local</b>                | Transporte urbano                                                                                                                        | Descarte de resíduos sólidos                                                                                      |
| <b>Sempre local</b>                           | Planejamento urbano e ordenamento territorial<br>Licenças ou permissões para atividades econômicas<br>Cultura, esportes e eventos locais | Limpeza de espaços públicos<br>Coleta de resíduos sólidos<br>Infraestrutura urbana: estradas, iluminação, parques |

**Nota:** Educação e saúde referem-se ao fornecimento público desses serviços.

As funções de participação exclusiva dos governos locais incluem o planejamento territorial local, a manutenção dos espaços públicos, o fornecimento e manutenção de estradas locais e infraestrutura urbana, e a coleta de resíduos sólidos. Essas funções constituem a essência dos governos locais urbanos, que, como visto no primeiro capítulo, concentram a maior parte da população da região. Devido à sua relevância, são discutidas em mais detalhes em uma seção específica deste capítulo.

Outra função exclusiva dos governos locais é a concessão de permissões, licenças e autorizações para atividades econômicas em suas jurisdições. Essas licenças afetam os custos de abertura e operação de empresas, o que é um determinante do nível de produtividade dos territórios (Álvarez et al., 2018; Alves e López, 2021a). Exemplos típicos são as autorizações que exigem o cumprimento de normas de saúde e higiene, como as bromatológicas, para empresas que preparam alimentos. Também são importantes as permissões de construção e funcionamento de mercados ou feiras instaladas em vias públicas.



### As atribuições dos governos subnacionais aumentam com o tamanho do país e diminuem nas funções de governo mais complexas

As linhas centrais da tabela 2.1 deixam muitas funções não atribuídas a um determinado nível de governo. A análise detalhada da descentralização em educação, saúde e segurança apresentada abaixo mostra que há duas regularidades fundamentais que regem essa alocação: o nível de descentralização das funções aumenta com o tamanho do país e diminui com a escala ou complexidade da função.

# Planejamento urbano como integrador das funções dos governos locais urbanos

Planejamento urbano é o processo de projetar e regular o uso do solo e dos edifícios em uma cidade. O solo e as construções incluem edifícios destinados à habitação, mas também ao uso comercial e industrial, bem como infraestrutura de transporte, recreação e serviços públicos básicos, como água, energia e saneamento. Dessa forma, o planejamento urbano desempenha um papel integrador das diferentes funções que constituem o núcleo básico das atribuições dos governos locais urbanos, detalhadas nas duas linhas inferiores da tabela 2.1.

Um instrumento fundamental do planejamento urbano são os planos diretores ou de ordenamento territorial. Esses planos definem o tipo de uso que os diferentes lotes de solo urbano podem ter (residencial, comercial ou industrial) e o tamanho dos edifícios, incluindo sua altura. Determinam, ainda, o tamanho da área urbana, definindo seu perímetro, com especial atenção à preservação de áreas com valor ecológico ou patrimonial, bem como a delimitação de áreas de risco de fenômenos naturais, como inundações ou sismos.

Uma boa política urbana, incluindo o planejamento, pode ser concebida com base no objetivo de maximizar os benefícios e minimizar os custos da concentração de um grande número de pessoas nas cidades (Daude et al., 2017). Os benefícios incluem o aumento da produtividade gerado pelas economias de aglomeração, bem como o acesso a oportunidades de emprego, educação, saúde, cultura e lazer (Alves e López, 2021b). Os dois principais custos são os tempos de deslocamento mais longos e o alto preço da habitação.

O planejamento urbano tem três papéis fundamentais a desempenhar na minimização desses efeitos negativos da densidade populacional nos tempos de transporte e na acessibilidade de habitação, além de maximizar o acesso às oportunidades de bem-estar e produtividade oferecidas pela cidade.

O primeiro papel essencial do planejamento urbano é promover a produção abundante de habitação. Conforme visto no capítulo 1, as cidades da região enfrentarão uma demanda crescente por novas habitações devido ao crescimento populacional e à taxa de urbanização. A redução no tamanho das famílias e a depreciação natural do estoque também contribuirão para esse aumento da demanda.

Para que a habitação acessível seja produzida em abundância é fundamental que a regulação do uso do solo que define o tamanho e a altura dos edifícios, entre outros aspectos da morfologia dos edifícios, permita isso (Baum-Snow e Han, 2024; Saiz, 2010). Os planos de revitalização de áreas centrais também são fundamentais, na medida em que aumentam a oferta de habitação aproveitando a infraestrutura existente, sem a expansão do alastramento urbano. Além disso, como será visto em mais detalhes no capítulo 8, os governos locais impõem uma série de procedimentos e permissões que afetam os tempos e os custos de produção. Essa é outra maneira pela qual eles influenciam a acessibilidade da habitação e os custos de produção das atividades econômicas urbanas.

O segundo papel é garantir que as localizações dos edifícios residenciais estabelecidas no plano diretor tenham serviços públicos (água, saneamento, etc.) e estejam próximos de instituições de ensino e de saúde e de espaços recreativos, como parques e praças. Se poucas localizações da cidade tiverem esses atributos, tanto o tempo de deslocamento quanto a acessibilidade da habitação serão afetados negativamente. Os primeiros porque as pessoas terão que viajar mais tempo para aceder às oportunidades e a segunda porque a habitação com serviços será um bem escasso e, portanto, caro. Além da relevância do plano diretor, a coordenação entre o plano diretor e os investimentos em infraestrutura, tanto em água e saneamento como em escolas, hospitais, parques e praças, é essencial para esse segundo papel do planejamento urbano.

O terceiro papel fundamental do planejamento urbano está na integração dos planos diretores com a infraestrutura de transporte. Nas grandes cidades, nem todas as oportunidades econômicas e sociais estão a uma curta distância das residências. Isso é especialmente relevante para o acesso a empregos, bem como a infraestruturas sociais mais complexas, como universidades e hospitais. Portanto, o acesso a essas oportunidades requer um sistema de transporte urbano que permita alcançá-las em tempos reduzidos (Vanoli e Anapolsky, 2023). O capítulo 6 desenvolve os desafios específicos do setor de transporte urbano e enfatiza sua coordenação com o planejamento territorial.



### **O planejamento urbano bem-sucedido é aquele que garante a abundância de habitação acessível, equipada com serviços públicos, incluindo transporte**

Uma forma particularmente relevante de ilustrar essa integração necessária entre transporte e planejamento territorial é por meio do desenvolvimento de edifícios orientados ao transporte (*transit-oriented development*). Esse conceito se refere à necessidade de que a regulação do uso do solo promova maior densidade em áreas com acesso ao transporte público de massa. Essa densidade inclui não apenas edifícios residenciais, mas também edifícios comerciais e aqueles situados em setores econômicos de alta concentração de empregos.

Há estimativas dos ganhos de bem-estar resultantes da implementação dessa abordagem em um dos projetos de transporte mais emblemáticos da região: o sistema de ônibus rápido TransMilenio em Bogotá. Como será visto em mais detalhes no capítulo 6, esse projeto obteve sucesso tanto na melhoria do bem-estar quanto no estímulo à atividade econômica. No entanto, estima-se que esses ganhos de bem-estar teriam sido 44% maiores se o governo tivesse vendido direitos de adensamento nas proximidades dos pontos de ônibus (Tsivanidis, 2023). Essa estratégia de adensamento e captura de valor também teria recuperado até um quinto do investimento inicial.

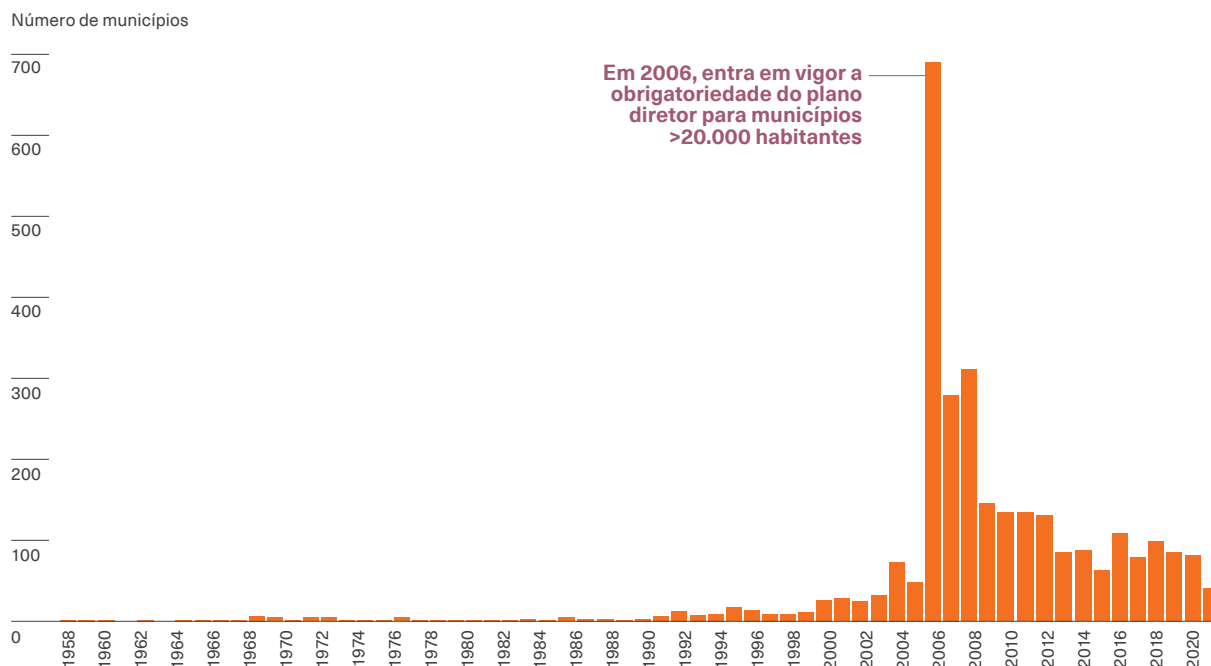
Juntamente com essas três funções centrais do planejamento, conforme apontado no capítulo 5, as regulações incluídas nos planos urbanos têm implicações em termos de arrecadação (OCDE e Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center, 2022). Tal como ilustrado no exemplo do TransMilenio, a infraestrutura urbana tem um potencial de arrecadação que requer regulamentações adequadas de uso do solo para sua implementação. Outra oportunidade típica de arrecadação associada ao planejamento do uso do solo ocorre quando um incorporador imobiliário busca construir com um limite de altura superior ao previsto na regulamentação ou edificar habitações em um terreno rural. Nesses casos, o governo local pode conceder essa exceção em troca de um pagamento. O Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) no Brasil é um dos exemplos mais evidentes no mundo do uso desse tipo de instrumento.

Dada a relevância que o planejamento urbano tem como orientador das principais políticas dos governos locais das cidades, cabe questionar a qualidade de sua implementação na região. Os poucos dados disponíveis indicam que essa qualidade é limitada e que muitos governos locais da região nem sequer possuem um plano diretor ou de ordenamento territorial.

No caso do Brasil, em 2006, entrou em vigor a obrigatoriedade de que os municípios com mais de 20.000 habitantes elaborassem um plano diretor. Como resultado, a proporção de municípios com um plano passou de apenas 14% em 2005 para 53% em 2021, chegando a quase 90% nesse último ano entre aqueles com mais de 20.000 habitantes. O gráfico 2.4 apresenta o ano de aprovação dos planos diretores dos municípios e mostra como, em 2006, quase 700 municípios criaram seu plano diretor. Esse é um exemplo mais geral de como o governo nacional desempenha um papel na capacitação dos governos locais. Além de impor a obrigatoriedade por meio de lei, o governo federal implementou, por meio de seu Ministério das Cidades, uma série de ferramentas para apoiar os governos locais na formulação de planos diretores, incluindo um guia para sua elaboração e revisão (Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022).

## Gráfico 2.4

Quantidade de municípios brasileiros por ano de criação de seu plano diretor



**Nota:** O gráfico mostra a evolução anual do número de municípios brasileiros que elaboraram seu plano diretor no período 1958-2021. Os dados decorrem do processamento do módulo sobre legislação e instrumentos de planejamento da pesquisa MUNIC 2021.

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2021).

No México, também estão disponíveis informações sistemáticas sobre o número de municípios com planos urbanos por meio do Censo Nacional de Governos Municipais e Demarcações Territoriais, realizado em 2023 (INEGI, 2023a). Pouco menos da metade dos 2.469 municípios existentes na época do censo possuía algum tipo de plano de desenvolvimento urbano<sup>2</sup>. Essa proporção é mais elevada entre os municípios com maior população, que têm

um caráter mais urbano que justifica a elaboração de um plano. Entre os municípios mexicanos com mais de 50.000 habitantes, 17% ainda não possuem um plano de desenvolvimento urbano. Embora essa proporção seja relativamente pequena, ela pode ser reduzida se o plano diretor se tornar um requisito mínimo para a implementação de um planejamento urbano que atenda às funções estabelecidas acima.



### Ação CAF.

Escaneie o QR para ver os projetos do CAF em planejamento urbano.

<sup>2</sup> Para o cálculo desses valores, foram consideradas as entidades locais que possuíam planos ou programas de desenvolvimento urbano ou de ordenamento ecológico, seja para aplicação no município, na demarcação territorial ou na cidade. Também foram considerados planos parciais, planos especiais e projetos.

# Três funções principais dos governos locais e regionais: educação, saúde e segurança

O foco em educação, saúde e segurança permite descrever a que nível de governo essas funções são atribuídas em cada um dos países da América Latina e do Caribe<sup>3</sup>. A escolha dessas funções entre as muitas que os governos possuem justifica-se por duas razões. Primeiro, conforme mostra a tabela 2.1, são funções nas quais os governos locais e regionais têm participação, mas isso varia substancialmente entre os países. Isso faz com que a descrição detalhada de seus padrões de descentralização seja mais informativa para a compreensão das

atribuições dos governos locais e regionais na ALC. Em segundo lugar, as três funções são algumas das mais fundamentais para o bem-estar, cada uma com um ODS específico atribuído, e representam alguns dos maiores desafios na região (Álvarez et al., 2020; Berniell et al., 2016; De la Mata et al., 2022; Nações Unidas, s.d.; Nussbaum, 2013). Além disso, em parte como corolário dessas duas razões, como será visto no capítulo 3, a educação, a saúde e a segurança ocupam uma parte importante dos orçamentos dos governos subnacionais.

## O papel dos governos locais e regionais no fornecimento de educação pública

A primeira coluna da tabela 2.2 apresenta qual nível de governo tem a responsabilidade principal *de jure* pela gestão do ensino fundamental público em 15 países da região. Conforme mencionado acima, o tamanho do país é um determinante fundamental da descentralização nessa área. Nos países pequenos, o fornecimento de ensino fundamental é de exclusiva responsabilidade do governo nacional. Esse é o caso de todos os países da América Central e do Caribe, além do Equador, Paraguai e Uruguai. Nos demais países, que são os maiores, há vários níveis de descentralização. É importante observar que, mesmo nos países maiores e descentralizados, o estado nacional mantém um papel regulador e influencia especialmente o conteúdo.



**A sobreposição de funções entre os níveis de governo e as diferenças entre as responsabilidades legais e reais podem afetar a qualidade da educação**

Nos países em que os governos subnacionais são responsáveis pelo fornecimento de ensino fundamental público, a forma como essas responsabilidades são distribuídas é muito complexa e heterogênea. A descentralização diferencial ou parcial é comum, com algumas tarefas sendo descentralizadas e outras não. Na Bolívia, a Lei de Participação Popular, aprovada em 1994, transferiu a infraestrutura física dos estabelecimentos de ensino para os governos municipais, mas manteve a gestão do pessoal docente, administrativo e técnico, bem como a definição dos conteúdos, nas mãos do governo nacional (Gorostiaga, s.d.; Rivas e Scasso, 2020). Em outros países, a alocação de funções não é clara e há sobreposição. Esse é o caso do Peru, onde o processo de descentralização atribuiu funções aos governos locais e regionais na gestão do ensino fundamental com um grau significativo de sobreposição e diferenças entre a gestão *de jure* e *de fato* (Apostolou et al., 2010). A falta de clareza em relação à autoridade responsável pode ser prejudicial à qualidade.

<sup>3</sup> As referências acadêmicas e documentos oficiais consultados para a elaboração desta seção podem ser vistos no apêndice disponível na edição online do RED.



O município de Santiago, no Chile, é um dos governos locais com maior densidade populacional na região.

A descentralização também pode ser assimétrica, como ilustra o caso da educação pública na Colômbia, onde a responsabilidade recai sobre alguns governos locais, mas não sobre todos. Nesse país, o fornecimento de ensino fundamental público é responsabilidade das Entidades Territoriais Certificadas (ETCs), que são todos os departamentos, os municípios com mais de 100.000 habitantes e os municípios que tenham demonstrado capacidade técnica, administrativa e financeira para assumir essa responsabilidade.

Esse desenho assimétrico da descentralização educacional colombiana tornou possível avaliar seus efeitos comparando a evolução de municípios com menos e mais de 100.000 habitantes. Elacqua et al. (2021) constatam que os municípios que receberam mais autonomia obtiveram melhores resultados ao contratar professores mais qualificados. No entanto, Brutti (2020) mostra que, dentro desse grupo, o efeito não foi homogêneo e que se abriu uma lacuna na qualidade educacional entre aqueles com maior e menor nível de desenvolvimento de base. As conclusões de ambos os estudos são consistentes com a hipótese de que as capacidades dos governos locais determinam se a descentralização tem efeitos negativos ou

positivos sobre os resultados das políticas públicas. Além disso, essas evidências reforçam o desafio, discutido no primeiro capítulo, do efeito potencial da descentralização na ampliação das lacunas de bem-estar na região.

Em outros quatro países, as responsabilidades são claramente atribuídas, seja localmente (no Brasil e no Chile) ou regionalmente (na Argentina e no México). O caso do Chile requer dois esclarecimentos. Por um lado, os municípios são responsáveis pelo subsetor de prestadores públicos, mas o fornecimento de educação com financiamento público por prestadores privados é muito importante no sistema. Por outro lado, o país está em um processo de reforma que regride no grau de descentralização do fornecimento público de ensino fundamental. Nesse processo, os municípios são substituídos por entidades desconcentradas, chamadas de Serviços Locais de Educação Pública (SLEP), que operam em uma escala geográfica maior. Os SLEPs são um exemplo de entidade governamental desconcentrada e não descentralizada, uma vez que possuem uma certa autonomia, mas dependem administrativamente do Ministério da Educação Nacional (Rivas e Scasso, 2020).

## Tabela 2.2

Principal responsabilidade na prestação de educação, saúde e segurança

| Responsabilidade                | Ensino fundamental                                                                     | Ensino médio               | Atenção primária à saúde | Hospitais                          | Polícia                                        |
|---------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|--------------------------|------------------------------------|------------------------------------------------|
| Nacional                        | El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, R. Dominicana e Uruguai |                            |                          |                                    |                                                |
| Nacional com participação local | Bolívia                                                                                |                            |                          |                                    | Bolívia, Costa Rica, Equador, Peru e Venezuela |
| Regional                        | Argentina e México                                                                     | Argentina, Brasil e México | México e Peru            | Argentina, Colômbia, México e Peru |                                                |
| Regional com participação local | Colômbia e Peru                                                                        | Colômbia e Peru            | Argentina e Colômbia     |                                    | Argentina, Brasil e México                     |
| Local                           | Brasil e Chile*                                                                        | Chile*                     | Bolívia, Brasil e Chile  | Brasil                             |                                                |

**Nota:** \*O Chile está em processo de reforma.

**Fonte:** Elaboração própria a partir das referências apresentadas no apêndice do capítulo disponível on-line.

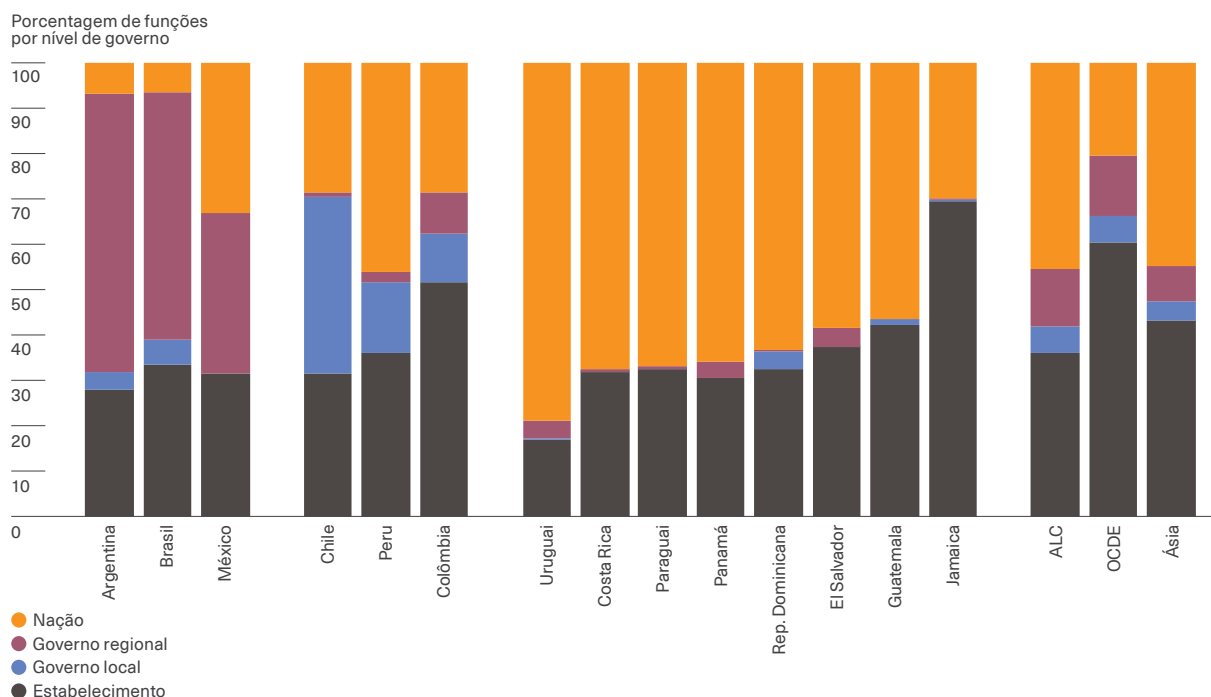
Para analisar a descentralização no ensino médio, foi utilizada a pesquisa com diretores de escolas incluída no Programa de Avaliação Internacional de Alunos (PISA) de 2022. Trata-se de uma avaliação padronizada que pergunta quem assume a responsabilidade pelas decisões de gestão educacional em cada uma das doze dimensões principais (OCDE, 2022). Essas dimensões incluem, por exemplo, a contratação de professores, a avaliação dos alunos e a decisão sobre quais cursos são oferecidos. Os diretores informaram, para cada uma das doze dimensões, se a responsabilidade recai sobre uma autoridade local, regional ou nacional, sobre os professores de escola, sobre o próprio diretor ou sobre uma entidade do governo do estabelecimento de ensino. Embora o PISA realize a pesquisa tanto em instituições públicas quanto privadas, a análise aqui se concentra nas primeiras.

Uma vantagem dessa pesquisa é que permite abordar a dimensão *de fato* da autonomia, em oposição à perspectiva *de jure*, resumida na tabela 2.2.

O gráfico 2.5 apresenta, para cada país, a porcentagem de respostas que atribuem responsabilidade ao estabelecimento, ao governo local, regional ou nacional, considerando as doze dimensões obtidas no PISA. Nesse gráfico, a categoria estabelecimento acrescenta as respostas que atribuem essa responsabilidade aos professores, ao diretor e à entidade de governo da instituição de ensino. A distribuição de tarefas na média dos países da América Latina e do Caribe entre esses quatro níveis é muito semelhante à de 19 países da Ásia que não fazem parte da OCDE. A grande diferença entre essas duas regiões e a OCDE é que nesta última o papel dos estabelecimentos de ensino é muito maior.

## Gráfico 2.5

Responsabilidades de gestão do ensino médio segundo dados do PISA 2022



**Nota:** O gráfico mostra, para 14 países da ALC e a média dos grupos da OCDE (28 países) e da Ásia (19 países) em 2022, a porcentagem de alunos de 15 anos que frequentam escolas públicas onde as responsabilidades de gestão recaem sobre as autoridades do governo em nível local, regional ou nacional ou sobre os próprios estabelecimentos. Os valores resultam da média de 12 categorias de funções. No caso da Guatemala, as respostas para a categoria de governo regional são atribuídas ao governo nacional porque a entidade regional nesse país é de caráter desconcentrado.

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados do PISA 2022 (OCDE, 2022).

A média para a América Latina e o Caribe esconde enormes diferenças entre os países, podendo ser distinguidos três grupos. No primeiro, formado por Argentina, Brasil e México, a proporção de tarefas atribuídas aos governos regionais excede a dos outros três atores. O papel dos governos regionais é muito forte na Argentina e no Brasil, onde apenas 6% das tarefas são geridas em nível nacional, e menos dominante no México, onde o governo federal assume quase um terço das tarefas.

O forte papel das províncias argentinas na gestão da educação pública resultou do processo de descentralização ocorrido entre 1992 e 1994, quando instituições antes controladas pelo governo nacional foram transferidas para a administração provincial. Essas instituições representavam 55% do corpo docente do país. Galiani et al. (2008) analisaram os efeitos desse processo, comparando a evolução ao longo do tempo dos resultados educacionais das instituições recentemente transferidas com aquelas que já estavam sob responsabilidade das províncias antes desse processo. Os autores constataram que a descentralização melhorou os resultados médios em testes padronizados de matemática e língua no país. No entanto, como visto na reforma da Colômbia em nível local, essa descentralização em nível regional teve efeitos

negativos sobre aqueles municípios mais pobres e com menos capacidades.

No Chile, Colômbia e Peru, a proporção de tarefas atribuídas aos governos locais é maior do que nos demais países. Contudo, o papel desses governos nesse segundo grupo é mais moderado do que o dos governos regionais no primeiro grupo, e somente no Chile eles superam os outros três atores. Na Colômbia predominam os estabelecimentos e, no Peru, o governo nacional. Nesse último país, os dados do PISA indicam que as atribuições *de fato* estariam contrariando, pelo menos para o ensino médio, o papel dominante que os governos regionais têm *de jure*, conforme apresentado na tabela 2.2.

Em um terceiro grupo, composto por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Panamá, Paraguai, República Dominicana e Uruguai, a soma da proporção de tarefas que é de responsabilidade dos governos locais e regionais nunca excede 5%. Portanto, nesses países, o governo nacional domina a gestão do ensino médio público, com bem mais de 50% das tarefas em todos os países. A única exceção é a Jamaica, onde os estabelecimentos têm a maior proporção de tarefas a cargo, considerando todos os países da região.

## O papel dos governos locais e regionais na prestação de serviços de saúde

Em linha com o padrão já verificado entre descentralização e tamanho do país, os governos locais e regionais no Paraguai e na maioria dos países da América Central e do Caribe têm muita pouca ou nenhuma participação na prestação de serviços de saúde pública<sup>4</sup>. Nesses países, existem níveis variados de desconcentração desses serviços e isso ocorre em espaços geográficos mais amplos do que os dos governos subnacionais (como em Belize, Costa Rica, El Salvador, Jamaica, Nicarágua, Trindade e Tobago), no mesmo espaço, mas com estruturas paralelas (como em Honduras e no Paraguai) ou, às vezes, no nível do estabelecimento de saúde, como no Suriname.

Alguns cantões do Equador e departamentos do Uruguai administram estabelecimentos de atenção primária em sobreposição com os nacionais. Diferentemente da sobreposição com responsabilidades mal definidas ilustrada com o ensino fundamental no Peru, essa sobreposição ocorre porque dois níveis diferentes de governo prestam o mesmo serviço no mesmo território. Os desafios da descentralização com sobreposição também são diferentes daqueles das responsabilidades insuficientemente definidas. Aqui, a coordenação e as potenciais deseconomias de escala de múltiplas unidades surgem como desafios.

4 O setor público também tem um papel fundamental no financiamento e na regulação dos serviços de saúde, incluindo os sistemas de seguridade social (Álvarez et al., 2020). Os governos locais e regionais têm pouca ou nenhuma participação nessas tarefas.



## Na Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru, os governos subnacionais têm importantes funções na gestão da saúde pública

Na Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru, os governos locais e regionais desempenham importantes funções de gestão da saúde pública, embora com uma grande variação entre os países e os níveis de prestação. Nos primeiros quatro países, os governos locais são responsáveis pela atenção primária e outros níveis de governo assumem a prestação de serviços secundários e terciários. Na Colômbia, em nível local, há um esquema de descentralização assimétrica semelhante ao de educação, e apenas os municípios certificados são responsáveis pela atenção primária em seus territórios. Os serviços mais complexos estão a cargo

dos governos regionais na Argentina e Colômbia e dos nacionais na Bolívia e no Chile. No México e no Peru, os governos regionais são responsáveis pela atenção em todos os níveis de saúde.

Assim como na educação, o Brasil apresenta os mais altos níveis de descentralização na saúde pública. Os municípios brasileiros não são apenas responsáveis pela atenção primária, mas também administram hospitais com o apoio do nível regional. Em 2015, 4% dos hospitais públicos brasileiros eram federais, 25% estaduais e 70% municipais (Tikkanen et al., 2020). Quando uma emenda constitucional obrigou os municípios a destinarem pelo menos 15% de seu orçamento à área da saúde, observou-se um aumento nos investimentos em infraestrutura e na contratação de pessoal, o que resultou em uma redução significativa na mortalidade infantil. Os autores também encontram evidências de que as capacidades dos municípios são relevantes para os resultados dessa reforma (Clarke et al., 2024).

## O papel dos governos locais e regionais na gestão das forças policiais

O grau de descentralização das forças policiais é inferior ao da educação e saúde. Entre os 32 países da América Latina e do Caribe analisados, apenas na Argentina, Brasil e México a polícia não é responsabilidade do governo nacional. De acordo com seu caráter federal, nesses três países, os governos regionais controlam as principais forças policiais. Já na Bolívia, Costa Rica, Equador, Peru e Venezuela, a responsabilidade principal é nacional, embora haja forças policiais locais, com menor poder, sob o controle dos governos locais. Além disso, em alguns territórios da Argentina, Brasil e México, também existem forças policiais de menor poder, sob responsabilidade dos governos locais.

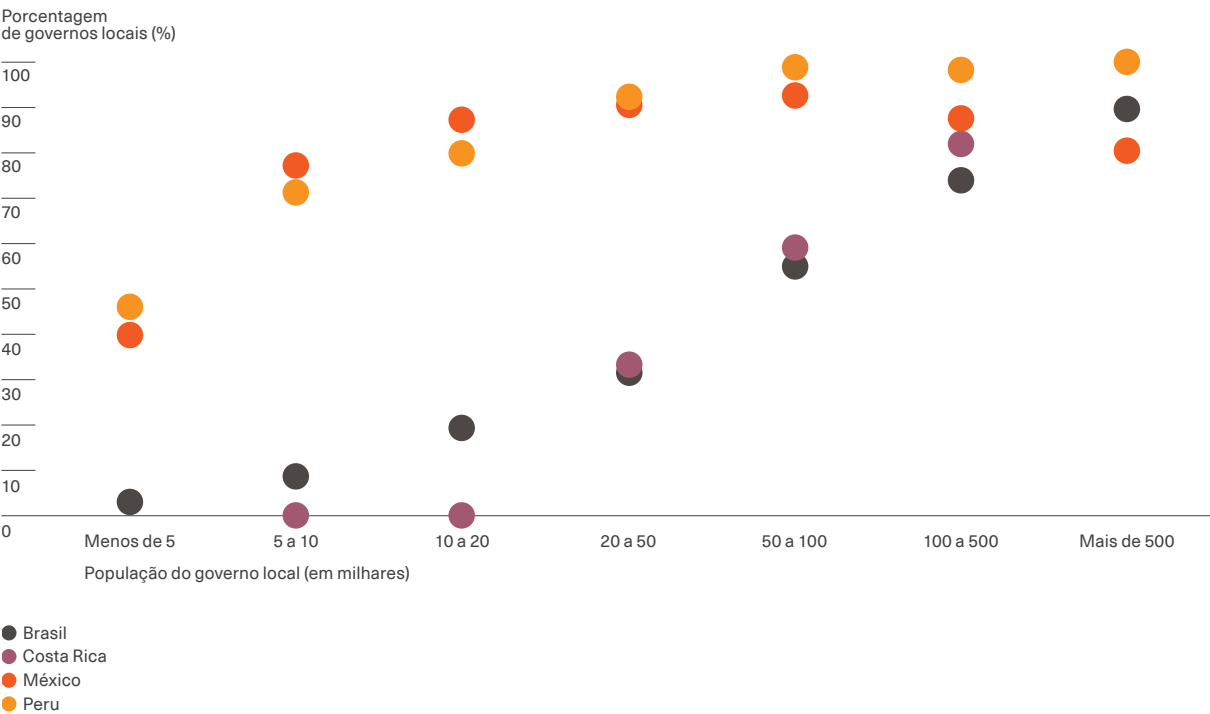
A existência de polícias locais é outro caso de descentralização assimétrica, uma vez que nem todos os municípios são responsáveis por essas instituições. Dos quatro países para os quais há dados disponíveis, o México e o Peru têm a maior proporção de governos locais com uma força policial sob seu controle. No

México, 1.805 dos 2.455 municípios tinham sua própria polícia em 2019, chamada Polícia Preventiva Municipal (INEGI, 2023a). No Peru, 1.153 de 1.891 municípios contavam com o serviço de *serenazgo*<sup>5</sup> em 2023 (INEI, 2023b). A proporção de governos locais com forças policiais é um pouco menor na Costa Rica, atingindo 34 de seus 82 cantões (UNGL, s.d.), e no Brasil, onde pouco mais de 1.000 municípios, ou seja, cerca de um quinto do total, têm guardas municipais (IBGE, 2021).

O gráfico 2.6 mostra como a existência de forças de segurança municipais nesses quatro países é mais comum nos municípios mais populosos. No Brasil, a polícia local existia em mais da metade dos municípios com mais de 50.000 habitantes e em 90% daqueles com mais de 500.000. Na Costa Rica, não há forças policiais municipais em nenhum dos 13 cantões com população inferior a 20.000 habitantes, mas elas existem em 13 dos 22 com entre 50.000 e 100.000 habitantes e em 9 dos 11 que ultrapassam essa população.

5 Nome dado aos serviços de vigilância e segurança pública.

**Gráfico 2.6**  
Proporção de governos locais do Brasil, Costa Rica, México e Peru com forças policiais por população



**Nota:** O gráfico mostra a porcentagem de governos locais que possuem forças policiais (também chamadas de guardas civis ou urbanas), de acordo com as categorias de tamanho da população.

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados do CAF (2025), IBGE (2021), INEGI (2023a), INEI (2023b) e UNGL (s.d.).

As forças policiais locais têm um âmbito de atuação restrito em comparação com seus pares de nível superior. Sua ação costuma ter um foco maior em tarefas de prevenção e vigilância e um papel menos repressivo, o que corresponde aos limites de porte de armas. Por exemplo, os membros das patrulhas ou guardas urbanos dos municípios que possuem esses órgãos nas províncias de Buenos Aires, Córdoba e Santa Fé não podem portar armas de fogo. O mesmo ocorre no Equador, onde as forças policiais municipais, denominadas Corpos de Controle,

só podem usar cassetetes, irritantes químicos e dispositivos de energia conduzida (*taser*). O porte de armas de fogo pelas forças policiais municipais é permitido na Costa Rica e é comum nos maiores municípios do Brasil. Neste país, dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) indicam que, em 2019, o uso de armas de fogo foi autorizado em 45% dos municípios com população entre 100.000 e 500.000 habitantes, bem como em 70% daqueles que ultrapassam esse último número.



O município de São Paulo, no Brasil, é o governo local com a maior população da América Latina e do Caribe.

# Capacidades dos governos locais e regionais e os objetivos de desenvolvimento sustentável

O capítulo mostrou que os governos locais e regionais da América Latina e do Caribe têm atribuições em setores-chave para o bem-estar da população. A descrição feita das atribuições desses níveis de governo em cada país revela uma forte correspondência com vários Objetivos de Desenvolvimento Sustentável setoriais e com outros mais transversais.

Em um continente altamente urbanizado, melhorar a qualidade de vida nas cidades é um dos principais desafios de desenvolvimento. Esse desafio está incluído no ODS 11: “tornar as cidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis”. Em todos os países, os governos locais são responsáveis por um núcleo de tarefas urbanas, que inclui a gestão do transporte urbano, com o planejamento territorial como eixo integrador. Portanto, esses governos assumem o papel principal em relação a esse ODS. Conforme explicado em mais detalhes no capítulo 6, em alguns países, esses governos assumem também a prestação de serviços de água e saneamento, um serviço que corresponde igualmente a um ODS específico (ODS 6).

Além disso, há ODSs específicos para os setores de educação, saúde e segurança (4, 3 e 16, respectivamente). Conforme mostrado nas seções anteriores, essas são áreas em que os governos locais e regionais de alguns países assumem um papel importante.

Essas são as correspondências mais diretas entre os ODSs e as atribuições setoriais dos governos locais e regionais analisadas no capítulo. No entanto, a discussão neste capítulo, quanto ao restante do relatório, mostra que as tarefas desses governos também estão ligadas a outros ODSs. Por exemplo, a tabela 2.1 apresenta importantes funções dos subnacionais nos investimentos em infraestrutura (ODS 9) e nas regulamentações e permissões que afetam o crescimento econômico (ODS 8). Da mesma forma, o planejamento territorial e os investimentos em infraestrutura são fundamentais para a adaptação às mudanças climáticas (ODS 13) e a proteção dos ecossistemas terrestres (ODS 15). Por fim, os governos locais e regionais podem tomar medidas para buscar maior equilíbrio de gênero (ODS 5) entre seus funcionários e autoridades eleitas, conforme estabelecido no capítulo 7.

O progresso da região em vários dos ODSs depende, portanto, essencialmente dos resultados das políticas que estão a cargo dos governos locais e regionais. Por sua vez, uma série de estudos mencionados no capítulo demonstram que esses resultados dependem das capacidades institucionais desses governos (Brutti, 2020; Clarke et al., 2024; Elacqua et al., 2021; Galiani et al., 2008). Também apontam para uma implicação adicional: as diferenças de capacidades dentro dos países podem fazer com que a descentralização de responsabilidades aumente ainda mais as lacunas de bem-estar existentes, em alguns casos diminuindo a qualidade dos serviços públicos nos territórios mais desfavorecidos. A possibilidade de que isso aconteça também reforça o apelo para o fortalecimento das capacidades das entidades subnacionais.