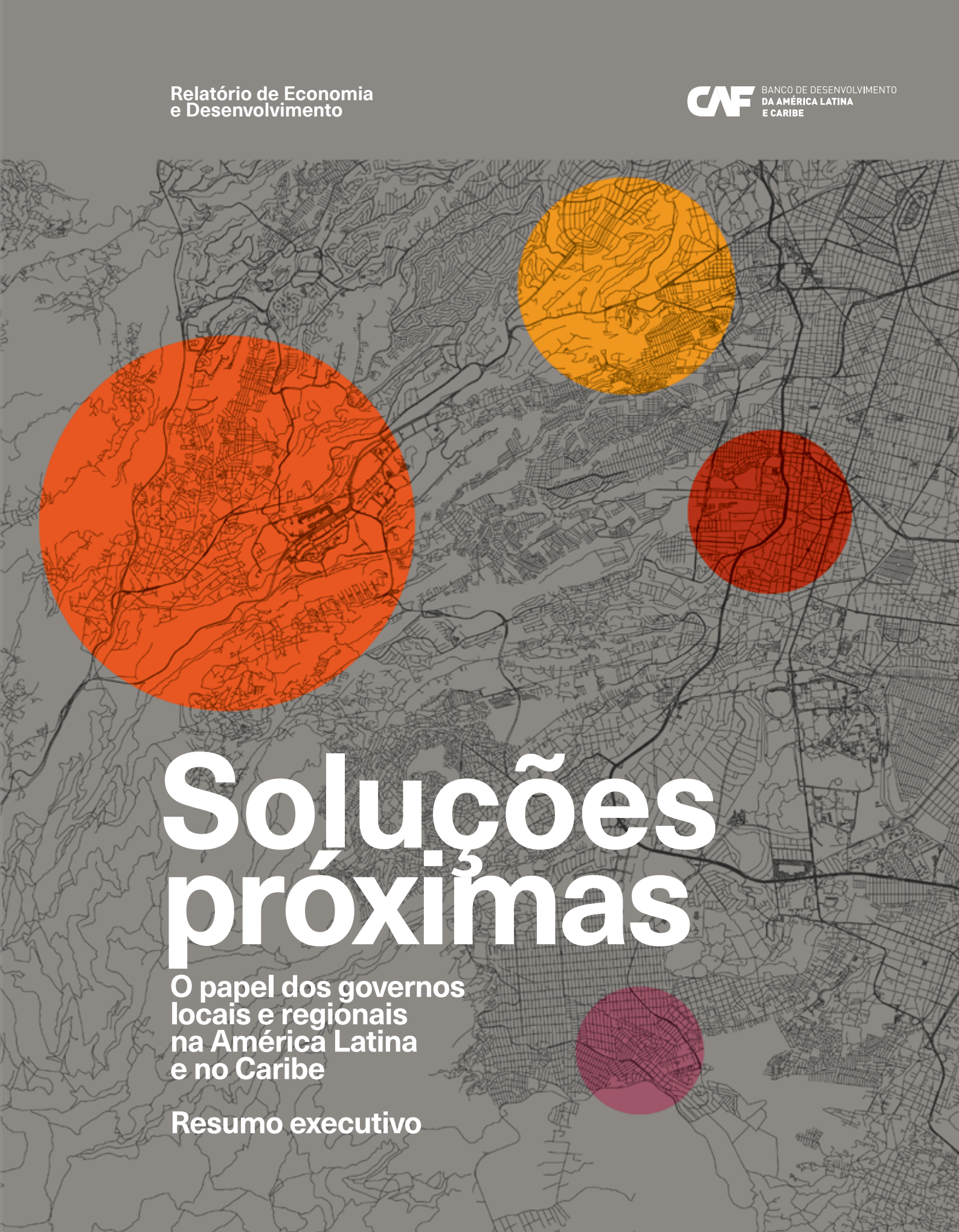




Soluções próximas

O papel dos governos
locais e regionais
na América Latina
e no Caribe

Resumo executivo

Título

Relatório de Economia e Desenvolvimento

Soluções próximas: O papel dos governos locais e regionais na América Latina e no Caribe

Resumo executivo

Depósito Legal: DC2025000350

ISBN: 978-980-422-330-3

Editor CAF

Diretoria de Pesquisa Socioeconômica - Gerência de Conhecimento

Diretoria de Comunicação Estratégica

Design gráfico

Estudio Bilder / Buenos Aires



Impressão sustentável em papel ecológico fabricado na região, 0% produtos químicos de branqueamento, com matérias-primas recicladas que provém de florestas onde são respeitados princípios universais do FSC®.

Esta e outras publicações digitais estão disponíveis em scioteca.caf.com

© CAF — banco de desenvolvimento da América Latina e Caribe — 2025

As ideias e abordagens contidas nesta edição são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não comprometem a posição oficial da CAF.

Os termos utilizados e a apresentação dos dados não implicam a expressão de qualquer posição por parte do CAF em relação ao estatuto jurídico de países, territórios, cidades ou regiões ou de suas autoridades, fronteiras ou limites.

Acesso aberto sob a licença Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional (CC-BY-NC-ND 4.0). Para visualizar uma cópia desta licença, acesse <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



Governos locais e regionais da América Latina e do Caribe

Maiores responsabilidades trazem novos desafios

O processo de descentralização que ocorreu nas últimas quatro décadas na América Latina e no Caribe (ALC) realçou a relevância dos governos locais e regionais. Como resultado da ampliação de suas atribuições, esses governos atualmente lidam com uma variedade de questões fundamentais para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Seu trabalho é crucial em infraestrutura urbana, educação, saúde e segurança cidadã, e abrange aspectos transversais da agenda de desenvolvimento, como equidade de gênero e sustentabilidade ambiental.

Aproximar a tomada de decisões dos cidadãos por meio da descentralização promete melhorar a qualidade do governo e dos serviços públicos. Essa proximidade pode facilitar a identificação das necessidades locais e um controle social mais direto. Além disso, a proliferação de governos subnacionais autônomos permite uma maior diversidade de práticas, permitindo a identificação e adoção das melhores. Mas a descentralização também envolve desafios importantes relacionados à definição de atribuições, à coordenação interjurisdicional e, especialmente, ao desenvolvimento de capacidades governamentais nos territórios.

As evidências da região mostram que alguns benefícios da descentralização foram concretizados. Os governos regionais e locais estão bem estabelecidos como atores e espaços de decisão legítimos, e suas competências têm aumentado gradualmente nas últimas décadas. No entanto, alguns problemas também são evidentes. Em particular, persistem grandes lacunas geográficas nos indicadores de desenvolvimento dos países da região. Isso se reflete em diferenças nos recursos humanos, financeiros e tecnológicos que as administrações locais e regionais possuem.

Esta edição do *Relatório de economia e desenvolvimento* (RED) tem dois objetivos principais. Primeiro, documentar o panorama dos governos locais e regionais em termos de suas atribuições, recursos e práticas, tópicos sobre os quais as informações sistematizadas são surpreendentemente escassas. E segundo, identificar áreas e oportunidades para o desenvolvimento de capacidades que sejam importantes para melhorar a prestação de serviços por esses governos.

Um universo grande, desconhecido e em expansão

Apesar da crescente relevância dos governos locais e regionais, gerada por décadas de descentralização, ainda sabemos muito pouco sobre eles. Esse déficit de informações não é apenas uma questão acadêmica, mas também um sério obstáculo para a melhoria da gestão. Esta edição do RED contribui para reduzi-lo, sistematizando dados e gerando conhecimento original sobre as atribuições, finanças, recursos humanos e governança desses entes subnacionais.

Além disso, juntamente com a elaboração deste relatório, foi criado um novo banco de dados com informações demográficas e indicadores de bem-estar associados aos ODS para todos os governos subnacionais dos 33 países da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). O banco de dados coleta 47 variáveis padronizadas de dados dos censos nacionais (vide figura 1) e é disponibilizado ao público por meio de uma plataforma on-line interativa.

Figura 1

Indicadores disponíveis no Atlas de governos locais e regionais da América Latina e do Caribe



Em termos de números, o universo de governos subnacionais é amplo. No final de 2024, havia 18.236 governos locais e 262 governos regionais na América Latina e no Caribe. A tabela 1 apresenta o número de unidades e sua denominação para cada nível por país.

Treze países têm governos regionais e locais, enquanto outros 16 têm apenas governos locais. Quatro dos 33 países da CELAC (Barbados, Granada, Santa Lúcia e São Vicente e Granadinas, todos no Caribe) não têm governos subnacionais.

Tabela 1
Número e nome dos governos subnacionais por país e nível

País	Regionais		Locales	
	Número	Nome	Número	Nome
Antígua e Barbuda	-	-	1	Conselho
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	Conselho
Equador	24	Província	221	Cantão
El Salvador	-	-	306	Município ou distrito
Guatemala	-	-	340	Município
Guiana	10	Conselho democrático regional	185	Município ou conselho
Haiti	-	-	710	Comuna o 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
Total	262		18.236	

Nota: A tabela mostra o número de governos subnacionais e sua denominação mais comum em 29 países da ALC, diferenciando entre governos locais e regionais. Haiti, El Salvador, Peru e República Dominicana possuem 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).

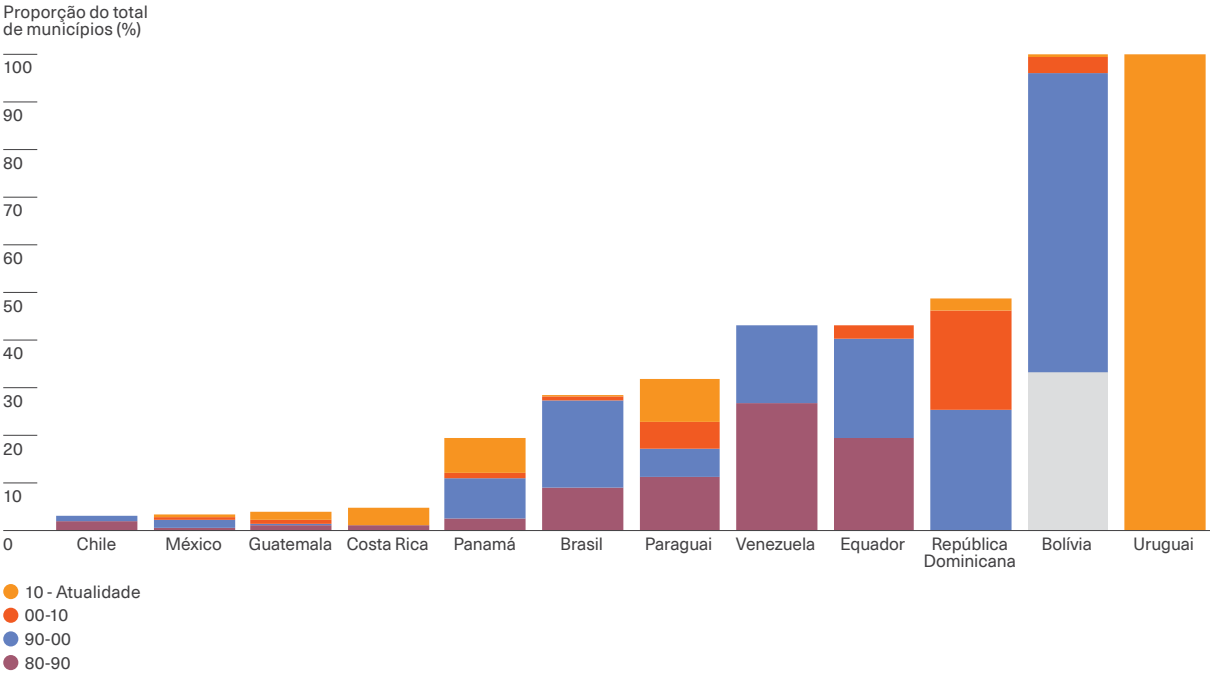
Os países que possuem níveis de governo local e regional são aqueles com maior extensão territorial e população. Entre eles, há quatro federações: Argentina, Brasil, México e Venezuela. Ao longo do relatório será visto que o tamanho do país é um bom indicador do nível de descentralização. Em particular, os três países federativos com a maior extensão territorial têm os governos regionais mais autônomos da ALC. Da mesma forma, os países unitários com maiores extensões territoriais, como a Colômbia e Peru, possuem níveis significativos de autonomia de seus governos subnacionais, tanto em nível local quanto regional.

O número de administrações subnacionais aumentou significativamente no último meio século devido à criação de governos locais. Essa expansão

continua até hoje, embora em um ritmo mais lento. O número e os limites dos governos regionais, por outro lado, permaneceram muito mais estáveis durante esse período.

O gráfico 1 mostra a proporção de governos locais que foram criados em cada uma das últimas quatro décadas em doze países. As décadas de 1980 e 1990 são particularmente notáveis, com forte dinâmica na Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai e Venezuela. O processo de criação de novas unidades foi mais intenso naquele esse período, mas não parou por aí. Vários governos locais foram criados depois de 2010 no Panamá, no Paraguai e, especialmente, no Uruguai. Neste último país, e também na Argentina, havia novos municípios em processo de criação no final de 2024.

Gráfico 1
Proporção de governos locais atuais criados nas últimas quatro décadas



Nota: O gráfico mostra a proporção de governos locais atuais criados nos períodos de 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 a esse país). As fontes revisadas para elaborar este gráfico podem ser encontradas no apêndice do capítulo 1, incluído na edição disponível on-line do RED.

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

A forte criação de novas unidades municipais no último meio século na ALC coincidiu com um período de crescimento populacional, que atingiu 80% entre 1980 e 2023 (Nações Unidas, 2024). Nas próximas décadas, no entanto, espera-se que o crescimento demográfico seja moderado, e que a população possa até entrar em uma tendência de queda em meados do século. A experiência de países desenvolvidos que tiveram uma transição mais precoce que a da

ALC indica que esse novo estágio demográfico que a região vivenciará pode motivar alguns processos de consolidação municipal. Em países como França, Grécia, Japão e Reino Unido, o menor crescimento demográfico, combinado com a migração interna, levou ao esvaziamento de algumas áreas, o que provocou processos de consolidação que reduziram o número de municípios em pelo menos metade.

Desafios do território: alta urbanização e enormes lacunas de desenvolvimento

Entender os desafios atuais enfrentados pelos governos subnacionais da América Latina e do Caribe permite identificar as áreas em que devem ser feitos esforços para desenvolver suas capacidades. Esses desafios são marcados por algumas características idiossincráticas do território. A região se destaca por ter vastas extensões de terra pouco povoadas e uma grande concentração de população nas cidades (vide figura 2). Esse padrão significa que muitos governos atendem a territórios escassamente povoados e alguns poucos administram áreas urbanas com milhões de habitantes. Em números, metade das jurisdições locais da região tem menos de 10.000 pessoas, e apenas 20% delas concentram dois terços dos habitantes da região.

Uma característica adicional da concentração espacial da população é que, dentro do universo de municípios urbanos, há uma predominância de algumas poucas cidades muito grandes. Elas geralmente coincidem com as capitais nacionais: as áreas metropolitanas das capitais do Chile, Costa Rica, El Salvador, Paraguai, República Dominicana, Suriname e Uruguai concentram pelo menos 40% de sua população nacional. Em outros países, essa concentração não ocorre em uma única cidade, mas em algumas poucas.

Essa hiperconcentração em poucas cidades traz dois desafios principais abordados no relatório. Por um lado, as megalópoles costumam se estender por várias jurisdições locais, introduzindo o desafio de coordenar suas políticas. Por outro lado, a aglomeração de pessoas encarece a habitação e aumenta o tempo de deslocamento, o que acarreta sérios desafios para as políticas de planejamento territorial e regulação do solo, bem como para a gestão de sistemas de transporte público de massa, questões que fazem parte do repertório básico de atribuições e são analisadas no relatório.

A outra característica idiossincrática fundamental dos territórios subnacionais na ALC é a existência de enormes lacunas de desenvolvimento dentro dos países. A incidência de pobreza varia em mais de 30 pontos percentuais entre jurisdições regionais de um mesmo país, como ocorre na Bolívia, Brasil, Colômbia, México e Peru (vide painel A do gráfico 2). Há também lacunas substanciais entre as jurisdições locais em múltiplas dimensões adicionais de bem-estar, como o acesso adequado ao saneamento, ilustrado no painel B do gráfico 2. Um enorme desafio nos países da região é reduzir essas grandes disparidades de bem-estar em um contexto em que as jurisdições subnacionais têm capacidades e acesso a recursos muito desiguais.

Figura 2
Densidade populacional na América Latina e no Caribe



Nota: A figura mostra a densidade populacional (hab/km²) em territórios com governos locais na região. 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. Bahamas e Haiti não possuem dados disponíveis sobre população ou área em nível subnacional.

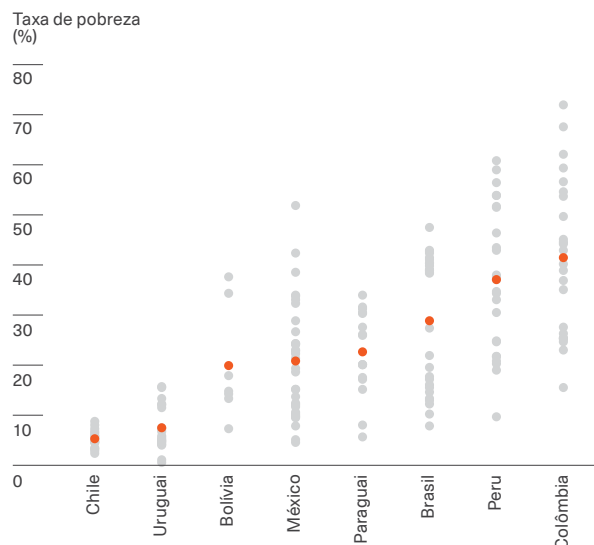
Fonte: Elaboração própria com base em dados do CAF (2025).

Gráfico 2

Incidência da pobreza e acesso a saneamento

Painel A.

Pobreza por renda familiar



Painel B.

Acesso a saneamento melhorado



Nota: No painel A, o gráfico mostra, em nível de governo regional, a incidência da pobreza com rendas comparáveis, ajustada pelas diferenças de preço entre os países, usando um índice de paridade do poder de compra (PPP) e um limite de US\$ 6,85 por dia. Os dados são do processamento das pesquisas domiciliares de 2022, a última disponível, com exceção da Bolívia (2021) e do Paraguai (2023). Não há dados disponíveis para todas as entidades regionais na Bolívia (há 7 de 9), Colômbia (24 de 33) e Paraguai (16 de 18). No painel B, a proporção de domicílios com serviços de saneamento melhorados (definidos como conexão com a rede pública de esgoto, fossa séptica ou latrinas suspensas ventiladas) é representada geograficamente. Em todos os casos, os dados são obtidos dos governos locais, com exceção da Argentina, Paraguai e Uruguai, onde os dados são obtidos em nível regional. Os territórios dos países para os quais não há dados disponíveis, não foram analisados ou não possuem um governo subnacional estão sombreados em cinza. As informações são provenientes do processamento do último censo populacional e habitacional disponível em cada país, com exceção da variável de saneamento do Paraguai, que foi obtida de pesquisas domiciliares.

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

A assimetria de recursos entre os governos subnacionais impacta a quantidade e qualidade dos serviços que eles oferecem. A fonte mais direta de desigualdade tem a ver com a disponibilidade de recursos fiscais com os quais as jurisdições podem contar. Sem transferências do governo central, as receitas fiscais per capita obtidas pelas administrações das

jurisdições mais ricas excederiam em muito as das mais pobres. Esse mesmo padrão se repete em termos de disponibilidade de trabalhadores qualificados, bem como de acesso a recursos tecnológicos, dois aspectos transversais fundamentais das capacidades de governo, que são abordados em capítulos específicos do relatório.

Desafios globais com impacto local e regional: mudanças climáticas e digitalização

Os governos subnacionais enfrentam desafios globais e se tornaram atores-chave para lidar com eles. Dois desses desafios se destacam por sua relevância para a ação governamental: a crise climática e de biodiversidade e a digitalização.

Os governos subnacionais desempenham papéis tanto na adaptação aos impactos da crise climática quanto na contribuição para sua solução, reduzindo as emissões de gases de efeito estufa e protegendo a biodiversidade (Álvarez et al., 2024; Brassiolo et al., 2023). Duas áreas de ação subnacional se destacam em termos de esforços de adaptação aos impactos de eventos climáticos extremos. Por um lado, o planejamento territorial e os investimentos em infraestrutura resiliente protegem as populações de fenômenos como inundações ou furacões. Por outro lado, como será visto mais adiante, os governos subnacionais desempenham diversos papéis na gestão de recursos hídricos. Em termos de suas contribuições para superar a crise climática, o planejamento territorial é fundamental para proteger os ecossistemas naturais em suas jurisdições e a rica biodiversidade que eles abrigam. Além disso, a gestão do transporte público e as regulamentações de construção de edifícios conferem aos governos locais um papel fundamental na redução de emissões no âmbito da transição energética.

A digitalização apresenta aos governos subnacionais o desafio de como aproveitar seus benefícios e evitar que ela se torne mais um fator de ampliação das desigualdades. A implementação de tecnologias digitais exige investimento em infraestrutura, software e recursos humanos e, portanto, a capacidade de fazê-lo será muito limitada para jurisdições menores e regiões mais atrasadas. A instância central do governo tem um papel fundamental a desempenhar para garantir que as administrações subnacionais se beneficiem do potencial dessas tecnologias, que começa com a digitalização de processos, mas se expande à medida que surgem ferramentas baseadas em aprendizado de máquina e inteligência artificial. As administrações centrais devem liderar a implementação de plataformas e padrões comuns para integrar sistemas de gestão subnacionais e nacionais e reduzir os custos de implementação. Elas também devem fornecer ferramentas e recursos financeiros aos governos das jurisdições mais pobres para contribuir com o acesso equitativo às tecnologias digitais.

Atribuições dos governos subnacionais

Autonomia subnacional: tendência crescente com grande heterogeneidade

Durante as décadas de 1980 e 1990, os governos subnacionais da ALC cresceram não apenas em número, mas também em autonomia. Dados do Índice de Autoridade Regional (IAR), desenvolvido por Hooghe et al. (2016), apresentam duas conclusões importantes sobre essa evolução e sobre o nível atual de descentralização do governo nos países da região (vide gráfico 3). Embora o índice seja calculado para jurisdições de nível regional, a análise do relatório mostra que as conclusões se aplicam igualmente ao nível local.

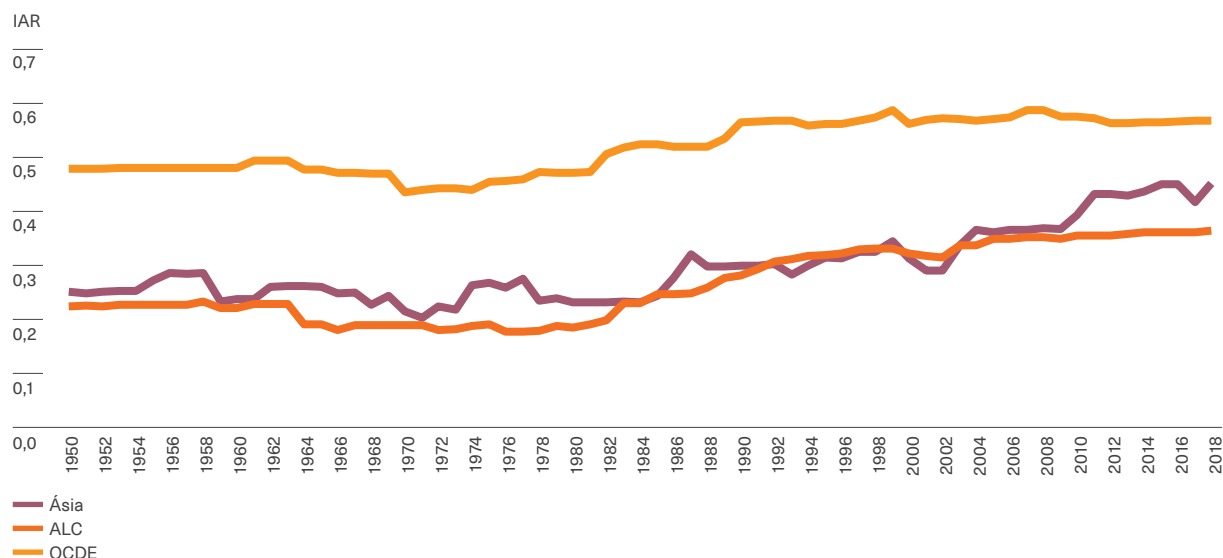
Em primeiro lugar, a descentralização ocorreu em etapas, com diferentes dimensões de autonomia aumentando a cada década. Na década de 1980, juntamente com uma onda de democratização na região, as jurisdições subnacionais passaram a ter autoridades eleitas por seus residentes. Portanto, a descentralização política ocorreu primeiro. Uma vez garantida a autonomia política, na década seguinte, as atribuições dos governos subnacionais foram significativamente expandidas por meio da descentralização administrativa e funcional. Na década de 1990, por exemplo, grandes episódios de descentralização da educação e da saúde ocorreram na Argentina, Brasil, Colômbia, México e Peru.

Em segundo lugar, apesar desse forte aumento em representatividade política e atribuições, os governos regionais da ALC são muito menos autônomos do que seus pares da OCDE. Uma análise comparativa por dimensões do IAR indica que essa situação é explicada principalmente por um menor poder de decisão sobre impostos e endividamento. O painel B mostra que a autonomia fiscal, que é baixa, permaneceu quase inalterada durante todo o período, o que significa que a maioria dos governos regionais da ALC não pode definir a taxa de nenhum imposto importante, como aqueles relacionados ao valor agregado, à renda ou à renda empresarial. Por outro lado, a autonomia dos governos regionais para se endividar aumentou de meados da década de 1970 até meados da década de 1990, e depois diminuiu. Esse último fato é explicado pela ocorrência de alguns episódios de superendividamento. Por exemplo, no início dos anos 2000, a dívida dos governos subnacionais da Argentina e do Brasil era de cerca de 20% do PIB.

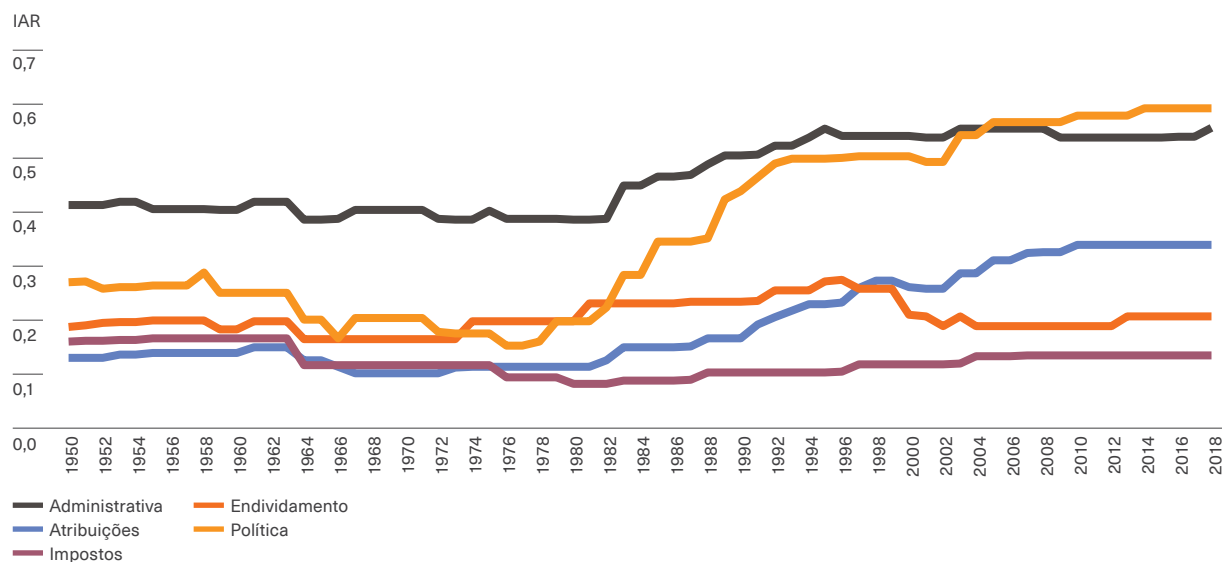
Gráfico 3

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 autogoverno (self-rule) do índice IAR para a média da ALC (considerando 20 países), Ásia (11 países) e OCDE (20 países) no período 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. Somente países com dados completos para toda a série foram incluídos. Para calcular o índice, foi utilizado o primeiro nível de governo regional (nível 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 porque, naquele ano, as "provincias" (*provincias*) e "Galápagos" passaram para o segundo nível, enquanto o primeiro nível foi ocupado exclusivamente por uma nova divisão administrativa: a Circunscrição Territorial Especial Amazônica (*Circunscripción Territorial Especial Amazónica*).

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

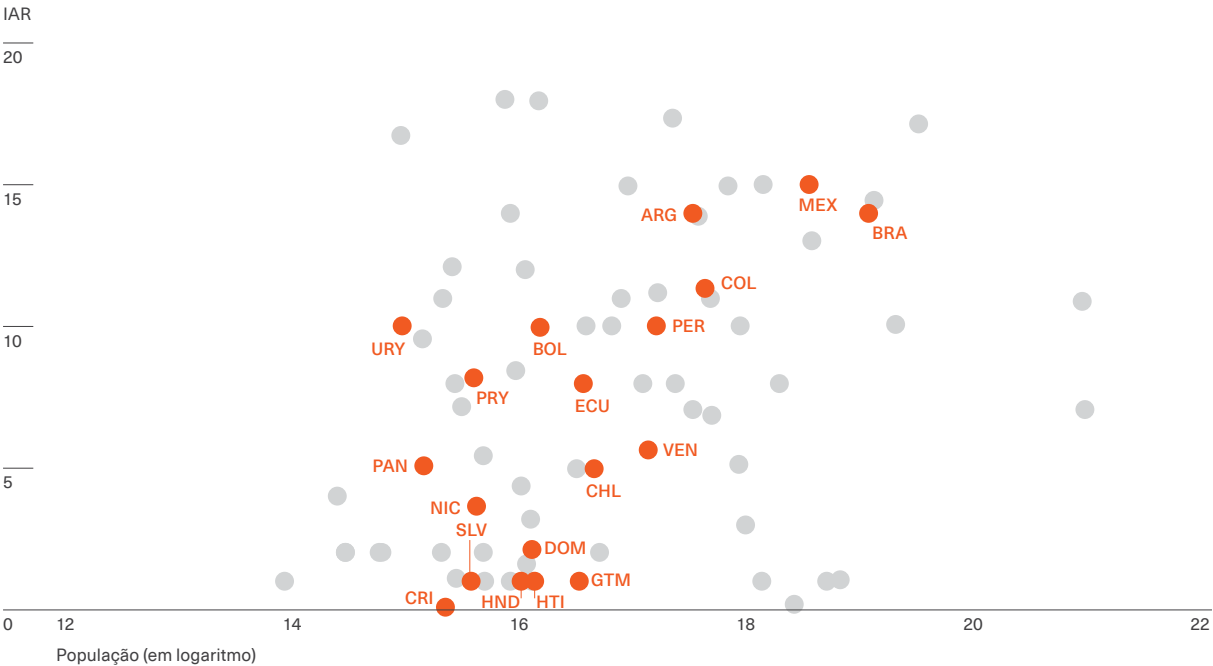
A autonomia dos governos subnacionais é maior nos países com mais território e população (vide gráfico 4). Argentina, Brasil e México, os três países com maior território e três dos quatro com maior população, são os que conferem maior autonomia a seus governos regionais. O Brasil também se destaca por ter os governos locais com maiores atribuições de toda a região. Esses três países são seguidos em autonomia subnacional pela Colômbia, o terceiro país mais populoso da região, onde os governos locais e regionais desempenham papéis importantes. O restante dos países da América do Sul está em um nível intermediário de descentralização, enquanto os países da América Central e do Caribe têm níveis muito baixos de autonomia subnacional.

A autonomia dos governos subnacionais não é apenas heterogênea entre os países, mas, em alguns casos, difere substancialmente entre unidades de um mesmo país. Esse fenômeno, conhecido como descentralização

assimétrica, é muito comum na OCDE, onde países como Bélgica, Espanha e Itália têm governos regionais com graus de autonomia muito diferentes entre si. A descentralização assimétrica pode ser uma forma de mitigar o efeito das desigualdades territoriais na prestação de serviços públicos quando é projetada de forma que mais autonomia seja atribuída aos governos com maiores capacidades. No entanto, na ALC quase não há assimetria na descentralização em nível de governos regionais, diferentemente do que acontece na OCDE.

Em nível local, parte dessa abordagem pode ser observada na Argentina e na Colômbia. Neste último país, a possibilidade de implementar a descentralização assimétrica está prevista em sua Constituição, e os governos locais assumem responsabilidades substanciais na prestação de serviços de educação e saúde somente quando atingem um determinado tamanho ou capacidade institucional.

Gráfico 4
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 em dados do Banco Mundial (2024), Hooghe et al. (2016) e Hooghe e Marks (2016).

A distribuição de atribuições entre níveis de governo

Os estados contemporâneos desempenham uma grande variedade de funções. A tabela 2 apresenta um conjunto delas, agrupadas de acordo com o nível de governo ao qual são normalmente atribuídas. Em uma cor mais clara estão as que sempre ou predominantemente são assumidas pelo governo nacional, que não são o foco deste relatório. As de cor mais escura são aquelas

que tendem a permanecer no âmbito dos governos locais e, portanto, recebem muita atenção ao longo do relatório. As de cor de intensidade intermediária representam as tarefas em que a responsabilidade de cada nível de governo varia de país para país e, portanto, devem ser descritas em detalhes para entender o nível de descentralização de atribuições em cada caso.

Tabela 2
Distribuição das funções por nível de governo e por responsabilidade típica

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

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

Atribuições dos governos locais urbanos

Os governos locais têm um conjunto de atribuições exclusivas, incluindo planejamento territorial, manutenção de espaços públicos, fornecimento e manutenção da rede rodoviária local e coleta de lixo. Como visto acima, os governos locais urbanos concentram a maior parte da população da região, o que faz com que a revisão de suas atribuições mereça um foco especial.

As áreas urbanas, por definição, concentram um grande número de pessoas em um pequeno território. Isso traz inúmeros benefícios em termos de produtividade e bem-estar, mas também gera alguns custos importantes. Os dois principais são o aumento dos preços da habitação e do tempo de deslocamento. Grande parte do sucesso da política urbana é medida pela capacidade dos governos locais de mitigar esses

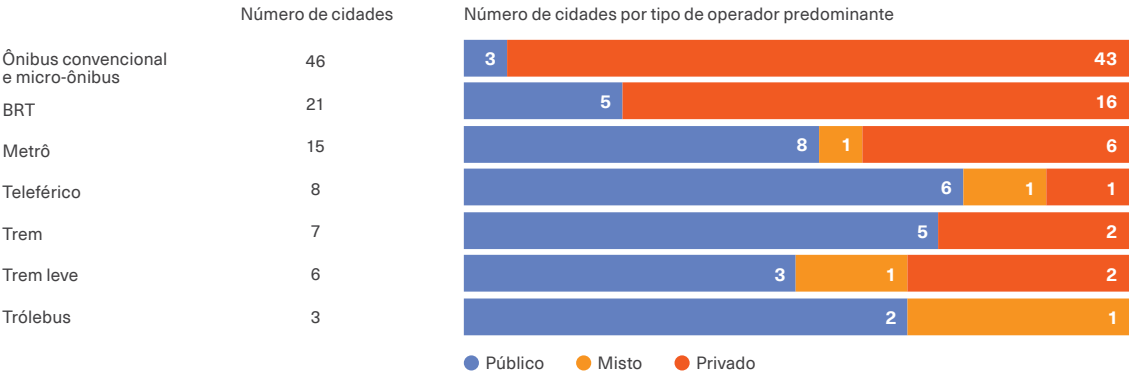
dois custos. E essa capacidade depende de duas atribuições fundamentais dos governos locais urbanos: planejamento urbano e gestão de transportes.

O planejamento urbano impacta a acessibilidade à habitação e os tempos de transporte de três formas. Em primeiro lugar, para manter a habitação acessível é necessário que as regulamentações de uso do solo contidas no planejamento urbano, como limites de altura e tamanhos mínimos de lotes, não restrinjam a construção. Em segundo lugar, as localizações dos edifícios residenciais estabelecidas no plano diretor devem proporcionar acesso à infraestrutura básica (água, saneamento, etc.), bem como a instalações educacionais e de saúde e espaços públicos de lazer, como parques e praças. Isso implica coordenar o planejamento do uso do solo com o fornecimento de infraestrutura urbana e social. A terceira função fundamental do planejamento urbano é garantir uma correspondência entre o local onde as habitações são construídas e onde a infraestrutura de transporte está localizada.

Em termos de gestão do transporte urbano, os ônibus são o único modo presente em todas as grandes cidades e o que proporciona o maior número de viagens, mesmo em cidades onde existem outros modos. Os governos locais assumiram principalmente funções regulatórias e de planejamento para os sistemas de ônibus, participando muito pouco da prestação direta (vide gráfico 5).

O desenvolvimento de capacidades por parte das autoridades locais em matéria de transporte é uma condição indispensável para melhorar os serviços de ônibus nas cidades e, em particular, para formalizar a alta oferta de serviços informais e semiformais. Isso ocorre porque, em sistemas modernos e formais, as autoridades desempenham um papel muito ativo em tarefas como a elaboração de contratos que especificam os parâmetros de serviço; a seleção de operadores, idealmente por meio de processos competitivos; o monitoramento do cumprimento da qualidade das unidades e das condições de serviço estabelecidas nos contratos; a implementação de plataformas de cobrança centralizadas; o planejamento de rotas; e a definição dos investimentos necessários.

Gráfico 5
Tipo predominante de operador por modo de transporte nas grandes cidades da região



Nota: BRT é a sigla para ônibus de trânsito rápido. O gráfico mostra os modos de transporte público de passageiros disponíveis em 2024 nas grandes cidades da América Latina e do Caribe. No total, foram analisadas 46 cidades, incluindo todas as capitais da região e municípios com mais de 1,5 milhão de habitantes (com uma restrição de até 5 municípios adicionais por país). A lista completa de cidades pode ser encontrada no apêndice do capítulo 6, disponível na edição on-line do RED.

Fonte: Elaboração própria com base nos sites das Secretarias de Mobilidade e Transporte das cidades analisadas.

Esse desenvolvimento de capacidades exige um importante compromisso do governo com recursos humanos e técnicos, além de investimentos em infraestrutura que acompanhem as reformas institucionais. Em particular, os corredores de ônibus de trânsito rápido (BRT) ganharam popularidade nas maiores cidades da região e foram utilizados para reorganizar os sistemas de ônibus e promover sua formalização. Exemplos dessa abordagem são Bogotá, Cidade do México, Lima, Quito ou Santiago do Chile.

Outra área em que são necessários grandes investimentos em sistemas de ônibus é a eletrificação de

veículos. A enorme redução no custo das baterias nos últimos anos significa que esses investimentos resultam em economias substanciais, além da redução dos custos da poluição ambiental e sonora. Essas economias vêm de custos operacionais mais baixos, pois a operação baseada em eletricidade é mais barata, mas exige um financiamento inicial significativo para a substituição do veículo. Santiago do Chile, uma das cidades da região que mais avançou na eletrificação de seus ônibus, superou esse desafio com uma inovação de gestão que separa a propriedade das unidades de sua operação.

Atribuições dos governos regionais: um cenário mais diversificado

Diferentemente do que ocorre no nível local, não há tarefas que, por sua escala, sejam necessariamente específicas de um governo regional ou intermediário. No entanto, há muitas tarefas cuja escala vai além do nível local, mas que se tornam difíceis de coordenar centralmente quando os países são muito grandes, muito populosos ou têm muitas heterogeneidades ou identidades regionais. Essa lista de tarefas é extensa e inclui, entre as mais relevantes, a administração dos sistemas de educação e saúde, os serviços de segurança cidadã e a gestão da infraestrutura rodoviária interurbana.

Essa divisão de tarefas ajuda a explicar por que existem governos locais em quase todos os países da região, mas nem todos têm necessariamente um nível de governo regional. De fato, a extensão territorial é um determinante claro da presença desses níveis de administração intermediária. Nos países em que eles existem, o papel do governo nesse nível varia muito. No Chile, por exemplo, os governos regionais foram criados muito recentemente e ainda têm funções incipientes. No outro extremo, as unidades federativas da Argentina, Brasil e México têm uma ampla margem de ação e muita autonomia em todas as funções, exceto aquelas reservadas ao governo central (como defesa nacional ou comércio exterior). De fato, os governos regionais dos países federativos têm seus próprios marcos legais para definir aspectos de planejamento territorial, finanças intergovernamentais e delegação de competências dentro de suas fronteiras. Por exemplo, as províncias

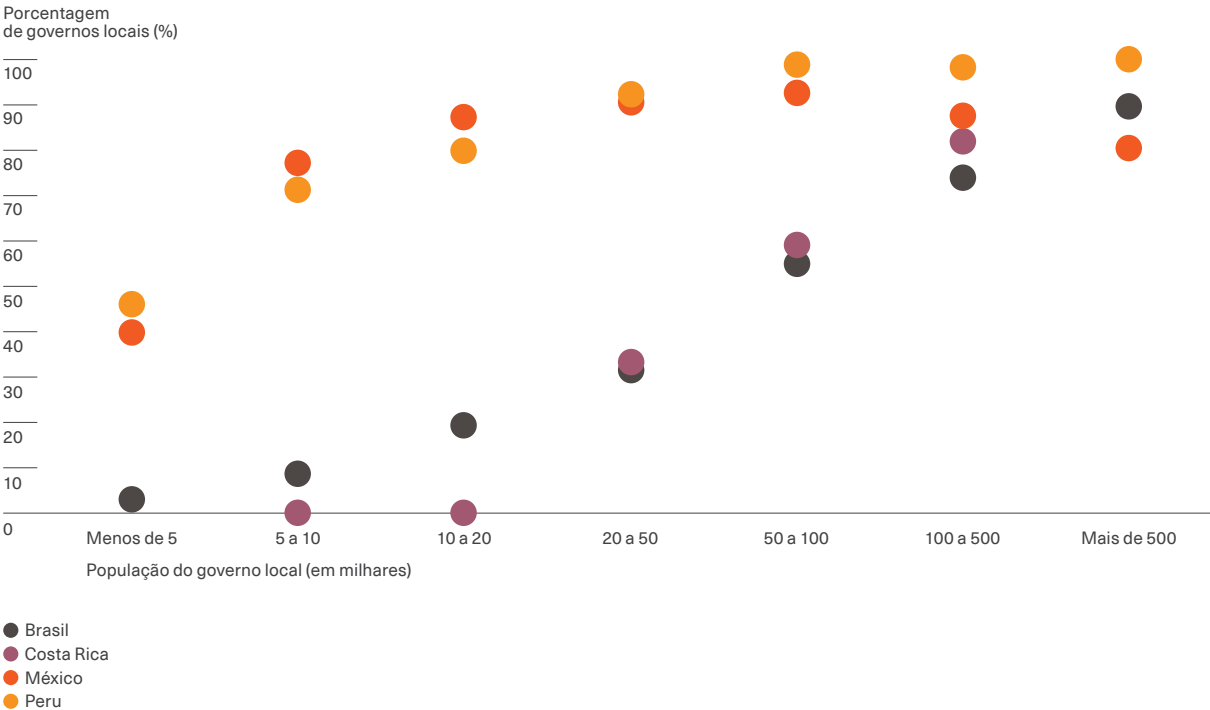
argentinas são responsáveis por definir os critérios para criar municípios ou deixar territórios não municipalizados.

Conforme observado acima, os setores de educação, saúde e segurança são alguns dos que normalmente envolvem governos regionais. Mas a forma como as responsabilidades são distribuídas nesses setores é muito complexa e heterogênea. Uma lógica geral é que a descentralização é maior em funções menos complexas e de menor escala. Assim, as escolas de ensino fundamental tendem a ser mais descentralizadas do que as escolas de ensino médio, e a atenção primária à saúde é mais descentralizada do que a atenção hospitalar. Por exemplo, no Brasil, os governos locais administram o ensino fundamental e os governos regionais administram o ensino médio. Uma situação semelhante pode ser observada na Colômbia, com a atenção primária à saúde sendo fornecida pelos municípios e os hospitais sob a responsabilidade dos departamentos. Além disso, dentro do mesmo setor, algumas tarefas são descentralizadas e outras não; por exemplo, na educação, é comum que o governo nacional delegue a administração do corpo docente, mas se reserve a elaboração do conteúdo.

A organização territorial dos serviços policiais é particularmente relevante devido aos déficits significativos da ALC em termos de segurança. Essa organização difere muito entre os países. Por um lado, segue a lógica segundo a qual os governos regionais assumem um papel mais importante em países maiores. Assim, na Argentina, Brasil e México, a principal força policial está a cargo desse nível de governo. No outro extremo, em países pequenos

existem apenas forças policiais nacionais. Por outro lado, há vários exemplos de descentralização assimétrica em nível local no setor. Isso ocorre no Brasil, Costa Rica, México e Peru, onde os maiores municípios possuem forças policiais locais (vide gráfico 6). Essas forças policiais locais tendem a se concentrar mais em tarefas de prevenção e vigilância e menos em um papel repressivo.

Gráfico 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 categorias de tamanho populacional.
Fonte: Elaboração própria com base em dados do CAF (2025), IBGE (2021), INEGI (2023), INEI (2023) e UNGL [s.d.].

Sobreposição de funções e os custos da incerteza

Em alguns casos, a atribuição de funções em uma área específica não é clara, o que cria incerteza e possível duplicação nas atividades de diferentes governos. Um exemplo é o 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 facto* (Apostolou et al., 2010). A falta de clareza quanto à autoridade responsável pode levar a ineficiências e afetar a qualidade da prestação de serviços.

O setor de água e saneamento, que também está na faixa intermediária da tabela 2, é outro setor em que esse problema aparece com frequência. Um estudo recente mostra que a incerteza jurídica entre governos locais e regionais no Brasil sobre quem tinha a responsabilidade final levou ao subinvestimento no número de conexões e na extensão da rede (Kresch, 2020). A resolução dessa incerteza por meio de uma reforma legislativa melhorou a infraestrutura e resultou em uma redução da mortalidade infantil. Isso demonstra o grande valor da clareza na definição de responsabilidades entre os níveis de governo.

Capacidades de gestão em governos subnacionais

Arranjos organizacionais para a prestação de serviços: lições do setor de água e saneamento

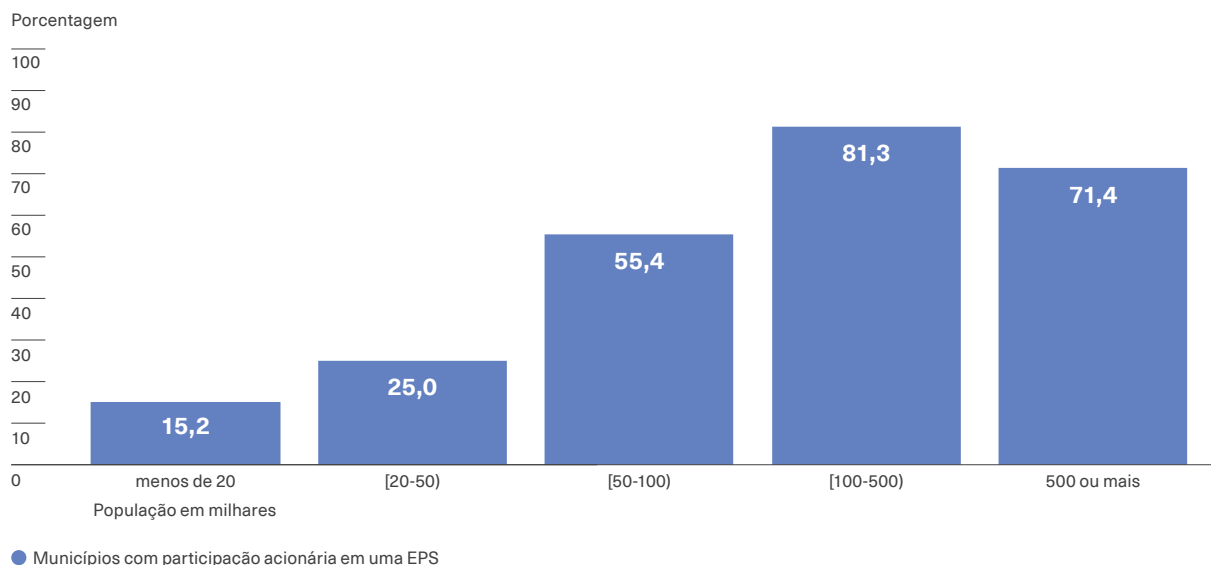
O abastecimento de água e saneamento é um dos serviços tarifados em que os governos subnacionais têm maior incidência. Em 9 dos 22 países para os quais foram coletadas informações, a responsabilidade pelo abastecimento é dos governos locais, em outros dois, das administrações regionais e, no restante, do governo nacional.

Embora nas últimas décadas tenha havido avanços importantes no acesso à água potável para as famílias da região, ainda há déficits na qualidade do serviço e lacunas no saneamento. Portanto, o desafio de aumentar a eficiência nas operações do setor continua válido. Nesse sentido, a recomendação central tem a ver com a adoção de melhores modelos de gestão. Em alguns casos, isso pode significar a concentração de pequenas operações em prestadores maiores, já

que os diagnósticos existentes concordam que, em vários países da região, o setor é muito fragmentado. Juntamente com essa consolidação, também é importante desenvolver a profissionalização e autonomia das organizações responsáveis pela prestação. O serviço é muitas vezes prestado por municípios com poucos recursos técnicos e humanos. Em vez disso, as empresas públicas podem ser um modelo de gestão mais eficiente se a prestação for mantida nas mãos do setor público. Os dados disponíveis mostram que o envolvimento de empresas públicas costuma ser maior em municípios maiores, conforme ilustrado no gráfico 7 no caso do Peru. Por outro lado, a eficiência das empresas públicas não é garantida, mas depende do cuidado com sua governança corporativa. Essa é outra dimensão onde há espaço para melhorias.

Gráfico 7

Porcentagem de municípios provinciais peruanos com participação em empresas públicas de água e saneamento (EPS) de acordo com sua população



Fonte: Elaboração própria com base no SUNASS (2022).

Um dos riscos da falta de autonomia política dos prestadores é que os subsídios tarifários, muito comuns nesse setor, sejam aplicados em detrimento da sustentabilidade financeira das operações. Em diversos contextos e setores, observa-se um ciclo de atraso tarifário e tolerância ao não pagamento, causando déficits operacionais para os prestadores, baixo investimento e piora na oferta de serviços (Burgess et al., 2020; McRae, 2015).

A política tarifária do setor também é fundamental para articular respostas adaptativas às mudanças climáticas, que afetam a disponibilidade de água. As tarifas podem ser usadas não apenas para sinalizar a escassez do recurso em situações de estresse hídrico; também é possível usá-las proativamente, incluindo taxas especiais para financiar projetos de resiliência e adaptação. Operadores e reguladores de vários países da região começaram a incorporar essas considerações.

Mecanismos de coordenação interjurisdicional

A coordenação entre os governos subnacionais é importante em muitos contextos, tanto para mitigar as externalidades interjurisdicionais quanto para ganhar eficiência por meio da prestação conjunta

de serviços e da harmonização de políticas. O valor da coordenação é especialmente alto nas áreas metropolitanas, onde a fragmentação administrativa é comum. Há 53 cidades na região com mais de 1,5

milhão de habitantes. Em média, cada uma delas está distribuída em 17 jurisdições, com uma sendo a principal, onde vive 52% da população. Esses níveis de fragmentação não são incomuns em termos comparativos; na verdade, são mais baixos do que os observados nos países da América do Norte e da Europa. Mesmo assim, eles criam desafios em várias frentes, incluindo planejamento territorial, coordenação operacional e financiamento de serviços públicos.

Os desafios introduzidos pela fragmentação administrativa são atenuados quando há mecanismos formais de cooperação entre as jurisdições. Uma maneira de coordenar é por meio da criação de autoridades metropolitanas. Órgãos desse tipo são frequentemente estabelecidos na região, especialmente em países com muitas cidades grandes, como a Argentina, Brasil, Colômbia e México. Por exemplo, a Área Metropolitana do Vale do Aburrá é amplamente reconhecida como um caso de sucesso. No entanto, o cenário geral é que a institucionalização e a capacidade de ação desses órgãos são limitadas. Isso tem a ver principalmente com sua limitada autonomia funcional e fiscal. Além disso, é importante reconhecer que a economia

política dessas autoridades é complexa, uma vez que expandir seu escopo de ação normalmente significa reduzir o das jurisdições pré-existentes.

Alternativamente, as jurisdições podem estabelecer parcerias por meio de acordos de coordenação em setores específicos da gestão governamental. O transporte fornece vários exemplos, mas também há casos na gestão de resíduos sólidos, saúde e segurança cidadã, entre outros. A parceria entre jurisdições requer que a legislação forneça um marco legal claro que reduza as incertezas e defina as formas e o escopo que a cooperação pode assumir.

A parceria também é valiosa para o estabelecimento de posições comuns, o aprendizado mútuo e a busca de soluções. Na maioria dos países, há associações de municípios ou governos regionais que buscam cumprir essa função. Há também exemplos valiosos em nível internacional. A Rede de BiodiverCidades é uma iniciativa dessa natureza promovida pelo CAF, cujo objetivo é construir um modelo de gestão urbana em que a biodiversidade seja um eixo central e fortalecer a capacidade dos governos locais para esse fim.

O desafio de construir burocracias subnacionais

A burocracia é uma dimensão crucial das capacidades estatais em qualquer nível de governo. O processo de descentralização envolve o desafio de construir uma função pública que responda às tarefas maiores e mais complexas assumidas pelos governos locais e regionais.

Como esperado, a proporção de emprego público que corresponde aos governos subnacionais está intimamente relacionada ao grau de descentralização dos países: é mais de 75% na Argentina, Brasil e México e menos de 25% na Costa Rica, Panamá ou República Dominicana.

Infelizmente, há pouco conhecimento sistemático sobre a composição das burocracias subnacionais e sobre os processos de contratação e gestão de recursos humanos pelas administrações. Isso se deve principalmente à escassez de bancos de dados que

permitam caracterizar os funcionários subnacionais. Embora haja poucos estudos, as evidências que existem mostram altos níveis de rotatividade de pessoal e uma alta incidência de uso clientelista do emprego público, que são manifestações típicas de ambientes com baixo nível de profissionalização do serviço público.

Essa baixa profissionalização não se deve necessariamente a lacunas regulatórias, mas a dois desafios específicos na construção de burocracias de qualidade em nível subnacional. Em primeiro lugar, um funcionamento mais fraco das instituições democráticas facilita o uso político do emprego público. Os sistemas políticos locais tendem a ser menos competitivos do que os nacionais, mais propensos à captura e menos sujeitos ao escrutínio de órgãos de controle, da mídia e dos cidadãos. Em segundo lugar, fora das grandes cidades, há escassez de trabalhadores qualificados,

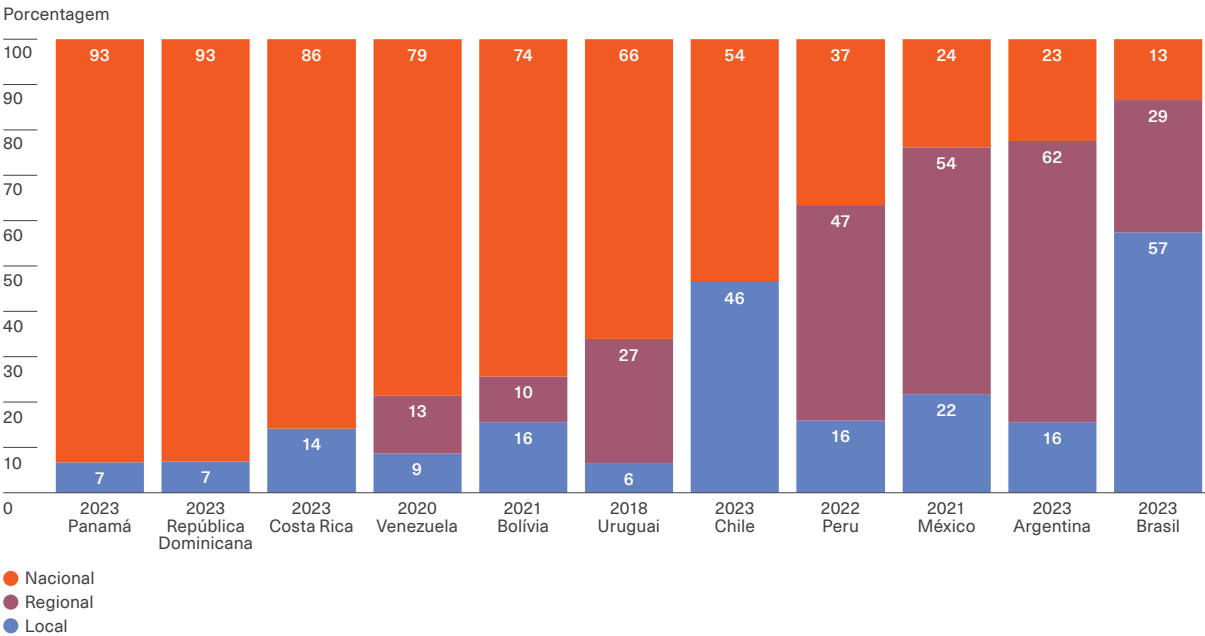
que é o perfil mais demandado pelo setor público. Isso torna mais difícil para as administrações subnacionais atrair talentos, especialmente em áreas remotas.

Para melhorar os procedimentos de contratação, é necessário ampliar o uso de concursos públicos em vez de métodos discricionários. Esses concursos resultam em trabalhadores mais qualificados e melhores serviços públicos. Contratar melhores funcionários também exige oferecer salários competitivos. Nos quatro países em que é possível fazer comparações (Bolívia, Brasil, México e Uruguai), os salários nos governos subnacionais são entre 10% e 20% mais altos do que aqueles no setor privado na mesma região; no entanto, há evidências de que essa

lacuna em favor do setor público diminui nos cargos mais altos e que o salário é uma limitação para atrair candidatos qualificados, especialmente em áreas mais remotas.

Os programas de treinamento para o desenvolvimento das competências dos funcionários também são relevantes. Muitos países da região têm agências dedicadas a esse fim. Por exemplo, no Chile, Colômbia e México, há escolas nacionais de administração pública que coordenam uma ampla gama de opções de treinamento, inclusive programas acadêmicos, para funcionários públicos nos níveis nacional e subnacional. A oferta de programas de treinamento também tem sido fundamental para a abordagem do CAF para o fortalecimento das administrações subnacionais.

Gráfico 8
Funcionários públicos por nível de governo em países da América Latina e do Caribe



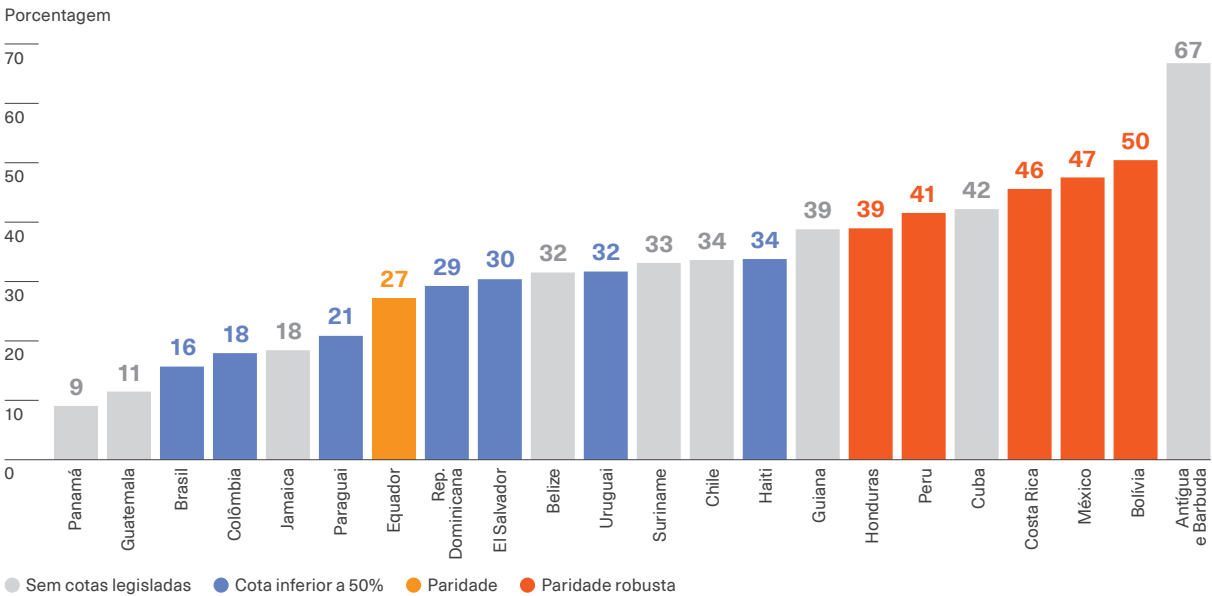
Nota: Os dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT) baseiam-se nas definições internacionais da Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho (ICLS, na sigla em inglês), 13ª revisão. Esses dados incluem o emprego do governo geral (de acordo com o Sistema de Contas Nacionais de 1993) nos níveis central, regional e local e excluem as empresas públicas. No Brasil, Uruguai e Venezuela, eles incluem empregos na seguridade social devido aos critérios definidos pela OIT de acordo com a integração administrativa e financeira desse setor com os níveis de governo correspondentes. Para mais informações, consulte a descrição nas Estatísticas da Força de Trabalho (LFS, STLFS, RURBAN Databases) da OIT [s.d. a].

Fonte: OIT [s.d. b] para todos os países, exceto Argentina e Chile; para o primeiro país, Iacoviello et al. (2024) e, para o segundo, Unidade de Fiscalização Aplicada (2024).

Por fim, outro aspecto importante das burocracias subnacionais é seu grau de inclusão e representatividade das populações que atendem. Apenas três países (Bolívia, Brasil e Uruguai) possuem pesquisas que permitem analisar a composição étnica da função pública. O relatório mostra que, nesses países, a participação de diferentes grupos étnicos é semelhante nos governos nacionais e subnacionais e que os grupos tradicionalmente desfavorecidos têm um perfil ocupacional mais voltado para ocupações de baixo nível. Há também disparidades de gênero significativas em termos de representação política e

salários. As mulheres representam entre 40% e 50% do emprego público subnacional; no entanto, essa porcentagem é muito menor em cargos eleitos (vide gráfico 9). Na maioria dos países, as mulheres ocupam menos de 40% dos cargos em órgãos deliberativos locais e menos de 30% das chefias municipais. Embora as diferenças salariais em detrimento das mulheres sejam menores no setor público do que no setor privado, elas geralmente são maiores nas burocracias subnacionais do que nas burocracias nacionais.

Gráfico 9
Cargos eletivos em órgãos deliberativos de governos locais ocupados por mulheres em 2023



Nota: O tipo de cota utilizado é o de candidatas, que estabelece a proporção mínima de mulheres a serem incluídas nas listas eleitorais. A “paridade robusta” refere-se a metas de 50% de participação das mulheres que incluem regras de classificação ou colocação e severas sanções de rejeição de listas que não atendem aos requisitos de cotas. No Equador, as cotas de paridade existem apenas nas listas de candidaturas para circunscrições plurinominais e, na Colômbia, as cotas se aplicam somente a órgãos deliberativos com mais de cinco assentos.

Fonte: Elaboração própria com base na CEPAL (2021; 2023), ONU Mulheres e CEPAL (2023) e Urban et al. (2008).

Transformação digital em escala subnacional

Outro pilar do fortalecimento de capacidades na administração pública é a aplicação de tecnologias e soluções digitais na gestão. As ferramentas digitais podem ajudar os governos subnacionais a melhorar suas tarefas em três frentes principais: primeiro, os processos internos da administração; segundo, os procedimentos realizados por cidadãos e empresas; e terceiro, a gestão de serviços urbanos por meio da implantação de tecnologia no território.

Alguns dos processos internos que podem ser melhorados por meio da tecnologia são a gestão de cadastro, a gestão administrativa financeira e as compras públicas. No caso do cadastro, o primeiro passo é convertê-lo para um formato eletrônico, algo que a maioria dos governos locais do México e do Brasil, mas nem todos, já fizeram. Entre outras vantagens, isso facilita a atualização recorrente das informações cadastrais, o que pode resultar em uma melhor arrecadação do imposto predial, como mostram as evidências da Colômbia (Martínez, 2023).

Em termos de interações com cidadãos e empresas, a digitalização de procedimentos é importante para reduzir tempos e custos de gestão. O ideal nessa área não é apenas digitalizar os procedimentos, mas simplificá-los em um sentido mais amplo, por exemplo, disponibilizando balcões únicos para procedimentos tradicionalmente complexos, como a criação de empresas e a emissão de alvarás de construção. Essa é uma dimensão em que ainda há muito a ser feito. No México, que é um dos países com os dados mais completos a esse respeito, somente 10% dos municípios têm pelo menos um procedimento com presença na web e, na maioria dos casos, essa presença é apenas informativa e não transacional.

Outra frente de transformação digital dos governos subnacionais tem a ver com a adoção de novas tecnologias para a gestão de serviços urbanos. A implantação de tecnologia como sensores, câmeras e sistemas de posicionamento, combinada com algoritmos de aprendizagem automática e inteligência artificial, permite uma gestão mais rápida e um monitoramento mais completo de fenômenos como tráfego, transporte público, eventos naturais e segurança. Para centralizar e processar informações de

alta frequência coletadas de dispositivos no território, às vezes em conjunto com dados obtidos de fontes externas, geralmente são criados centros de monitoramento. Embora o progresso seja gradual, muitos governos locais começaram a adotar esses arranjos. No Brasil, 11% dos municípios tinham um centro de controle operacional em 2019, incluindo mais da metade daqueles com mais de 100.000 habitantes.

Apesar dos benefícios de investir no uso de dados e tecnologias de computação, a adoção de muitas dessas ferramentas é baixa e se observa principalmente nas jurisdições mais populosas e ricas. Há vários fatores que explicam isso: altos custos que não justificam o investimento em municípios pequenos, barreiras organizacionais ou até mesmo fatores de economia política.

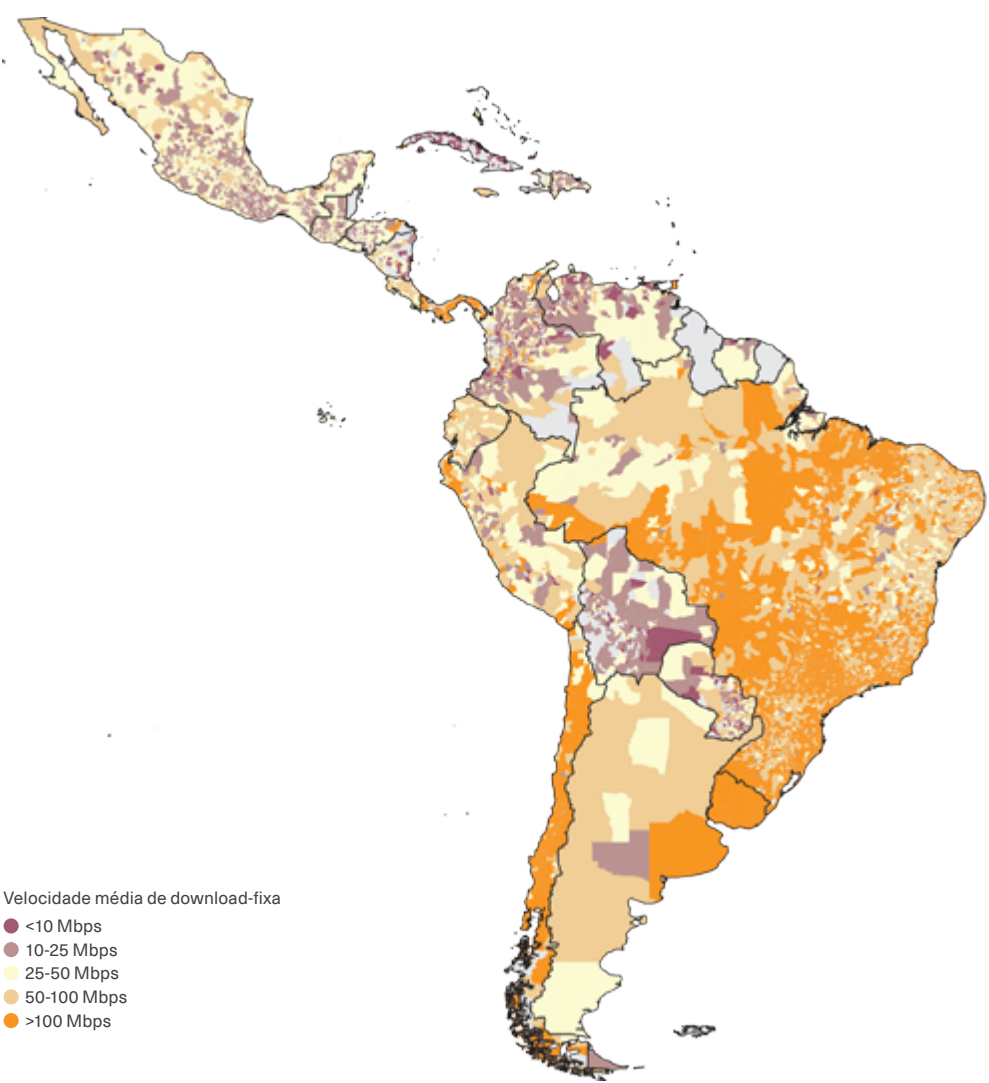
Os governos nacionais desempenham um papel importante na promoção de uma adoção mais ampla dessas ferramentas, por meio do desenvolvimento de marcos regulatórios, de estratégias de transformação digital e da oferta de programas e modelos padronizados. Os governos centrais também devem garantir que os avanços na prestação de serviços digitais aos cidadãos sejam feitos de forma harmonizada entre os diferentes níveis de governo. Isso ajuda a melhorar a experiência do usuário, evitando inserir dados repetidamente e configurar múltiplas plataformas, além de garantir a compatibilidade dos sistemas. Para isso, há determinados serviços transversais que devem ser fornecidos de forma centralizada, como ferramentas de identidade e assinatura digital.

Outro aspecto fundamental para acelerar a transformação digital é fechar as lacunas de conectividade e habilidades na população. Com exceções como o Chile e o Uruguai, na maioria dos países há grandes heterogeneidades geográficas na qualidade da internet. Vinte e dois por cento das jurisdições têm velocidades de conexão fixa abaixo de 25 Megabits por segundo (Mbps), dificultando a realização de tarefas simples, como baixar arquivos, enviar e-mails e fazer videochamadas (vide figura 3). A conectividade móvel, que é a mais utilizada pelas pessoas, geralmente é pior: na jurisdição média, a velocidade de download móvel é 50% menor do que a fixa e, em 37% das jurisdições, é inferior a 25 Mbps.

Por sua vez, medições de habilidades digitais básicas (por exemplo, copiar ou mover arquivos ou enviar e-mails com anexos) mostram que apenas 28% da população da América Latina e do Caribe as dominam, em comparação com 64% nos países da OCDE (Dallo et al., 2023). Além disso, essas habilidades variam em

todo o território e estão correlacionadas com o nível de escolaridade das pessoas. Nesse contexto, políticas e programas de inclusão digital são importantes, assim como os investimentos em infraestrutura de conectividade à internet. Essa tem sido uma das áreas de apoio do CAF aos governos subnacionais nos últimos anos.

Figura 3
Velocidade média de download da conectividade fixa em 2023 para governos locais e regionais da América Latina e do Caribe



Nota: O mapa apresenta dados de velocidade média em 2023, medidos em megabits por segundo (Mbps). Os dados são da OOKLA (2023), instituição que coleta testes de velocidade realizados por usuários que possuem dispositivos com geolocalização (GPS) e conexões wi-fi e ethernet.

Fonte: Elaboração própria com base na OOKLA (2023) e no CAF (2025).

Finanças públicas subnacionais

Descentralização de gastos e investimentos

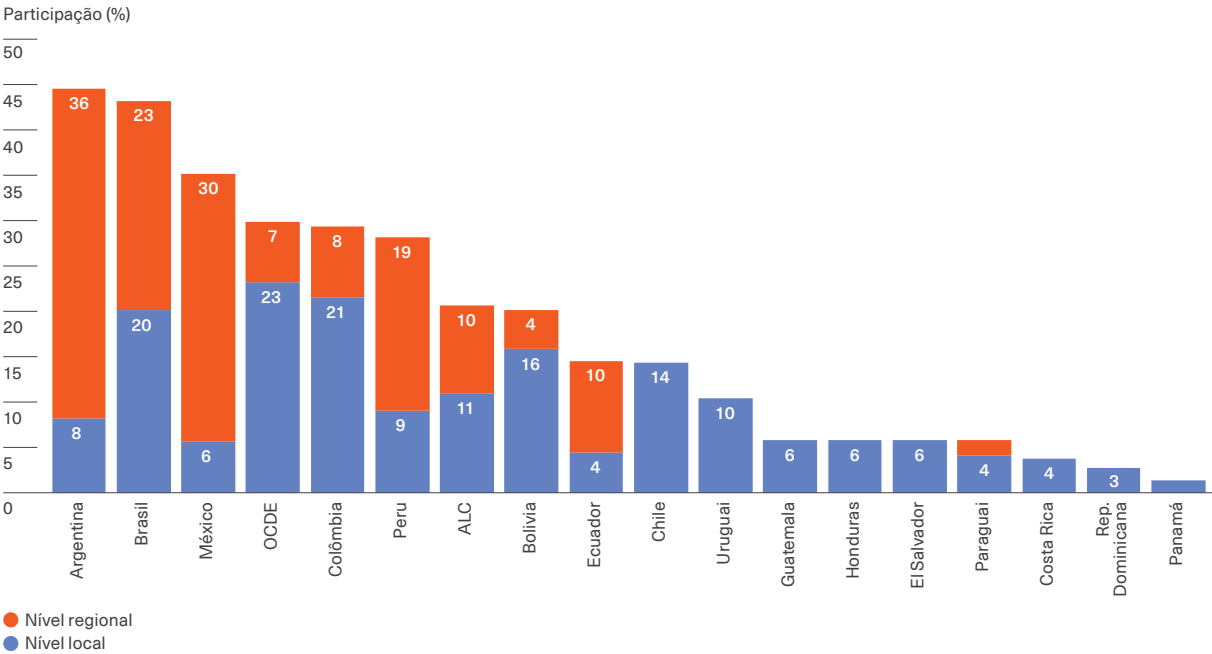
A descentralização nas últimas décadas tem sido acompanhada por um crescimento nos gastos dos governos subnacionais. A comparação entre países reflete o padrão já visto em seções anteriores: a proporção do gasto público total em nível subnacional atinge entre 30% e 40% nos países federativos, cerca de 20% na Colômbia e no Peru (países unitários grandes) e cai para menos de 5% nos países menores (vide gráfico 10). Como porcentagem do PIB, esses gastos subnacionais variam de aproximadamente 20% na Argentina e no Brasil a menos de 5% no Chile, Equador, Uruguai e nos países da América Central e do Caribe. Usando qualquer um dos indicadores, o gasto subnacional médio na região é menor que o da OCDE.

A maior parte do gasto público total é gasto corrente. Isso significa que, quando os governos subnacionais executam uma porcentagem significativa dos gastos, é porque assumem importantes responsabilidades de gasto corrente. Isso ocorre principalmente quando eles têm atribuições em educação, saúde e segurança, que envolvem grandes folhas de pagamento. De fato, nos países mais descentralizados, essas três áreas funcionais representam quase 50% dos gastos subnacionais. Grande parte desses gastos ocorre no nível dos governos regionais.

O gasto de capital, embora menor, tende a ser mais descentralizado do que o gasto corrente. Em países como a Argentina, Brasil e Peru, que têm um alto nível de descentralização em geral, os governos subnacionais são responsáveis por mais de 50% do investimento público. Mas há também um grupo de países com baixo nível de descentralização, em termos de gasto corrente e atribuições funcionais, nos quais os governos regionais e locais executam uma fração considerável do investimento público. Por exemplo, mais de 50% na Bolívia e mais de 20% na Guatemala e Honduras.

Esse papel dos governos subnacionais nos gastos de capital é relevante porque as evidências, embora escassas, indicam que a eficiência dos projetos que eles realizam tende a ser menor do que a dos governos nacionais. Esses déficits de qualidade estão associados a maiores problemas na fase de elaboração e planejamento de projetos no nível subnacional, o que sugere que investir no desenvolvimento dessas capacidades pode ser muito valioso.

Gráfico 10
Composição do gasto agregado por nível de governo em 2022



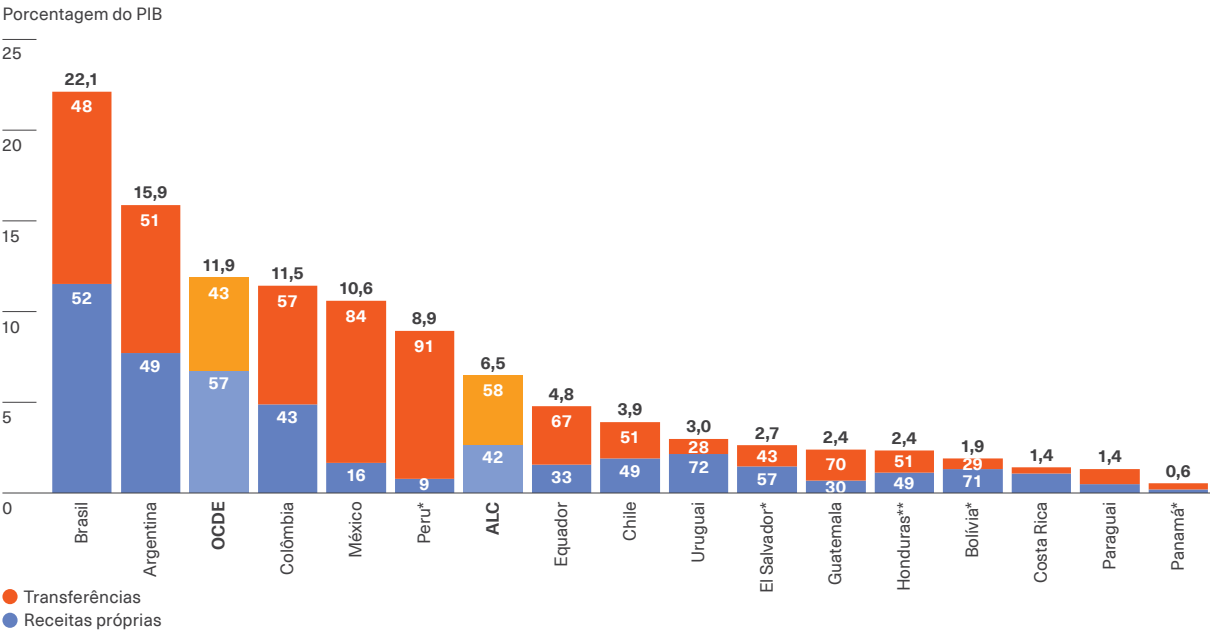
Nota: No Peru e no Panamá, considera-se o ano de 2021, enquanto em Honduras considera-se 2020.
Fonte: Elaboração própria com base em fontes nacionais para a Argentina (MECON, 2023), Bolívia (UDAPE, 2023), Equador (BCE, 2023), República Dominicana (DIGEPRES, 2023), e Uruguai (MEF do Uruguai, 2023; OTU, 2023a). Usa-se FMI (2024a) para os demais países.

Condicionantes do gasto e o papel das transferências nas receitas subnacionais

É importante observar que a forma como os governos subnacionais gastam não é totalmente autônoma. Existem diferentes mecanismos que condicionam esse gasto, incluindo regras fiscais, pisos e tetos de gasto por função ou item e transferências condicionadas. As regras fiscais visam principalmente limitar os níveis de gastos e o endividamento para evitar déficits crônicos e crises fiscais. Os pisos de gastos estabelecidos em nível central buscam garantir os níveis de investimento em determinadas áreas; por exemplo, os estados e municípios têm limites mínimos de gastos (como proporção de suas receitas) em educação e saúde.

As transferências condicionadas também limitam a autonomia fiscal dos governos subnacionais, pois são recursos que já chegam destinados a fins específicos. Além disso, são quantitativamente importantes porque as transferências representam, em média, 58% das receitas desses governos na região (vide gráfico 11). Para fins de comparação, na OCDE esse número é de 49%, semelhante ao da Argentina, Brasil ou Chile. Outros países da região apresentam um nível muito maior de dependência das transferências, principalmente o México e o Peru, onde as receitas próprias são inferiores a 20% dos recursos subnacionais.

Gráfico 11
Receitas fiscais dos governos subnacionais em países da América Latina e do Caribe em 2022



Nota: O gráfico informa a soma das receitas do setor público subnacional como uma porcentagem do PIB do país. De acordo com o manual do FMI (2014), a categoria "receitas próprias" inclui receitas tributárias e não tributárias, como renda de propriedade, vendas de bens e serviços, multas, sanções financeiras, depósitos em garantia transferidos, prêmios, taxas e indenizações. A categoria "transferências" inclui doações e transferências não classificadas de outra forma. As contribuições para a seguridade social e outras contribuições sociais são excluídas. Os dados da Argentina, Brasil, Colômbia, México, Paraguai e Peru correspondem aos governos subnacionais (regionais e locais). Os da Bolívia, Equador e Uruguai são de nível regional. No caso do Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Panamá, os dados são de nível local. * Indica que os últimos dados disponíveis são de 2021. ** Indica que os últimos dados disponíveis são de 2020.

Fonte: Elaboração própria com base em fontes nacionais para a Argentina (MECON, 2023), Bolívia (MEFP, 2023) e Uruguai (OTU, 2023b) e o FMI (2024c) para os demais países.

O relatório analisa 38 esquemas de transferências de governos nacionais para governos subnacionais em 15 países da região. Em média, 62% dos recursos transferidos dessa forma têm condições de gastos. Como era de se esperar, as transferências condicionadas são mais importantes nos países unitários do que nos países federativos. Entre os destinos para os quais esses recursos são direcionados, os setores de educação e saúde aparecem com frequência, mas o que mais se destaca são as transferências condicionadas para investimentos. Elas representam 24% e 41% das transferências recebidas pelos governos regionais e locais, respectivamente.

Os recursos que são condicionados aos gastos com investimentos normalmente incluem aqueles

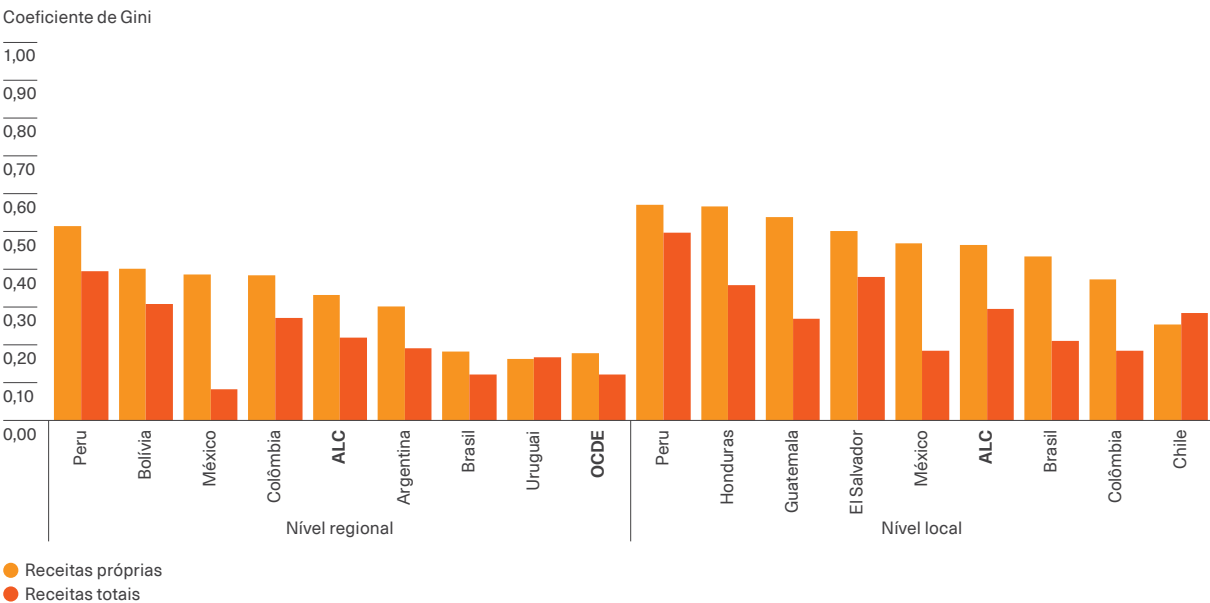
provenientes de receitas de recursos naturais não renováveis (RNNR). Esses recursos não existem em todos os países, mas são muito importantes para algumas jurisdições: representam mais de 50% das receitas totais dos governos regionais da Bolívia, mais de 30% dos governos locais do Peru e quase 10% dos governos regionais da Colômbia. As regras que as administrações definem para a distribuição de royalties e a governança dos RNNR podem gerar tensões entre as jurisdições. Para aproveitar as oportunidades que a transição energética apresenta para alguns países, é importante equilibrar essas tensões e definir condições que estimulem a produção em locais com depósitos de minerais essenciais para a eletrificação (como cobre e lítio) e de gás natural (Álvarez et al., 2024).

Transferências e receitas próprias dos governos subnacionais

As transferências como forma de financiar governos subnacionais têm vantagens e desvantagens. O principal aspecto positivo é que elas possibilitam a redução das diferenças entre as jurisdições em sua própria arrecadação de recursos fiscais. O índice de Gini de receitas próprias per capita calculado para jurisdições de um mesmo país é, em média, 0,33 para governos regionais e 0,46 para governos locais (gráfico 12). Esses valores caem para 0,22 e 0,30,

respectivamente, quando se consideram as receitas totais, ou seja, as transferências reduzem o índice de Gini em cerca de um terço. Os sistemas de transferência intergovernamental da OCDE alcançam uma redução muito semelhante em termos proporcionais; no entanto, as desigualdades finais nas receitas fiscais entre as jurisdições são muito maiores na ALC, devido ao fato de que partem de lacunas maiores.

Gráfico 12
Coeficiente de Gini de receitas tributária per capita de governos subnacionais da América Latina e do Caribe em 2022



Nota: Os dados da Bolívia correspondem ao ano de 2021. As médias da América Latina e da OCDE correspondem às médias simples dos países para os quais há dados no último ano disponível. México e Colômbia não estão incluídos no cálculo da média da OCDE. Os coeficientes de Gini foram calculados pela ponderação da população de cada jurisdição.

Fonte: Elaboração própria com base na OCDE (2024) e fontes nacionais (ver os detalhes na tabela A.5.1 do apêndice do capítulo 5 disponível na edição on-line do RED).

Embora o financiamento por meio de transferências tenha um efeito equalizador em todo o território, ele também traz desvantagens. A mais importante é que há fortes evidências de que o financiamento por meio de transferências reduz a qualidade dos gastos e a prestação de contas aos cidadãos, em comparação com o que acontece quando os recursos são de arrecadação própria. Esse é um argumento fundamental para promover a participação de recursos gerados pelos próprios governos subnacionais, especialmente em locais onde o desequilíbrio vertical é muito alto.

No entanto, há limitações quanto ao que os governos subnacionais podem fazer para gerar suas próprias receitas. Além dos déficits que enfrentam na capacidade de arrecadação, sua autonomia tributária é baixa. Essa situação se deve a vários fatores, incluindo incentivos políticos de atores nacionais e subnacionais. Para as administrações nacionais, manter alta a importância das transferências é útil como uma ferramenta de negociação política e um canal de influência. Ao mesmo tempo, uma grande dependência das transferências isenta as autoridades subnacionais da responsabilidade pela elaboração e implementação de reformas tributárias impopulares com potenciais custos eleitorais.

Receitas próprias

Há diferenças notáveis nos impostos arrecadados em nível subnacional na ALC em comparação com o que se observa na OCDE (vide gráfico 13). A principal diferença é que a arrecadação subnacional de imposto de renda de pessoa física é quase inexistente na ALC, enquanto em média, nos países da OCDE ela representa 30% da arrecadação em nível local e 37% em nível regional.

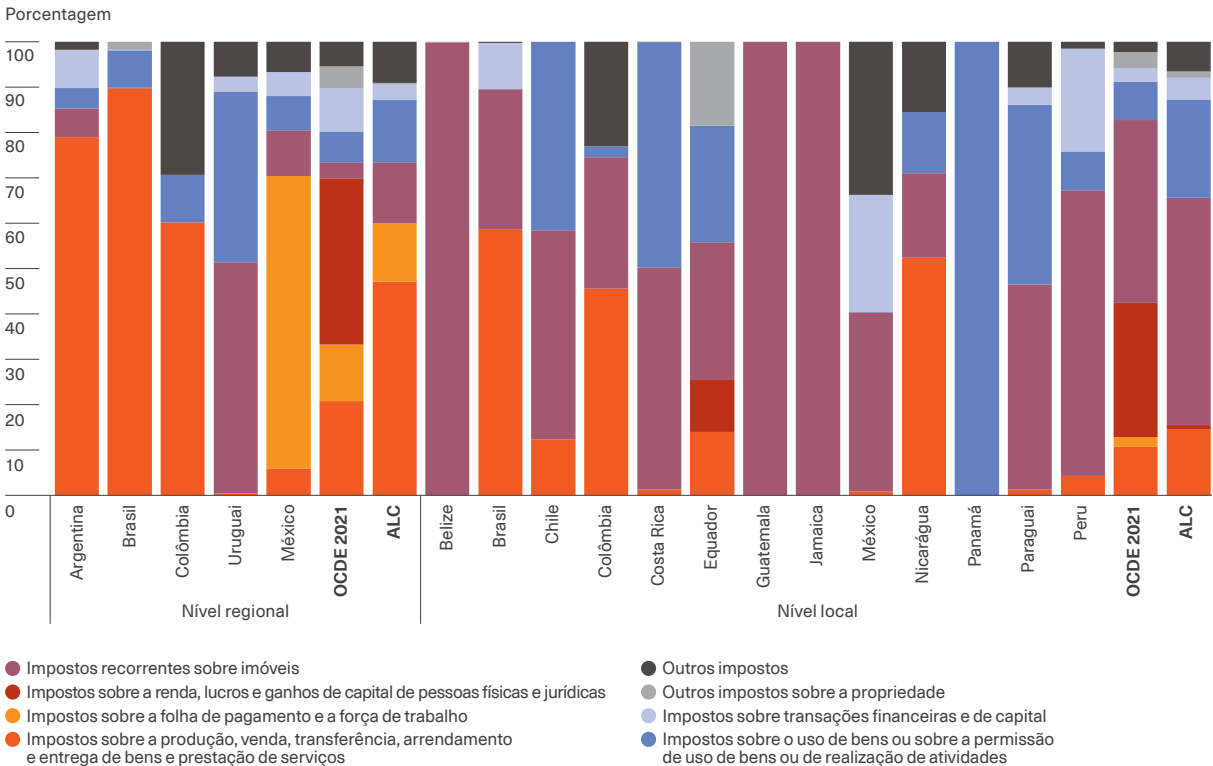
O imposto de renda é caro de administrar porque exige a coleta de declarações individuais de um grande número de contribuintes e geralmente inclui esquemas de dedução complexos. Por esse motivo, na OCDE é comum que os governos subnacionais deixem a arrecadação nas mãos da autoridade tributária central, impondo uma alíquota extra sobre a taxa nacional (Bird, 2010). Essa prática é limitada na América Latina e no Caribe devido à tradicional fragilidade do imposto de renda em nível nacional. Portanto, o avanço na arrecadação subnacional desse imposto tem como pré-condição o fortalecimento dos sistemas nacionais.

O imposto sobre a propriedade, por outro lado, representa uma porcentagem maior das receitas próprias dos governos locais, que é maior em média nos países da América Latina e do Caribe (50%) do que nos países da OCDE (40%). Esse imposto oferece a vantagem de não distorcer em maior medida as

decisões econômicas, já que é aplicado sobre um fator produtivo imóvel. Embora o imposto predial represente uma proporção maior das receitas próprias na ALC do que na OCDE, os governos locais neste último grupo arrecadam mais impostos em relação ao PIB, incluindo o imposto predial, o que sugere que há espaço para arrecadar mais nos países latino-americanos e caribenhos.

Apesar de suas vantagens, a implementação bem-sucedida do imposto predial envolve desafios significativos. Por um lado, é caro atualizar sua base tributária, que é o valor do imóvel, embora o avanço das tecnologias digitais reduza esse custo. Além disso, o projeto desse instrumento deve levar em conta o fato de que algumas famílias podem ter problemas de liquidez para pagá-lo. Por outro lado, trata-se de um imposto altamente visível, o que o torna mais impopular entre os contribuintes. Especificar regras estáveis e transparentes para sua atualização pode tornar o aumento da arrecadação desse imposto mais viável politicamente.

Gráfico 13
Proporção dos principais itens da receita tributária na receita tributária total em 2022



Nota: O valor da ALC é calculado como a média simples das porcentagens de cada país. O valor da OCDE representa a média simples dos países membros. No painel de governos locais, a Bolívia, El Salvador e Honduras não são considerados por apresentarem uma porcentagem superior a 50% na categoria "outros impostos".

Fonte: Elaboração própria com base na OCDE (2023).

A contrapartida do menor uso do imposto de renda na ALC, especialmente no nível regional de governo, é a presença significativa de instrumentos tributários que distorcem mais a atividade econômica. Esse é o caso dos impostos sobre a receita bruta das vendas de bens e serviços, que são muito importantes na Argentina e na Colômbia, ou o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) do Brasil. Devido a sua estrutura, esses impostos limitam os ganhos de eficiência tradicionais associados à divisão dos processos produtivos entre diferentes agentes e jurisdições. Outro caso de imposto distorcivo é o imposto sobre a folha de pagamento, que é a principal fonte de receita tributária para os estados mexicanos. Embora esse imposto também tenha alguma relevância na OCDE,

a tributação do trabalho formal tem sérios custos na América Latina e no Caribe em termos de incentivos à informalidade. Isso é particularmente relevante no México, que tem níveis muito altos de informalidade no trabalho em relação a seu PIB per capita (Álvarez et al., 2020).

Apesar de seus efeitos distorcivos, a incidência de instrumentos como o imposto sobre a receita bruta ou o imposto sobre a folha de pagamento não é percebida diretamente pelos cidadãos. O fato de eles serem menos visíveis ajuda a explicar sua aplicação pelas autoridades.

Além de fortalecer o imposto predial e explorar a possibilidade de avançar no imposto de renda, há oportunidades na região para aumentar o papel de certos impostos que tributam comportamentos socialmente onerosos. Esse é o caso dos impostos

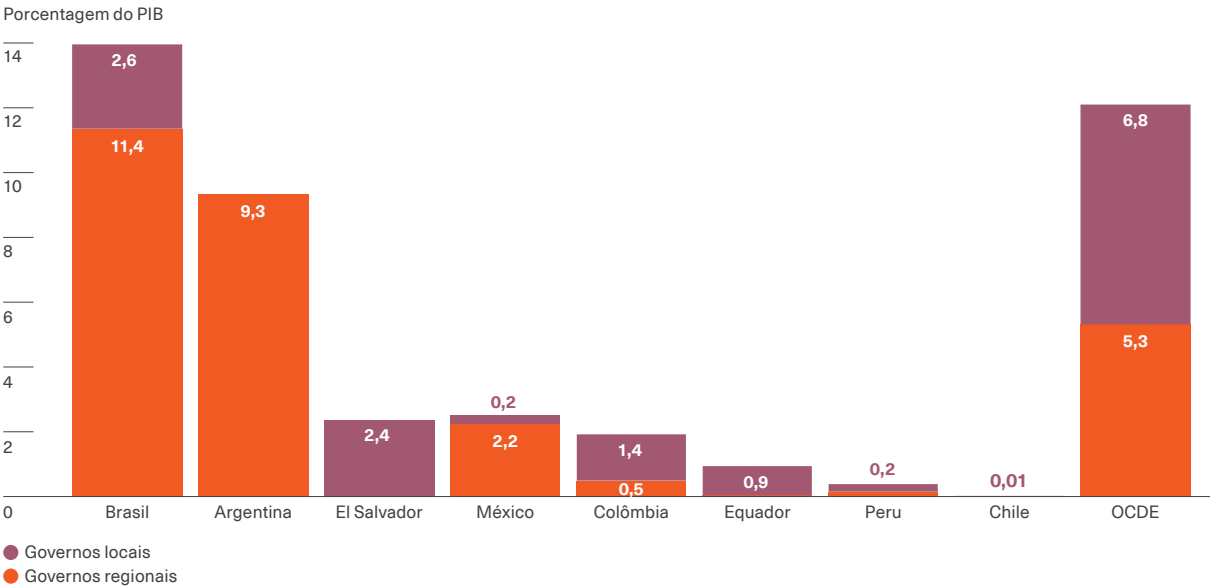
sobre bebidas alcoólicas, que são importantes na Colômbia, e daqueles que desestimulam o uso de carros particulares, já relevantes em vários países, na forma de impostos sobre a propriedade de veículos automotores.

Endividamento

O papel fundamental que os governos subnacionais desempenham no investimento público tem implicações em suas necessidades de financiamento. Grandes projetos de investimento, que são frequentes na área de infraestrutura e transporte urbano, por exemplo, não podem ser financiados com receitas de um único período, de modo que o endividamento se torna uma pré-condição para uma infraestrutura subnacional adequada.

No painel B do gráfico 3 foi observada a baixa autonomia das entidades subnacionais em sua capacidade para se endividar. O gráfico 14 mostra como essas maiores restrições resultam efetivamente em endividamento subnacional, que é geralmente baixo nos países da região, exceto na Argentina e no Brasil, e muito menor do que a média da OCDE.

Gráfico 14
Dívida pública subnacional por nível de governo



Nota: A OCDE representa a média dos países membros. A medida é o estoque da dívida como porcentagem do PIB para o ano de 2023 em todos os países. Os dados de Bogotá D.C. estão incluídos em nível local, de acordo com a fonte original.

Fonte: Elaboração própria com base no FMI (2024b) e fontes oficiais (ver a lista detalhada na tabela A.4.1 no apêndice do capítulo 4 disponível na edição on-line do RED).

Em termos de composição, quase toda essa dívida é interna. Os principais credores variam muito entre os países, mas incluem governos nacionais, instituições financeiras privadas e detentores de títulos. A dívida externa representa menos de 10% da dívida subnacional total em quase todos os países e níveis de governo e frequentemente enfrenta algumas restrições específicas. Por exemplo, no México, é proibida a contratação de dívida no mercado de crédito internacional e de dívida denominada em moeda estrangeira. Mesmo em países onde não há proibição expressa, pode haver outros fatores que *de facto* restrinjam o acesso das administrações subnacionais ao financiamento externo, como a baixa disposição dos governos nacionais em autorizar ou fornecer garantias para essas operações. Embora ainda seja uma prática pouco frequente, o CAF aprovou recentemente créditos sem garantia soberana para algumas

idades colombianas, o que representa uma inovação que pode aumentar o acesso a esse tipo de recursos pelos governos locais e regionais.

A inovação na estruturação financeira de projetos abre oportunidades de acesso a recursos, embora seu uso não seja isento de desafios. Os títulos verdes e sociais permitem que os governos subnacionais arrecadem fundos especificamente para duas áreas nas quais eles têm atribuições importantes: ambiental e social. Além disso, o uso de parcerias público-privadas (PPPs) e instrumentos como fundos fiduciários permite que as receitas futuras sejam utilizadas para financiar projetos, ao mesmo tempo que reduz o risco assumido pelos credores. No entanto, a novidade e a complexidade desse tipo de instrumento representam um desafio em termos de monitoramento.

Institucionalidade fiscal

O objetivo central das restrições sobre os gastos e a dívida dos governos subnacionais é mitigar o risco de superendividamento. De fato, grande parte da regulamentação que surgiu a esse respeito foi uma reação às crises fiscais subnacionais. Os esquemas bem-sucedidos para conter o crescimento da dívida incluem três componentes: 1) limites quantitativos ao endividamento e à composição dos gastos; 2) um sistema de informações prospectivo que permita a tomada de ações corretivas antecipadas; e 3) um sistema de resolução caso o governo subnacional caia em uma situação de fragilidade financeira. Um exemplo disso é a Lei 550 da Colômbia, que inclui disposições para a reestruturação de passivos de entidades territoriais.

Além de conseguir conter a dívida com um bom sistema de regras, é importante melhorar o funcionamento e a confiança no ecossistema fiscal dos governos locais e regionais para aumentar sua autonomia de gastos e financiamento. Isso requer progresso em pelo menos três direções: primeiro, aumentar a transparência, harmonização e atualização dos dados fiscais para facilitar a supervisão por parte dos credores e de outros atores; segundo, melhorar os sistemas tributários para aumentar sua própria capacidade de arrecadação, enfatizando instrumentos menos distorcivos; e, por fim, melhorar a previsibilidade das receitas, tanto as próprias quanto as provenientes de transferências, e até mesmo buscar mecanismos anticíclicos para estabilizar as finanças subnacionais.

O papel dos bancos de desenvolvimento

Os bancos multilaterais podem ser um importante aliado dos governos subnacionais. O CAF, por exemplo, destinou mais de US\$ 5 bilhões para operações com governos regionais e locais nos últimos seis anos. A diversidade setorial desses investimentos reflete a amplitude das tarefas que, como mostra este relatório, são realizadas por esses governos, e incluíram projetos de infraestrutura rodoviária, desenvolvimento urbano, água e saneamento, conectividade digital e educação, entre outros. Uma das lições importantes para os bancos multilaterais é a necessidade de se adaptar às condições legais e administrativas de cada país, dadas as diferenças existentes nas regras de financiamento subnacional.

O papel desses órgãos não se limita às operações de crédito. Por meio de diferentes canais, eles também podem promover o desenvolvimento de capacidades e gerar conhecimento sobre as melhores políticas para fortalecer a governança subnacional. Um desses canais são os programas de cooperação técnica, por meio dos quais o CAF dedicou mais de US\$ 20 milhões em 2024 a questões de gestão e governança subnacional. Outros canais importantes de apoio de bancos multilaterais incluem produtos de conhecimento, ofertas de treinamento para funcionários e a criação de redes de colaboração e aprendizagem entre governos locais. Ao longo deste relatório, são analisados vários exemplos de ações concretas nesse sentido.

Referências

Álvarez, F., Allub, L., Cont, W., Juncosa, F., Odriozola, J. e Alves, G. (2024). *RED 2024: Energias renovadas: Uma transição energética justa para o desenvolvimento sustentável*. Caracas: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2249>

Álvarez, F., Brassiolo, P., Toledo, M., Allub, L., Alves, G., De la Mata, D. e Daude, C. (2020). *RED 2020: Os sistemas de pensões e saúde na América Latina. Os desafios do envelhecimento, as mudanças tecnológicas e a informalidade*. Caracas: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1652>

Apostolou, A., Aviles, A. M., Calvo-González, O., Casas Tragodara, C. A., Cunha, B., Eaton, K. H., Holt, P. C., Illescas, J., Kaiser, K.-A., Koehler-Geib, F., Mayuri, M., Ortiz, D. e Yokohama Tsuchikame, E. S. (2010). *Perú. El proceso de descentralización y su relación con la eficiencia del gasto público*. Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/446231468076131636/pdf/NonAsciiFileName0.pdf>

Banco Mundial (2024). População total. *Indicadores* [banco de dados]. Dados abertos do Banco Mundial. Acessado em 12 de agosto de 2024. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL>

BCE (2023). *Operações dos Governos Autônomos e Descentralizados (regime de competência)* [banco de dados]. Acessado em 30 de julho de 2024. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/IEMensual/Indices/m2062122023.html>

Bird, R. M. (2010). *Subnational taxation in developing countries: A review of the literature*. Policy research working paper, 5450. Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/bf0f6c0c-7d00-5fbc-860d-ce70dc299dbd/content>

Brassiolo, P., Estrada, R., Vicuña, S., Odriozola, J., Toledo, M., Juncosa, F., Fajardo, G. e Schargrotsky, E. (2023). *RED 2023: Desafios globais, soluções regionais. A América Latina e o Caribe diante da crise climática e da biodiversidade*. Caracas: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2143>

Burgess, R., Greenstone, M., Ryan, N. e Sudarshan, A. (2020). The consequences of treating electricity as a right. *Journal of Economic Perspectives*, 34(1), 145-169. <https://doi.org/10.1257/jep.34.1.145>

CAF (2025). *Base de dados de governos locais e regionais da América Latina e do Caribe* [banco de dados]. CAF

CEPAL (2021). Mulheres prefeitas eleitas. *Observatório da Igualdade de Gênero* [banco de dados]. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Acessado em 8 de outubro de 2024. <https://oig.cepal.org/pt/indicadores/mulheres-prefeitas-eleitas>

CEPAL (2023). Proporção de assentos ocupados por mulheres em governos locais (indicador ODS 5.5.1.b). *Observatório da Igualdade de Gênero* [banco de dados]. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Acessado em 8 de outubro de 2024. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/proporcion-escanos-ocupados-mujeres-gobiernos-locales-indicador-ods-551b-0>

Dalio, M. A., García Zaballos, A., Iglesias, E., Gabarró, P. P. e Martínez Garza, R. (2023). *Desarrollo de habilidades digitales en América Latina y el Caribe: ¿Cómo aumentar el uso significativo de la conectividad digital?* Banco Interamericano de Desenvolvimento. <https://publications.iadb.org/es/desarrollo-de-habilidades-digitales-en-america-latina-y-el-caribe-como-aumentar-el-uso>

DIGEPRES (2023). Ejecución del Presupuesto de los gobiernos locales 2022. *Presupuesto. Gobiernos locales* [banco de dados]. Dirección Geral do Orçamento. República Dominicana. Acessado em 3 de dezembro de 2024. <https://www.digepres.gob.do/presupuesto/gobiernos-locales/>

FMI (2014). *Government finance statistics manual 2014*. Fundo Monetário Internacional. <https://doi.org/10.5089/9781498343763.069>

FMI (2024a). Expense 2020-2022. *Government Finance Statistics (GFS)* [banco de dados]. Fundo Monetário Internacional. Acessado em 30 de maio de 2024. <https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405>

FMI (2024b). Gross domestic product. Nominal. Unadjusted. Domestic Currency. *International Financial Statistics (IFS)* [banco de dados]. Fundo Monetário Internacional. Acessado em 12 de dezembro de 2024. <https://data.imf.org/regular.aspx?key=63122827>

FMI (2024c). Revenue 2020-2022. *Government Finance Statistics (GFS)* [banco de dados]. Fundo Monetário Internacional. <https://data.imf.org/?sk=388DFA60-1D26-4ADE-B505-A05A558D9A42&sld=1479329132316>

Hooghe, L. e Marks, G. (2016). *Community, scale, and regional governance: A postfunctionalist theory of governance, Volume II*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198766971.001.0001>

Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. H., Chapman Osterkat, S., Niedzwiecki, S. e Shair-Rosenfield, S. (2016). *Measuring regional authority: A postfunctionalist theory of governance, Volume I*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198728870.001.0001>

Iacoviello, M., Llano, M. e Pulido, N. (2024). *Civil service and federalism: The Argentine case*. Nota técnica. Contribuição a Grin, E., Schnabel, J., Mendoza Ruiz, J. e Kölling, M. (eds.), *The Forum of Federations Handbook on Federalism in Ibero-America. A comparative analysis*. Routledge (em processo de publicação).

IBGE (2021). *MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2021* [banco de dados]. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Acessado em 27 de agosto de 2024. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=35765>

INEGI (2023). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023* [banco de dados]. Instituto Nacional de Estadística e Geografía. México. Acessado em 24 de julho de 2024. <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2023/#documentacion>

INEI (2023). *Registro Nacional de Municipalidades—RENAMU 2023* [banco de dados]. Plataforma Nacional de Datos Abiertos. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Peru. <https://proyectos.inei.gob.pe/iinei/srienaho/descarga/CSV/902-Modulo1814.zip>

- Kresch, E. P. (2020). The buck stops where? Federalism, uncertainty, and investment in the Brazilian water and sanitation sector. *American Economic Journal: Economic Policy*, 12(3), 374--401. <https://doi.org/10.1257/pol.20180327>
- Martínez, L. R. (2023). Natural resource rents, local taxes, and government performance: Evidence from Colombia. *The Review of Economics and Statistics*, 1--28. https://doi.org/10.1162/rest_a_01324
- McRae, S. (2015). Infrastructure quality and the subsidy trap. *American Economic Review*, 105(1), 35--66. <https://doi.org/10.1257/aer.20110572>
- MECON (2023). *Setor Público Argentino - Año 2022. Regime de competência. Conta de poupança - Investimento*. Acessado em 17 de agosto de 2024. <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/series/spaimcc2022.pdf>
- MEF do Uruguai (2023). *Análisis presupuestal 2022*. Ministério da Economia e das Finanças. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/exposicion-motivos-rc-2022/13-gestion-presupuestal/analisis-presupuestal>
- MEFP (2023). *Operaciones Efectivas de Caja Gobiernos Autónomos Departamentales 2018, 2021-2022* [banco de dados]. Ministério da Economia e das Finanças Públicas. Governo da Bolívia. Acessado em 25 de julho de 2024. <https://www.economiayfinanzas.gob.bo/operaciones-gad>
- Nações Unidas (2024). *World Population Prospects 2024* [banco de dados]. Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, Divisão de População. <https://population.un.org/wpp/>
- OCDE (2023). *Global Revenue Statistics Database 2022* [banco de dados]. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Acessado em 1 de agosto de 2024. <https://www.oecd.org/en/data/datasets/global-revenue-statistics-database.html>
- OCDE (2024). Disaggregated regional government finance. *OECD Data Explorer* [banco de dados]. Acessado em 11 de novembro de 2024. <https://data-explorer.oecd.org/>
- OIT [s.d. a]. LFS, STLFS, RURBAN databases. *ILOSTAT* [banco de dados]. Organização Internacional do Trabalho. Acessado em 4 de outubro de 2024. <https://ilostat.ilo.org/methods/concepts-and-definitions/description-labour-force-statistics/>
- OIT [s.d. b]. Public employment by sectors and sub-sectors of national accounts. *ILOSTAT* [banco de dados]. Organização Internacional do Trabalho. Acessado em 4 de outubro de 2024. https://rshiny.ilo.org/dataexplorer24/?lang=en&id=PSE_TPSE_GOV_NB_A
- ONU Mulheres e CEPAL (2023). *Las mujeres en los gobiernos locales de América Latina y el Caribe*. Notas para la igualdad n.º 33. ONU Mulheres e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. https://oig.cepal.org/sites/default/files/notas_para_la_igualdad_no_33._las_mujeres_en_los_gobiernos_locales_de_america_latina_y_el_caribe_2023.pdf
- OOKLA (2023). *Speedtest by Ookla Global Fixed and Mobile Network Performance Map Tiles* [banco de dados]. Acessado em 1 de julho de 2024. <https://github.com/teamookla/ookla-open-data>
- OTU (2023a). Base de egresos GD 1989-2022. Descargas. *Rendiciones de cuentas* [banco de dados]. Observatório Território Uruguai. Acessado em 26 de junho de 2024. <https://otu.opp.gub.uy/finanzas/transferencia>

OTU (2023b). Base de ingresos GD 1989-2022. Descargas. *Rendiciones de cuentas* [banco de dados]. Observatório Território Uruguai. Acessado em 26 de junho de 2024. <https://otu.opp.gub.uy/finanzas/transferencia>

SUNASS (18 de agosto de 2022). *Estatutos sociales de las empresas prestadoras de agua y saneamiento*. Superintendência Nacional de Serviços de Saneamento do Peru. <https://www.gob.pe/institucion/sunass/colecciones/52002-estatutos-sociales-de-las-eps>

UDAPE (2023). Sector fiscal: 3.1 Operaciones consolidadas del sector público no financiero y Gobierno. *Dossiê de Estatísticas Sociais e Econômicas. Vol. 33*. [banco de dados]. Acessado em 1 de outubro de 2024. https://www.udape.gob.bo/portales_html/dossierweb2023/htms/doss0301.html

UNGL [s.d.]. *Red Nacional de Policías Municipales*. União Nacional de Governos Locais. Acessado em 1 de julho de 2024. <https://www.ungl.or.cr/index.php/conozcanos/redes-municipalidades/red-nacional-de-policias-municipales>

Unidade de Fiscalização Aplicada (2024). *Personal en la administración del estado y municipalidades*. Relatório de Fiscalização. Conselho para a Transparência. Chile. <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/instruccion/2024/07/Informe-de-Fiscalizacion-Personal-Administracion-del-Estado-002.pdf>

Urban, A.-M., Näslund-Hadley, E. e Mannheim, C. R. P. (2008). *Notas técnicas sobre la igualdad de género en el desarrollo municipal: Experiencias de América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. <http://dx.doi.org/10.18235/0009697>

Relatório de Economia e Desenvolvimento

Soluções próximas: o papel dos governos locais e regionais na América Latina e no Caribe

A elaboração do Relatório de Economia e Desenvolvimento (RED) é de responsabilidade do Departamento de Pesquisas Socioeconômicas (DIS) da Gerência de Conhecimento do CAF — banco de desenvolvimento da América Latina e Caribe —. A edição e a coordenação geral desta edição ficaram a cargo de Guillermo Alves e Gustavo Fajardo, com o apoio de Carla Calá. Ana Gerez realizou a revisão editorial e a correção de estilo.

A redação do relatório foi de responsabilidade dos seguintes pesquisadores:

Capítulos 1 e 2 Guillermo Alvece Gustavo Fajardo

Capítulo 3 Pablo Brassiolo e Rodrigo Cifuentes

Capítulo 4 Pablo Brassiolo

Capítulo 5 Carolina Camacho e Ricardo Estrada

Capítulo 6 Guillermo Alves e Gustavo Fajardo

Capítulo 7 Ricardo Estrada

Capítulo 8 Florencia Buccari e Gustavo Fajardo

Nas últimas quatro décadas, muitos países da América Latina e do Caribe passaram por uma forte descentralização. Durante esse processo, os governos locais e regionais aumentaram em número, fortaleceram sua autonomia política e assumiram novas atribuições. Mais de 18.000 governos subnacionais estão atualmente trabalhando em áreas tão diversas e essenciais como educação, saúde, segurança cidadã e fornecimento de infraestrutura rodoviária, e de água e saneamento.

Essas unidades de governo estão em um processo contínuo de aprendizagem e desenvolvimento. Embora sejam uma área fértil para inovação e fortalecimento institucional, ainda há pouco conhecimento acumulado sobre seu funcionamento, recursos e práticas. Este relatório responde a essa lacuna e estabelece dois objetivos principais: documentar detalhadamente o desempenho e os problemas dessas administrações e, ao mesmo tempo, delinear uma agenda para fortalecer suas capacidades de governo.

O relatório identifica várias razões pelas quais o desenvolvimento de capacidades nos governos locais e regionais é importante, dentre as quais destacam-se três. Primeiro, contribuir para reduzir as lacunas territoriais nos indicadores de bem-estar existentes nos países. Segundo, melhorar o planejamento e a prestação de serviços urbanos, o que é essencial em um continente altamente urbanizado como o nosso. E, terceiro, enfrentar os desafios de governança trazidos pelas transições tecnológica, verde e energética em nível local.