

Desenho Institucional, Expectativas e Impasses na Criação do Município no Uruguai (2009-2014)*

Alvaro Augusto de Borba Barreto
Universidade Federal de Pelotas

1 Introdução

Desde o seu estabelecimento definitivo como Estado independente, em 1830, o Uruguai manteve a mesma estrutura institucional, baseada nas instâncias nacional e departamental¹. Após 1885, quando foi criado o último dos 19 departamentos (Flores), esta organização se manteve sem sofrer modificações². Contudo, em 2010, depois de 125 anos, o país adotou um terceiro nível de governo e de administração, o município, formado por autoridades locais de caráter eletivo.

O artigo analisa o desenho institucional desses municípios. A intenção é fornecer subsídios para explicar tal inovação, projetar as potencialidades e limitações que ela contém. Está calcado na interpretação e na contextualização dos textos legais relativos ao tema, bem como em estudos teóricos e em investigações empíricas realizadas ao longo do processo de discussão e de implantação desses organismos.

Estrutura-se em cinco seções. A primeira percorre o modo como estavam disciplinadas as entidades de âmbito local existentes antes de 2010 e acompanha as principais mudanças realizadas nesse campo pela reforma constitucional de 1996. A segunda narra sinteticamente a tramitação do projeto de lei de criação dos municípios. A partir de então, o foco recai sobre a análise das diversas peculiaridades presentes na legislação. A terceira seção comenta os mecanismos de participação cidadã. A quarta pondera a abrangência temática, as prerrogativas e as obrigações dos municípios, bem como discute o caráter eletivo das autoridades locais e os impactos dele decorrentes. A seção derradeira discorre sobre as exigências e os procedimentos para a criação de municípios. Sempre que possível, são apresentadas resenhas sobre o funcionamento desses organismos, com vistas a verificar como as condicionantes legais têm operado na prática político-administrativa.

* Trata-se de uma versão revista, ampliada e atualizada de um texto anterior (Barreto, 2011).

¹ Segundo Schelotto e Abreu (2013, p.96), essa divisão combina “[...] un modelo de gobierno ‘cuasi municipal’, de matriz hispánica, con el esquema de ‘departamentos’ francés, tributario de un modelo estatal centralista”. Os departamentos são circunscrições territoriais que reúnem a zona rural e os centros povoados, sobre os quais é exercido o poder das entidades centrais assim como o dos respectivos governos departamentais. Estes, por sua vez, são pessoas jurídicas de direito público, com autonomia administrativa, orçamentária e política (Veneziano, 2012; Schiavi, 2013).

² Sobre a consolidação dos departamentos, ver: Favre (2011).

2 Antecedentes

O advento dos municípios não produziu alteração na organização formal das instâncias preexistentes. O poder executivo nacional continuou a ser exercido pelo Presidente da República e o poder legislativo, chamado de Assembleia Geral, a organizar-se de forma bicameral, sendo composto pela Câmara de Representantes, formada por 99 deputados, e pelo Senado, que possui 31 membros (30 senadores e o vice-presidente, que exerce as presidências da casa e do parlamento). No âmbito departamental, quem exerce o poder executivo é o Intendente, sendo que, ao contrário do Presidente, ele pode concorrer imediatamente a um novo mandato³; já o legislativo cabe a uma única câmara, a Junta Departamental (JD), sempre formada por 31 membros (chamados de edis), independentemente do contingente populacional ou eleitoral do território. Todos esses cargos são eletivos, com mandato de cinco anos e renovação em um mesmo ciclo⁴.

2.1 Autoridades locais no ordenamento jurídico

Os municípios não constituem uma organização totalmente inovadora na história do Uruguai. O ordenamento jurídico do país previa a existência de autoridades locais, todavia, elas não eram obrigatórias e a iniciativa de criação cabia ao Intendente. Havia basicamente duas modalidades: unipessoais e coletivas.

As primeiras eram nomeadas autonomamente pelo Intendente e, embora adotadas há muito tempo, foram referenciadas pela primeira vez apenas na Constituição de 1996 (art. 287), sem merecer, contudo, uma denominação específica.

As segundas constaram originalmente na Constituição de 1934, podem existir somente nas povoações localizadas fora da planta urbana da capital departamental, são identificadas como Junta Local (JL)⁵ e contam com cinco membros, que não são remunerados e tampouco recebem denominação própria no texto constitucional⁶, embora sejam chamados de “edis locais” no art. 61 da Lei 9.515, de 28 de outubro de 1935, ainda em vigor. Oroño (2010a, p.18) aponta que, na prática, as JL funcionam no sistema de cinco mais um, ou seja, os edis locais e um secretário, funcionário pago pelo governo departamental (GD).

Apesar de a iniciativa de criação das JL ser do Intendente, a implantação depende da aprovação da JD⁷, sendo que a Lei 9.515 (art. 58, inc. 2º) estabelece como condições mínimas que as povoações possuam mais de 2 mil habitantes ou tenham nelas estabelecidas agroindústrias,

³ O cargo foi criado em 1908 como uma autoridade individual indicada pelo Executivo nacional (Delpiazzi, 2010) e extinto a partir da Constituição de 1918. Como se conhece hoje foi instituído pela Constituição de 1934. Porém, na vigência da Carta de 1952 foi substituído por um órgão colegiado, o Conselho Departamental, e retornou com a Constituição de 1966 (Chasquetti, 2004). Cardarello (2009, p. 154) aponta que o Intendente é uma figura mista, que está a meio caminho de ser o governador do departamento e o prefeito da capital departamental.

⁴ Desde a reforma constitucional de 1996, ele compreende: primárias abertas, realizadas ao final do 1º semestre de um ano; eleições nacionais, que ocorrem em outubro do mesmo ano (e em novembro, se houver 2º turno para Presidente); disputa departamental (e, a partir de 2010, a municipal), em maio do ano seguinte.

⁵ Informalmente, são identificadas como comuns, simples ou centralizadas.

⁶ Const. 1934 (art. 246); Const. 1942 (art. 243); Const. 1952 e 1967 (art. 287). No texto de 1952, elas eram chamadas de Conselhos Locais.

⁷ Const. 1934 (art. 242, 8º); Lei 9.515 (art. 19, 11); Const. 1942 (art. 239, 8º); Const. 1952, 1967 e 1996 (art. 273, 9º). Na de 1952 a iniciativa visava a criar Conselho Local e era prerrogativa do Conselho Departamental, órgão coletivo responsável pelo poder subnacional, pois não existia a figura do Intendente (art. 274, 8º).

fábricas e outras atividades de significação equivalente de interesse social. A designação e a demissão⁸ dos membros da JL cabem ao Intendente, com a anuência da maioria absoluta da JD⁹. As designações devem respeitar, quando possível, a proporcionalidade da representação partidária existente no órgão legislativo departamental¹⁰, o que Gutiérrez (2004, p. 50) considera difícil de cumprir dado o número de integrantes das JL, mas fica evidente que o partido do Intendente tem, pelo menos, três das cinco vagas. No que tange à demissão, a Lei 9.515 (art. 19, 8º), agrega que, antes de deliberar, a JD deve ouvir as exposições que os afastados queiram formular.

As competências da JL abrangem: a) velar pelo cumprimento das ordens, dos acordos e das demais resoluções de caráter municipal; b) cumprir as obrigações que lhe conferem as leis e exercer as atribuições que lhe encomende o Intendente; c) propor ao Intendente as melhorias que considere convenientes; d) vigiar, em sua jurisdição, o recebimento das rendas departamentais; e) cobrar, fiscalizar o recebimento e administrar as rendas e proventos que por conceito lhe seja atribuída, sem prejuízo da superintendência do Intendente; f) cuidar dos bens existentes em sua jurisdição, propondo ao Intendente a melhor forma de aproveitá-los; g) atentar especialmente para a higiene e salubridade das localidades; h) propor a formação de fundos locais por subscrição voluntária, destinados exclusivamente às melhorias locais; i) empregar os recursos orçamentários destinados pelo Intendente para os serviços e necessidades locais; j) ser, em cada localidade, uma representação do Intendente em tudo o que se refere às garantias individuais e à instrução primária, promoção da agricultura e da pecuária, assim como tudo o que proponha o aprimoramento da localidade, prestando contas ao Intendente na forma oportuna; k) apresentar anualmente seu orçamento e o plano de trabalho para os recursos que lhe forem destinados (Lei 9.515, art. 57).

Este rol de competências demonstra que essas autoridades atuam como cargos de confiança dos Intendentes, pois realizam tarefas administrativas, têm autonomia muito restrita, não possuem nenhum caráter legislativo e são passíveis de demissão. Podem ser vistas como “representativas” dos interesses de suas localidades – uma das características que impulsiona a criação dos municípios –, mas esta não é condição necessária para que sejam constituídas.

A legislação também prevê a existência de outras duas modalidades de JL. Desde a Constituição de 1934 (art. 247)¹¹, por decisão da maioria absoluta das duas câmaras que compõem a Assembleia Geral, é possível criar uma Junta de competência ampliada, chamada de Autônoma (JLA)¹², em localidades que não são capitais dos departamentos e têm mais de 10 mil habitantes ou que sejam declaradas de especial interesse nacional para o desenvolvimento do turismo. Nas

⁸ A medida é extensiva às Juntas Locais Autônomas (JLA), mas vedada no caso das eletivas (JLAE). Ambas serão apresentadas mais adiante.

⁹ Const. 1934 (art. 241, 3º; art. 242 1º); Const. 1942 (art. 238, 3º; art. 239); Const. 1952 (art. 273, 5º; art. 274, 8º); Const. 1967 e 1996 (art. 275, 8º; art. 273, 5º). No caso da Carta de 1952, as prerrogativas diziam respeito ao Conselho Local e cabiam ao Conselho Departamental. A Constituição de 1934 (art. 241) e a Lei 9.515 (art. 35, 8º) especificavam que, para aprovar os nomes indicados, seria necessário o voto de 3/5 da JD. Segundo Gutiérrez (2004, p.48-49), como a partir da Const. de 1952 foi estabelecida a maioria absoluta, aquela exigência passou a ser considerada inconstitucional.

¹⁰ Cf. Const. 1942 (art. 243); Const. 1952 e 1967 (art. 287). A reforma de 1996 a deslocou para a letra Y, 2 das Disposições Transitórias e Especiais e ela não constava na Carta de 1934.

¹¹ Consta nas igual teor nas constituições de 1942 (art. 244), de 1952, de 1967 e de 1996 (em todas, art. 288).

¹² As leis que aprovaram essa modalidade assim as denominaram, mas elas não são, de fato, autônomas, pois possuem tão somente competências ampliadas. Decisão da Suprema Corte de Justiça de 1988 estabeleceu que as JL (inclusive as eletivas) são órgãos desconcentrados, não descentralizados e muito menos funcionalmente autônomos em relação ao Intendente (Delpiazzo, 2010, p.31). A prerrogativa a mais que elas têm é o fato de a lei garantir que recebam 70% das rendas produzidas em sua área de jurisdição (Lei 9.515, art. 60).

Constituições de 1934 e de 1942 não havia informação sobre quem teria competência para propor a criação da JLA, pois a questão era remetida à norma ordinária. Nesse caso, prevalecia a Lei 9.515, cujo art. 59 define que a iniciativa cabe à JL que pretende ter sua competência estendida, ao Intendente, à maioria dos membros da JD, além de membros da Assembleia Geral. A partir do texto de 1952 (art. 288), a prerrogativa passou a ser apenas do respectivo GD¹³.

Esta mesma Constituição, ainda no art. 288 – mantido nas de 1967 e de 1996 –, estabelece a possibilidade de, seguindo as mesmas condições para a criação das JLA, existirem Juntas Locais Autônomas e Eletivas (JLAE), ou seja, cujos membros são eleitos, e não indicados pelo Intendente, e não podem ser demitidos. Ao menos teoricamente, esses edis possuem mais autonomia e são mais representativos dos interesses da população local, embora não necessariamente contrários ao Intendente¹⁴.

Contudo, apesar de permitida há bastante tempo pela legislação, as JL não eram uma realidade disseminada no Uruguai. Segundo Magri e Freigedo (2010), antes da instalação dos municípios, havia 144 comuns, nove autônomas¹⁵ e três eletivas¹⁶. Alvarado (2011 p.6) relata que “el proceso de creación de las Juntas fue lento y discontinuo; su creación atendía a reclamos de los vecinos pero sin ningún criterio formal que estableciera claramente en qué casos debían crearse. Se dieron entonces variadas situaciones, en algunos departamentos se crearon numerosas Juntas y en otros no se creó ninguna aunque la población lo reclamase, incluso muchas Juntas se crearon y nunca llegaron a funcionar”.

2.2 A reforma de 1996

Este cenário foi modificado pela reforma constitucional de 1996 que tinha, entre outros objetivos, implementar políticas de descentralização em amplos setores do Estado, como se depreende do programático inciso 3º do art. 50: “o Estado impulsará políticas de descentralização, de modo a promover o desenvolvimento regional e o bem-estar geral”¹⁷.

Assim, foram determinadas ou passaram a ser anunciadas: (a) separação no tempo das eleições nacionais e departamentais (Const. 1996, art. 77, 9)¹⁸; (b) autorização para que os governos departamentais celebrassem acordos para organização e prestação de serviços em âmbito departamental, regional ou interdepartamental entre si, com o Poder Executivo Nacional, os Entes

¹³ A determinação foi repetida no mesmo artigo das Cartas de 1967 e de 1996.

¹⁴ A definição da composição das JLAE ocorre no mesmo dia da eleição departamental e a legislação impõe o voto vinculado (a obrigatoriedade de votar no mesmo partido para todos os cargos em que o eleitor fez uma escolha), o que amplia a possibilidade de o Intendente ter maioria.

¹⁵ Paso de los Toros (Tacuarembó, desde 1937); Santa Lucia, Las Piedras, Pando e La Paz (Canelones, as três primeiras desde 1937 e a última desde 1965); Villa Sarandí del Yi (Durazno, desde 1941); Villa Sarandí (Florida, desde 1941); Carmelo e Nueva Helvecia (Colonia, desde 1950).

¹⁶ Río Branco (Cerro Largo, desde 1964); Bella Unión (Artigas, desde 1994); San Carlos (Maldonado, desde 1994).

¹⁷ Instalou-se grande polêmica sobre como poderiam ser entendidas ou deveriam ser desenhadas essas políticas. Ver: Magri (2001), Veneziano (2000), Gallicchio (2003), Oszlak; Serafinoff (2010).

¹⁸ A simultaneidade associada ao voto vinculado fazia com que o eleitor fosse obrigado a escolher candidatos do mesmo partido para todos os cargos em disputa. Conforme Guerrini (2000, p.187) e Cardarello (2001, p.82), havia um efeito de arrasto da eleição presidencial sobre a departamental, em razão da centralidade daquela disputa, logo, quase sempre a sorte do Intendente ficava associada ao desempenho dos candidatos presidenciais de seu partido, independentemente da qualidade da gestão ou dos níveis de aprovação que apresentava.

Autônomos e os Serviços Descentralizados¹⁹ (art. 262, inc. 5º); (c) constitucionalização do Congresso de Intendentes²⁰, que ficou autorizado a celebrar os mesmos acordos que os governos departamentais (art. 262, inc. 6º); (d) abertura da possibilidade de criação de fundos com vistas à formulação de planos e programas a serem desenvolvidos no interior do país (art. 298); (e) criação de uma Comissão Setorial no Gabinete de Planejamento e Orçamento (OPP, sigla em espanhol), formada pelo Congresso de Intendentes e por ministros, responsável pelo desenvolvimento de políticas de descentralização (art. 230, inc. 5º, B).

No que tange ao assunto em questão, houve a inserção do inc. 3º no art. 262, que afirma a distinção entre as matérias departamental e municipal/local, pois, até então, as duas eram tomadas como equivalentes. Como parte do novo modelo, a Constituição deixou de associar o Intendente e o departamento ao termo “municipal”²¹. Contudo, a delimitação dessa distinção era remetida à lei ordinária.

Já o art. 262, inc. 2º, estabeleceu que poderá existir uma autoridade local em toda a povoação que tenha as condições mínimas que fixar a lei e também, uma ou mais, na planta urbana das capitais departamentais, se assim determinar a JD por iniciativa do Intendente. A inovação era tornar possível que as capitais tivessem essas autoridades, o que até então era vedado, mas não havia novidade em determinar que a existência em outras povoações fosse regulamentada em lei, pois isto vinha sendo repetido desde a Constituição de 1934 – e, como apresentado anteriormente, os critérios específicos figuram na Lei 9.515.

A conjugação desses dois incisos do art. 262, aliado ao “espírito” que inspirava a reforma constitucional, gerou a expectativa de que a lei ordinária avançasse no campo do poder local. Entretanto, havia o risco de a legislação ordinária nunca ser implantada ou de estabelecer critérios que limitariam a formação ou o poder dessas autoridades. Também permaneceu a indefinição sobre quem seriam essas autoridades locais. O art. 287 explicita que elas podem ser unipessoais ou coletivas. Da mesma forma, a letra Y, 1 e 2 das Disposições Transitórias e Especiais destaca que, até o advento de lei regulamentar, persistem as JL existentes, com o mesmo modelo de composição, assim como aquelas que, a partir daquela data, sejam criadas. Caso eletivas, elas serão integradas por representação proporcional e presididas pelo primeiro titular da lista mais votada, do partido mais votado, na respectiva circunscrição territorial. Em outras palavras: até que a lei ordinária traga mudanças, persiste o ordenamento em vigor, a já comentada Lei 9.515, de 1935.

Assim, com exceção do departamento de Montevidéu, que desde a chegada da Frente Ampla ao comando da intendência, em 1990, vinha implementando políticas de descentralização, nenhuma ação de vulto foi desenvolvida para transferir capacidades às comunidades locais. Conforme o

¹⁹ Pessoas jurídicas de direito público que tratam de setores ou serviços do Estado (bancos, portos, eletricidade, telefonia, correios, combustíveis, ensino superior), organizados sob a forma de empresas estatais que podem contar com a participação de capital privado (Const. 1996, seção XI).

²⁰ Órgão que reúne os 19 chefes dos executivos departamentais, tendo como objetivos coordenar as políticas de seus governos, celebrar convênios com a Presidência, os Entes Autônomos e Serviços Descentralizados, prestar de serviços e de atividades próprias ou comuns, tanto em seus respectivos territórios como de forma regional ou interdepartamental. As primeiras reuniões ocorreram em 1943 e ele se institucionalizou em 1959. Apesar disso, permaneceu até 1996 sem reconhecimento legal (Congresso de Intendentes, 2014).

²¹ Gutiérrez (2004, p.23) aponta que o trabalho não foi completo, pois em várias passagens o termo “municipal” permaneceu vinculado aos departamentos (art. 271, inc. 2º e 3º; art. 281, inc. 1º e 3º; art. 303 e art. 306), sem contar a Lei 9.515, que continua a ser identificada como aquela que estabelece disposições para o governo e a administração dos municípios.

tempo passava, cresciam: os juízos pessimistas acerca da efetiva implantação dessas medidas, as discussões em torno do alcance e dos limites que elas poderiam atingir, bem como as afirmações de que uma mobilização efetiva seria necessária para que elas não se tornassem letra morta. De tal modo que, cinco anos após a reforma de 1996, Magri (2001, p. 101) anotou: “no parece haber en la letra constitucional una aspiración explícita y fundamentada de por qué, cómo y hasta dónde llevar adelante un proceso de descentralización intra-departamental, lo cual obliga a reflexionar acerca de si la propuesta está presente en las apuestas políticas de los partidos y de los parlamentarios, de los gobiernos municipales y de las mismas sociedades locales”.

3 O advento da lei de descentralização política e participação cidadã

O cenário começou a mudar em julho de 2007, mais de uma década após a reforma constitucional. Um anteprojeto de lei que propunha a implantação dos municípios foi formulado no âmbito do OPP e, depois de aprovado pelo Conselho de Ministros, encaminhado pelo Presidente Tabaré Vázquez (Frente Ampla) ao Congresso de Intendentes e aos partidos de oposição para discussão (LR21, 10 jul. 2007).

A proposta chegou ao parlamento em março de 2008. Cardarello et al. (2010, p.60) destacam que no 2º semestre de 2009 o projeto parecia destinado ao naufrágio, sensação que era agudizada pela proximidade do término do mandato do presidente, principal incentivador da iniciativa (março de 2010), e pela ausência de consenso no interior da própria Frente Ampla²². Os intendentes também resistiam, inclusive os do partido do presidente, receosos com a perda de poder que vislumbravam na proposta (Magri, 2010a, p.89). Contudo, o empenho pessoal de Vázquez foi fundamental para costurar acordos, vencer a resistência de setores de seu próprio partido ou da oposição, o desinteresse dos intendentes e, por fim, conseguir não só a aprovação da medida como a sua imediata implantação.

Dessa forma, após 18 meses de discussão, em setembro de 2009, ela foi aprovada como a Lei 18.567, chamada de “Lei de Descentralização Política e Participação Cidadã”²³. O tempo de tramitação é ainda mais longo, pois a certeza em torno do tema só foi obtida em fevereiro de 2010, quando a Lei 18.644 “corrigiu” algumas questões que haviam ficado pendentes e estabeleceu em definitivo que os municípios seriam implantados em 2010.

Veneziano (2010, p.9), Oroño (2010b, p.348), Cardarello et al. (2010, p.65) destacam que a descentralização foi impulsionada desde cima, e não como resposta a demandas de localidades empenhadas em obter mais autonomia político-administrativa. Para Veneziano (2000, p.115), uma parte da explicação deriva da cultura política uruguaia, que desconfia do local, pois o associa ao caudilhismo, aos interesses particularistas e ao clientelismo, assim como valoriza o Estado unitário, por vinculá-lo a interesses universalistas e igualitários, os quais poderiam ser ameaçados pela

²² Partido Socialista, setor ao qual estava vinculado o presidente, era favorável. Mas eram contrárias as duas maiores frações: Movimento de Participação Popular, da qual faz parte José Mujica, sucessor de Vázquez, e Assembleia Uruguaia, do futuro vice-presidente Danilo Astori. A divergência não girava em torno da criação dos municípios, e sim da necessidade de implantá-los em 2010, pois defendiam que tal ocorresse em 2015.

²³ A ela se seguiram outras quatro normas legais: 18.644, de 12 fev. 2010 (revogou e alterou artigos da anterior, e acrescentou novas determinações); 18.653, de 15 mar. 2010 (definiu os municípios a serem criados); 18.659, de 26 abr. 2010 (estabeleceu um determinado sentido às normas relativas ao Alcalde); e 18.665, de 07 jul. 2010 (versou sobre o regime de incompatibilidade das autoridades locais). Por fim, em 18 set. 2013, foi aprovada a Lei 19.272, que modifica algumas das determinações anteriores, acrescenta e especifica outras.

descentralização vista como fragmentação. De modo convergente, Magri (2010a, p.94) lembra que “el formato socio-político impuesto desde los comienzos de la Nación, debilitó las posibilidades de formar una identidad comunal que propiciara y sustentara el desarrollo humano y económico desde las potencialidades endógenas”.

Talvez por isso, na exposição de motivos da versão original do projeto, Vázquez aponte as raízes artiguistas da proposta, pois vinculada ao resgate da tradição dos cabildos e das assembleias de províncias, vilas e povoados em que o povo elegia suas autoridades, apresentava propostas e controlava a gestão²⁴. Nesse mesmo documento ele refere que a medida também era importante para modificar a macrocefalia da capital Montevidéu, o que resultava necessário para um desenvolvimento nacional harmônico, e a tentativa de evitar que o mesmo se repetisse com as capitais departamentais em relação às localidades do interior.

A denominação “Descentralização Política e Participação Cidadã” sinaliza os objetivos principais que a lei visa a atingir. Ela envolve a redistribuição de poder e a atribuição de competências, responsabilidades, capacidades e recursos aos municípios, um órgão de menor nível hierárquico, criado a partir dessa norma. Igualmente, por meio dessa nova instância, procura abrir espaços de participação direta aos cidadãos e construir formas mais amplas de democratização (Cardarello et al., 2010, p.54).

Há ambiguidades no desenho institucional adotado, tendo em vista tais objetivos. De um lado, a legislação constrói novos espaços institucionais, valoriza o âmbito local e reorganiza a distribuição do poder entre os níveis da administração, mas o faz seguindo o modelo tradicional: tais espaços serão ocupados pelos mesmos atores partidários, os quais terão ou deverão operar a partir da mesma lógica em vigor. Ou seja, não há nenhuma inovação no exercício do poder político, somente a peculiaridade de aplicá-lo a um novo âmbito. De outro, é apontada a potencialidade que a criação dos municípios traz e a perspectiva de que, “la indeterminación con que nacieron estas entidades, que debilita su posibilidad de afirmación institucional y legitimación, pero que a la vez constituye una oportunidad para la innovación, en lo institucional, en la gestión y en la vida local” (Schelotto e Abreu, 2013, p.110).

4 Participação cidadã

Para cumprir um de seus pilares, o princípio de fomentar a participação da cidadania (Lei 18.567, art. 3º), a legislação afirma que os municípios devem: a) criar âmbitos de participação social (Lei 18.567, art. 17); b) instrumentalizar a participação ativa da sociedade nas questões locais; c) propiciar os espaços necessários e os mecanismos adequados para que a população participe da informação, consulta, iniciativa e controle dos assuntos de sua competência (Lei 18.567, art. 5º). Igualmente, estabelece formas concretas de participação: a) poder de iniciativa ante os governos municipal e departamental, inclusive para propor a criação de um município, de 15% dos eleitores²⁵ (Lei 18.567, art. 5, 3º; art. 16); b) Audiência Pública (AP) anual para prestação de contas que as autoridades locais têm a obrigação de realizar (Lei 18.567, art. 13, 19º)²⁶. Autores como Veneziano

²⁴ Não é o caso de discutir em que medida ele corresponde ao modelo proposto por Artigas, mas sim de evidenciar que há a tentativa de granjear apoio ao vinculá-lo ao grande herói do Uruguai e a todo o simbolismo que ele tem para o país.

²⁵ Mais detalhes sobre a proposição de novos municípios serão apresentados na sequência.

²⁶ A Lei 19.272, art. 13, 4, acrescentou a necessidade realizar AP para apresentar os programas de desenvolvimento e de promoção da qualidade de vida e as medidas de prevenção de saúde, higiene e proteção ao meio-ambiente.

(2010) e Magri (2010b) avaliam positivamente a exigência da realização da AP. Na opinião de Oroño (2010a, p.39, 42), se adequadamente regulamentada, ela pode ser um eficiente instrumento de controle.

No entanto, a norma não fixa outros mecanismos de participação, ao contrário, adota um tom generalista e sensível à diversidade dos municípios, pois estabelece que cada um deles criará os âmbitos necessários e os mecanismos adequados, dependendo da temática e dos níveis organizativos da sociedade (Lei 18.567, art. 5º). Veneziano (2010, p.5-6) comenta que grande parte desses mecanismos depende de iniciativa do governo municipal e que, como a lei não os detalha, há o risco de limitar o impacto que eles podem ter. Oroño (2010a, p.43-44) demonstra preocupação com o teor do art. 5º, pois, na ótica dele, deveriam existir critérios uniformes e comuns a todos, com vistas a que o desenvolvimento dessa participação tenha uma coerência nacional. Todavia, também interpreta que a intenção de não avançar nessa questão “se ubica en la percepción de que, en el marco de un proceso de larga duración, podría ser excesivamente denso afrontar simultáneamente la implementación de cambios tan relevantes en la representación política local y la creación de mecanismos de participación social. Por otro lado, establecer mecanismos demasiado rígidos podría impedir la adecuación a las peculiaridades locales” (Oroño, 2010a, p.8).

A visão de Cardarello et al. (2010, p.65) é de que, embora a participação cidadã seja uma das bandeiras da esquerda e, por isso, apareça como princípio na criação dos municípios, a experiência uruguaia mostra níveis pouco elevados de engajamento nas instâncias já existentes, o que projeta um cenário semelhante nos municípios, especialmente naqueles do interior do país, onde historicamente não há estímulos do gênero.

Em termos gerais, prevalece a visão precavida que emana de Cardarello et al. (2010, p.65): “no será un cambio que se pueda apreciar en un momento determinado, habrá que conocer qué tanto las comunidades están preparadas o dispuestas a recibirlo. Está claro que ningún cambio de esta naturaleza y complejidad se realiza de la noche a la mañana y que siempre habrá que salvar situaciones entre la letra y la implementación.”

As entrevistas realizadas por Ferla, Silva e Zuasbanar (2014), parecem confirmar este vaticínio. Os alcaldes indicaram que 97% deles recebem os moradores com muita ou bastante frequência, fato positivo ao apontar para uma relação de proximidade entre governo e cidadãos, o que corresponde ao “espírito” da criação dos municípios, mas que também pode indicar a manutenção da lógica de clientela que caracteriza as relações com as autoridades locais. A mesma pesquisa registrou que 54% dos alcaldes afirmam realizar com muita ou bastante frequência encontros coletivos com os cidadãos, uma queda em relação ao levantamento anterior, realizado em 2011, quando o índice foi de 61%. Em compensação, a prestação de contas à cidadania – uma obrigação legal – é realizada com muita ou bastante frequência por 45% dos alcaldes, enquanto 15% disseram que simplesmente não a realizam.

Por fim, cabe destacar que, ao regulamentar o funcionamento dos municípios, alguns departamentos avançaram na questão da participação cidadã, notadamente aqueles governados pela Frente Ampla. Um deles é Canelones, que criou um “Cabildo” em cada município, órgão de participação permanente, cujas funções são as de assessoria, iniciativa, colaboração, discussão e acompanhamento do Plano de Desenvolvimento Municipal e, naquilo que afete o município, dos planos regionais e departamentais. O “Cabildo” é formado obrigatoriamente pelas autoridades municipais e facultativamente pelos cidadãos alistados, bem como jovens de 14 a 18 anos (não

eleitores, portanto), que residam, estudem ou trabalhem no território do município. Independentemente da audiência pública a que a lei faz referência e com a qual não se confunde, o “Cabildo” deve se reunir ao menos uma vez por ano (JD Canelones. Decreto 80, art. 13-19). O outro é o de Montevidéu, que determinou que os municípios promovam um “Cabildo” para discutir o Plano Municipal de Desenvolvimento, o projeto de Orçamento quinquenal e seus respectivos ajustes anuais, no qual participam as autoridades locais, Conselhos de Moradores, representantes das organizações sociais do município e moradores individuais (JD Montevideo. Decreto 33.209, art. 31).

5 A criação de novas instâncias de poder

Apesar da ênfase programática e da obrigatória ampliação da participação cidadã constante na norma, tal figura mais como intenção e potencialidade, pois a efetivação é incerta e dependente de uma série de fatores. O mesmo não pode ser dito do outro objetivo primordial, a constituição dos municípios, pois eles são de implantação imediata, produzem efeitos independentemente do modo como venham a ser geridos, assim como são o meio a partir do qual a participação cidadã deve ser promovida. Em razão dessas peculiaridades, figura como a principal inovação trazida pela lei, mudança que está explicitada logo no artigo 1º: a autoridade local se denomina município e configura um terceiro nível de governo e de administração, ou seja, instância acrescentada às anteriormente existentes, a nacional e a departamental.

Uma primeira polêmica surge em razão da denominação adotada pela lei. Botinelli (15 dez. 2013) reclama que a nova instância não deveria se chamar “município”, e argumenta que tanto do ponto de vista histórico quanto legal, no Uruguai este termo corresponde ao departamento. Segundo o autor, o fato é comprovado por meio das já referidas passagens da Constituição em que o termo é associado ao departamento, bem como na também já citada Lei 9.515. Por isso, advoga que outra denominação deveria ter sido adotada, mas rejeita “alcaldía”, como popularmente os municípios começaram a ser denominados, pois este termo se refere ao titular executivo de um órgão colegiado, o que os municípios não são. De modo semelhante, um dos Intendentes entrevistados por Ferla, Silva e Zausnabar (2014, p.54), ao se referir ao poder do Alcalde frente aos conselheiros, destacou que “alcaldías no existen y, sin embargo, todo el mundo les dice así [...]”.

Bottinelli (15 dez. 2013) também aponta para um equívoco no significado atribuído ao termo na lei. Ele é utilizado para indicar o órgão coletivo formado pelo Alcalde e pelos conselheiros, e não ao território correspondente ao poder local regido por uma autoridade própria, logo o “município” só tem existência como governo. Para o autor, tal acepção contraria o sentido corrente (não só em países de língua espanhola) e revela uma confusão entre “município” propriamente dito e “governo municipal”. Um exemplo dessa dicotomia surge no art. 1º da Lei 18.644, preservado na Lei 19.272, que apresenta os requisitos para alguém ser “membro do município” (ou seja, do governo municipal), o que leva a supor que os moradores ou os eleitores do território correspondente não fazem parte do município, não são “municipes”, pois este só existe legalmente como “governo municipal”.

Apesar disso, em várias passagens da lei, o termo é utilizado ou pode ser interpretado como sinônimo de território no qual habita ou vota uma determinada população ou, ainda, como sinônimo de jurisdição do poder local, o qual se expressa por meio de um órgão diretivo, mas com ele não se

confunde. Assim, no art. 1º da Lei 18.567, é dito que “cada município terá ao menos uma população de pelo menos dois mil habitantes”.

Na linha dessa reflexão, provavelmente o mais correto seria identificar o município como o território em que se assenta o terceiro nível de administração de governo do país; e as autoridades locais que nele atuam como “governo municipal”. Esta foi a regulamentação realizada pela JD de Montevideu (Decreto 33.209). Uma variante, “conselho municipal” (o conjunto das cinco autoridades) surge no art. 30 da Lei 19.272. É importante frisar que essas expressões não figuram nas leis nacionais referentes ao tema, produzidas entre 2009 e 2010, que utilizam tão somente “município”. Elas aparecem naquelas de âmbito departamental ou, a revelar um avanço na percepção da questão, na nova legislação nacional (a Lei 19.272).

Independentemente dessas polêmicas de nomenclatura, que são válidas e importantes, as questões que se colocam a partir da constatação do advento de um terceiro nível de governo são: como essa instância está estruturada em termos de poderes, prerrogativas e atribuições?; como ela pode ser constituída e quem a compõe?.

5.1 O caráter eletivo

De fundamental relevância nesse campo é o caráter eletivo e direto das autoridades municipais (Lei 18.567, art. 3º, 5; art. 9º). Porém, a lei não explicitou quem seriam os eleitores, havendo dúvida se seria necessário alistamento nas zonas eleitorais correspondentes ao município²⁷, residência no território por ele compreendido ou ambos. O esclarecimento coube à Corte Eleitoral, por meio da Circular 8.544²⁸, e recaiu sobre a primeira alternativa.

Para Oroño (2010b, p.351) o caráter eletivo (e a legitimidade normalmente associada a tal condição) tem a possibilidade de provocar mudanças na estrutura e nas relações políticas departamentais. Ele modifica substancialmente a lógica de funcionamento em comparação àquela vigente nas JL, as quais, em sua ampla maioria, quando ativas, funcionavam com um secretário político de confiança do Intendente e cinco edis locais designados por este com anuência da JD. Igualmente, “la necesidad de articulación y negociación con el respectivo intendente implicará la necesidad de presentar proyectos de gestión que fundamenten la propuesta de recursos para cada municipio: recursos financieros, humanos y materiales que permitan en determinado plazo cambiar la realidad local de determinada manera, que se entiende positiva para su población y congruente con el programa departamental y con el programa local presentado a la ciudadanía en las elecciones municipales”. Além disso, abre a perspectiva de uma nova dinâmica de relações entre essas instâncias, calcadas em bases partidárias, cujos atores serão definidos por manifestação direta do eleitorado.

A Lei 18.567, art. 9º, afirma que essa autoridade local é um corpo coletivo, formado sempre por cinco membros. Não há inovação nesse quesito: a quantidade de cargos segue o modelo que vinha sendo adotado para as JL desde a Constituição de 1934, e a previsão de mesmo número de cadeiras em todos os municípios acompanha o padrão adotado para as JD. Da mesma forma, os art.

²⁷ O termo utilizado é possuir a “credencial cívica” (equivalente ao título eleitoral brasileiro), comprovante da inscrição (alistamento) no “registro cívico nacional”, a relação oficial de eleitores do país, e, conseqüentemente, em uma “circunscrição” (zona eleitoral), divisão do território dos departamentos, realizada pela Corte Eleitoral, na qual o voto é exercido (nas seções, denominadas de “circuito eleitoral”).

²⁸ Esta resolução de caráter regulamentar foi autorizada pelo art. 6º da Lei 18.644.

9º e 11 da Lei 18.567 aplicam aos municípios as regras válidas para os pleitos nacional e/ou departamentais: fórmula eleitoral proporcional (Const. 1996, art. 77, 3); duplo voto simultâneo (Const. 1996, art. 79)²⁹; lista fechada, hierarquizada e bloqueada³⁰; necessidade de filiação partidária para alguém ser candidato (Const. 1996, art. 79; Disp. transt. e esp. W, 5); a obrigatoriedade de o lema ter participado de todos os estágios anteriores do ciclo eleitoral para poder concorrer (Const. 1996, art. 77, 12; Disp. trans. e esp. W, 5).

Magri e Freigedo (2010, p.327) criticam a exigência da filiação partidária, pois consideram que ela contradiz a natureza da descentralização territorial e o conceito de abertura de espaços à participação cidadã, visto não possibilitar aos cidadãos governar seus municípios sem estarem vinculados a forças partidárias. No entanto, torna evidente que a descentralização presente nos municípios foi realizada sem prescindir das formas tradicionais e consagradas de representação política. Mais do que isso, ampliou o número de cargos eletivos disponíveis aos partidos³¹.

Contudo, as eleições municipais também trazem regras inovadoras em relação à tradição do país. O primeiro nome da lista (sublema) mais votada do partido (lema) mais votado torna-se o Alcalde³², quem preside o município, é o responsável pela direção administrativa e pela representação externa do órgão, sendo um *primus interparis*. Os outros quatro são denominados conselheiros (Lei 18.567, art. 9º e 11) e a exemplo dos edis departamentais (Const. 1996, art. 295, inc. 1º) e dos edis locais, não são remunerados (Lei 18.567, art. 11, inc. 2º)³³. A norma silencia sobre o pagamento do Alcalde, mas o cargo recebe salário e este varia conforme o departamento³⁴. Destaca-se, ainda, que as autoridades locais receberam denominações distintas das equivalentes nacional e departamental, o que reforça a tentativa de distinguir os três níveis.

²⁹ Trata-se de uma modalidade de voto preferencial intrapartidário ou de primárias que ocorrem concomitantemente à eleição, existente no Uruguai há mais um século. O eleitor vota no lema (denominação com a qual um partido ou uma aliança de partidos concorrem) e se este apresentar mais de um candidato (cargo executivo) ou mais de uma lista de candidatos (posto legislativo) pode escolher um desses concorrentes (sublema). O voto é computado para ambos, pois há duas disputas simultâneas: entre os lemas e, no interior de cada um, entre seus sublemas. O eleitor também pode não indicar um concorrente específico do lema, o que corresponde ao “voto na legenda” brasileiro. Para mais detalhes, ver: Buquet (2003).

³⁰ O texto constitucional não a estabelece explicitamente, mas há diversas passagens em que se depreende tal determinação, caso do art. 155. Contudo, ela está normatizada na Lei 17.113, de jun. 1999, conhecida como “lei das eleições”, para citar a mais recente relativa ao tema.

³¹ Antes do advento dos municípios existiam 754 cargos eletivos no país, dos quais 150 remunerados. Após, passaram a ser 1.184, dos quais 239 remunerados, um aumento de 57% e de 59%, respectivamente.

³² O modelo é semelhante ao adotado para Intendente (e Presidente até a reforma constitucional de 1996). As diferenças são que o candidato a Intendente recebe votos pessoalmente e o pleito se decide por maioria partidária simples, enquanto na municipal eles são atribuídos a uma lista e a fórmula é proporcional. Em razão dessa peculiaridade, a Lei 18.659 acrescentou que o primeiro da lista mais votada se torna Alcalde se esta conquistar a vaga, pois, em razão do duplo voto simultâneo, é possível que uma lista obtenha mais votos dentre todas e não se eleja – situação análoga a do candidato a Intendente, que pode ser o mais votado e não conquistar o cargo.

³³ A Lei 19.272 excluiu a referência aos cargos serem honorários, o que abre a possibilidade de, a partir de 2015, existir algum tipo de remuneração. Oroño (2013b) justifica a supressão porque a restrição gerou uma série de dificuldades ao exercício da função de conselheiro e ela torna possível o pagamento, mas não o impõe. Por outro lado, rompe a tradição de os membros dos legislativos subnacionais serem cargos honorários.

³⁴ Houve departamentos que fixaram a mesma remuneração para todos os alcaides, casos de Montevideu (70 mil pesos, cerca de 3 mil dólares, equivalente ao salário do secretário da antiga JL) e Salto, que a definiu em 30% do salário do Intendente (LaRed21, 28 jun. 2010; JD Salto. Decreto 9.479, art. 12). Outros, como Durazno e Soriano, calcularam-na em razão da população de cada município (JD Durazno. Decreto 2.148, art. 29; Intendência Soriano. Orçamento quinquenal 2011-2015, art. 3º).

Uma segunda diferença é não repetir o modelo de maioria automática vigente para a composição da JD e que garante ao partido do Intendente a maioria absoluta, caso não a atinja nas urnas³⁵. Assim, o modelo torna possível que o partido do Alcalde seja minoritário.

Estabeleceu-se uma discussão em torno do modelo de suplência adotado pela legislação. A Lei 18.567, art. 11 determinou que o 1º suplente do Alcalde é o titular eleito que o siga na mesma lista e, na falta deste, o primeiro titular da segunda lista mais votada do mesmo partido ou lema. Oroño (2010a, p.29) pondera que este modelo não especifica quem substitui o titular caso os dois citados na norma não queiram ou não possam fazê-lo; assim como pode subverter a vontade popular, caso o lema do Alcalde só tenha conquistado uma cadeira, já que, nessa situação, o suplente necessariamente será de outro lema. Para Cardarello (2011, p.76) outro problema é a regra determinar que o segundo na ordem de suplência seja de outra fração, o que pode gerar desequilíbrios na disputa interna do partido.

A Lei 19.272, art. 11 procurou tornar mais coerente o sistema. Em caso de ausência por menos de 10 dias subsequentes, o Alcalde é substituído pelo conselheiro que o siga na mesma lista ou, então, pelo conselheiro da segunda lista mais votada do mesmo partido. Porém, em caso de ausência mais prolongada, quem o substitui é aquele que foi proclamado como o suplente correspondente.

No caso dos conselheiros, o sistema é o mesmo em vigor para as JD, ou seja, quando o titular não comparece ou deixa temporariamente a reunião, o lugar pode ser ocupado imediatamente por um dos suplentes, respeitada a ordenação prévia no caso de mais de um estar em condições de substituí-lo³⁶.

Uma das questões sobre as quais a legislação silenciou e que só foi resolvida com a aprovação da Lei 19.272 diz respeito à possibilidade de reeleição dos Alcaldes. Foi determinado que eles têm o mesmo regime dos intendentes, ou seja, podem postular somente um segundo mandato consecutivo e, para isso, devem renunciar três meses antes do pleito³⁷.

As atribuições do Alcalde são: a) presidir as sessões do município e resolver por duplo voto as decisões em caso de empate; b) dirigir a atividade administrativa e exercer a representação do município; c) propor ao município planos e programas de desenvolvimento local; d) ordenar os pagamentos municipais em conformidade com o estabelecido no orçamento quinquenal ou nas respectivas modificações e no respectivo plano financeiro, assim como nas disposições vigentes; e) adotar as medidas necessárias para o cumprimento das obrigações municipais, podendo dispor de pessoal, recursos materiais e financeiros para cumprir com os serviços essenciais vinculados à segurança e higiene. Também pode dispor dessas medidas e desses recursos em casos de urgência, prestando conta ao município na primeira sessão para que este resolva sobre a pertinência da ação (Lei 18.567, art. 14).

³⁵Mais detalhes, ver: Moraes (1997-98).

³⁶ A regulamentação dos municípios realizada pelos departamentos atentou para uma questão deixada sem referência pela legislação nacional: como substituir um conselheiro se não houver qualquer suplente apto para tal. A JD de Montevideo (Decreto 33.209, art. 11) definiu que, nessa situação, cabe a ela eleger o novo conselheiro num prazo de 60 dias, respeitado o partido do vacante. Río Negro e Maldonado definiram remeter à Corte Eleitoral para as proclamações necessárias no caso de ausência de suplentes tanto de Alcalde quanto de conselheiros (Intendência Río Negro, Decreto 514, art.12; JD Maldonado, Decreto 3.873, art.12).

³⁷ Antes, apenas as regulamentações dos departamentos de Florida (Decreto 16, art. 7º) e de Paysandú (Decreto 6.683, art. 4º) faziam referência à questão.

Aos conselheiros cabe: a) participar das sessões do município e votar a fim de formular as decisões, que são tomadas por maioria simples de seus integrantes; b) controlar o exercício das atribuições do Alcalde; c) representar o município quando este assim determinar; d) propor ao município planos e programas de desenvolvimento local, sem prejuízo das atribuições das autoridades nacionais e departamentais na matéria; e) colaborar com o Alcalde para o bom desempenho das obrigações municipais (Lei 18.567, art. 15).

Veneziano (2010, p. 8) informa que, conforme esse modelo, o município está submetido a uma série de controles: internamente, os quatro conselheiros o fazem em relação ao Alcalde; externamente, há o controle social promovido pela população, por meio da AP obrigatória, e aqueles realizados pelas autoridades departamentais (Intendente e JD) e o governo nacional. Oroño (2010a, p. 40) ainda acrescenta o Tribunal de Contas.

Para atuar como autoridade municipal são exigidos os mesmos requisitos para ser edil departamental, os quais estão discriminados no art. 264 da Constituição de 1996, bem como as mesmas incompatibilidades e proibições (Lei 18.567, art. 10). A Lei 18.644 explicitou quais são esses requisitos: 18 anos, cidadania natural ou legal com três anos de exercício e ser natural do departamento ou nele estar radicado há pelo menos três anos. Igualmente, impõe que os Intendentes e os edis departamentais são inelegíveis para o município.

No que tange às incompatibilidades e inibições, elas foram esclarecidas definitivamente pela Lei 18.665. O Alcalde está submetido ao mesmo regime que o Intendente, logo, o cargo é incompatível com qualquer outro emprego público, exceção feita à docência, ou com qualquer situação pessoal que implique receber salário ou retribuição por serviços de empresas que contratem com o governo departamental (Const. 1996, art. 289). A Lei 19.272 acrescenta, em seu art. 10, que o Alcalde que for funcionário público poderá se utilizar, no período em que exercer o cargo, do sistema de licença da função pública, o mesmo vigente para os que são designados para cargo político de confiança.

Os conselheiros equivalem aos edis departamentais, por isso a restrição atinge: os funcionários dos governos departamentais e os assalariados de ou os remunerados por serviços de empresas privadas que contratem com o GD. A restrição abrange, ainda: magistrados, membros do Tribunal de Contas, diretores de Entes Autônomos e dos Serviços Descentralizados, militares e policiais, os quais devem abster-se de dois a 10 anos para ocupar qualquer cargo público (Const. 1996, art. 290). A Lei 18.665 acrescentou um artigo, segundo o qual os conselheiros que são funcionários públicos gozarão dos mesmos benefícios que outorga o art. 673 da Lei 14.106, ou seja, poderão faltar a suas tarefas, sem desconto da remuneração, quando tiverem de comparecer a sessões ordinárias ou extraordinárias do município ou de suas comissões.

Agrega-se que, durante o mandato, as autoridades locais não podem atuar como diretores ou administradores de empresas que contratem obras ou que sejam fornecedoras do GD, assim como com qualquer outro órgão público que tenha relação com ele (Const. 1996, art. 291). A penalidade é a perda de mandato (Const. 1996, art. 292). Também é afirmado que os cargos são incompatíveis com o exercício de outra função pública eletiva, qualquer que seja sua natureza (Const. 1996, art. 294).

5.2 Atribuições e competências do município

Um dos princípios destacados pela lei é que o município busca a prestação eficiente dos serviços, com vistas a aproximar a gestão do Estado de todos os cidadãos (Lei 18.567, art 3º, 2). Como anota Schiavi (2013, p.85), este soa como um plano de intenções e tem algo de óbvio, pois não se pode esperar outra coisa de qualquer órgão estatal. O princípio se vincula a aquele que prevê a cooperação entre os municípios para a gestão de determinados serviços públicos ou atividades em condições mais vantajosas (Lei 18.567, art. 3º, 4). Nessa perspectiva, a lei os autoriza a serem incluídos nos acordos previstos no art. 262 da Constituição de 1996, anteriormente referenciados: aqueles do Poder Executivo nacional, dos Entes Autônomos e Serviços Descentralizados com o Congresso de Intendentes ou os governos departamentais, e dos governos departamentais entre si (Lei 18.567, art. 4º). Oroño (2010a, p.8) é otimista quanto a este aspecto, pois vê na associação dos municípios uma ferramenta que pode propiciar a circulação de informação e a troca de experiências.

Um primeiro experimento dessa associação foi implantado formalmente em três departamentos (Montevideo, Canelones e Florida). Ao regulamentar o funcionamento dos municípios, eles determinaram a criação da Junta de Alcaldes, um organismo de caráter consultivo, presidido pelo Intendente, que tem por finalidade ser um fórum de discussão entre os municípios e o Intendente no que tange ao orçamento e aos planos de desenvolvimento em comum (JD Montevideo. Decreto 33.209, art. 20; JD Canelones. Decreto 80, art. 3-9º; JD Florida. Decreto 16, art. 26). Assim, não se trata de uma entidade que integra somente os municípios, nem que visa em si mesma a troca de informações e a formulação de um agir concertado frente aos demais níveis de governo. Porém, inegavelmente, ela pavimenta o caminho para que essas aproximações ocorram, agendas comuns sejam formadas, parcerias se estabeleçam, bem como desestimula que as relações intergovernamentais se desenvolvam de forma individualizada.

Outra passagem da lei se dedica a distinguir as matérias departamental e municipal, seguindo a indicação do inc. 3º do art. 262 da Constituição de 1996. Aos departamentos, cabem: a) obrigações que a Constituição e a lei lhe atribuírem; b) temas que surjam de acordos entre o governo nacional e o departamental; c) proteção do meio ambiente e desenvolvimento sustentável dos recursos naturais em sua jurisdição (Lei 18.567, art. 6º). A Lei 19.272, promulgada após a instalação dos municípios, sentiu a necessidade de especificar novas prerrogativas: d) definição e desenho das políticas referentes ao ordenamento territorial, no marco das disposições da Lei de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável³⁸, assim como da legislação vigente em matéria nacional e departamental; e) definição da política de recursos financeiros; f) desenho e condução da política de recursos humanos; g) geração de programas de orçamento municipais previstos no orçamento departamental (Lei 19.272, art. 6º).

Aos municípios correspondem: a) obrigações que a Constituição e as leis determinarem; b) temas que lhes são próprios em sua circunscrição territorial; c) assuntos que, referentes a questões locais, o Poder Executivo nacional, por intermédio do respectivo GD, concorde em transferir a eles, assim como aqueles que o próprio departamento transferir³⁹; d) assuntos que resultem de acordos estabelecidos entre mais de um município do mesmo departamento ou de mais de um departamento,

³⁸ Foi aprovada em junho de 2008. Para mais detalhes, ver: Magri (2011).

³⁹ A Lei 19.272 se preocupou em discriminar quais são esses temas, embora eles já constassem no art. 13 da Lei 18.567 e serão apresentados a seguir.

desde que autorizado pelo Intendente (Lei 18.567, art. 7º). A Lei 19.272 agregou novas abrangências: e) administração dos recursos financeiros estabelecidos em seu orçamento, que deverão estar incluídos no orçamento departamental; f) administração dos recursos humanos dependentes do município; g) articulação com os moradores e a priorização das iniciativas existentes nas quais possa intervir; h) relação com as organizações da sociedade civil em sua jurisdição; i) celebração de convênios em sua área de competência; j) conhecimento das obras públicas a implementar-se em sua jurisdição; k) participação em projetos de cooperação internacional que compreendam a sua circunscrição territorial; l) projetos de desenvolvimento compreendidos nos pontos (d) e (k) que obtenham financiamento de cooperação que sejam respaldados por 30% dos inscritos na respectiva circunscrição ou por unanimidade dos integrantes do município e que não comprometam o orçamento quinquenal do GD deverão ser habilitados para sua execução.

Por sua vez, as obrigações estão relacionadas ao âmbito local ou são delegações do GD, e dizem respeito essencialmente às atividades cotidianas, tais como: disciplinar a localização de feiras; cuidar do trânsito, da iluminação pública, das instalações pluviais, do recolhimento e do depósito de resíduos, dos cemitérios; elaborar programas de cultura, saúde, higiene, proteção ambiental; realizar obras de melhoria e de conservação; adotar medidas em prol da pecuária⁴⁰, da indústria e do turismo; agir emergencialmente em casos de incêndios e catástrofes naturais (Lei 18.567, art. 13). Na visão de Cardarello (2011, p. 68), apesar de existirem novas faculdades e de serem fixadas novas formas de composição e de expressão das atividades do poder local, as principais continuaram a ser aquelas que cabiam às JL ou às autoridades unipessoais: iluminação, lixo e ruas⁴¹.

Para cumprir tais obrigações, a eles competem, também no âmbito do que lhe é próprio ou por delegação do departamento: ordenar gastos ou investimentos, respeitado o orçamento quinquenal⁴²; aplicar multas; administrar recursos financeiros e humanos sob sua responsabilidade; supervisionar o funcionamento da máquina pública; designar representantes em atividades de coordenação e de promoção do desenvolvimento regional; cuidar para que sejam respeitados os direitos e as garantias fundamentais dos habitantes; requerer o auxílio da força pública sempre que seja necessário (Lei 18.567, art. 12).

5.3 Limitações

Vistas essas questões, apresentam-se as limitações que a legislação estabelece e que provavelmente tragam dificuldades para o pleno funcionamento dos municípios.

A única fonte obrigatória dos recursos financeiros é o GD, que deve prevê-los em seu orçamento, pois não existem mecanismos e instrumentos que estabeleçam algum grau de autonomia dos municípios em matéria de competências financeiras (Magri, 2010b, p.6-7)⁴³. Na mesma medida,

⁴⁰ A Lei 19.272 substituiu este termo por “agropecuária”.

⁴¹ Formam as chamadas competências ABC (em espanhol): “alumbrado, barrido (basura), calles (cordón cuneta)”

⁴² A Lei 19.272, art. 12, 3, alterou a passagem referente aos gastos e os investimentos e especificou que a decisão deve ser tomada por maioria absoluta dos membros, com o voto do Alcalde, o que foi realizado certamente com vistas a evitar situações em que decisões do gênero foram tomadas isoladamente.

⁴³ A autora vai mais longe e compara a situação dos municípios com a das JLA e JLAE, as quais têm salvaguardas orçamentárias mais consistentes: a Lei 9.515 garante que 70% do arrecadado na localidade seja a elas destinados pelo

eles não possuem capacidade de imposição fiscal em nenhuma área, logo não têm fontes de arrecadação próprias. Contudo, há outro fornecedor potencial de recursos, pois houve a previsão da criação do Fundo de Incentivo à Gestão dos Municípios no âmbito do orçamento nacional. Sobre tal questão, Oroño (2010a, p.33-34) afirma ser mais desejável que cada município elabore seu próprio orçamento no marco das diretivas estabelecidas pelo Intendente, e o apresente à JD; depois, quando este for aprovado, possa ser ordenador de despesas no âmbito das políticas financeiras e das atividades de gestão que lhe cabem. No entanto, conforme a regra atual, o Intendente é o único ordenador de despesas.

A experiência de funcionamento dos municípios revelou essas dificuldades e fez com que, na Lei 19.272 (art. 19), as transferências orçamentárias estejam mais bem discriminadas e os poderes municipais ampliados. Assim, a partir de 2015, o financiamento dos municípios será realizado por meio de três fontes: a) dotações orçamentárias que o GD estabeleça no programa correspondente aos municípios no orçamento quinquenal e das quais os municípios serão ordenadores de gastos⁴⁴; b) recursos do Fundo de Incentivo para a Gestão dos Municípios, que cada um poderá executar de forma individual ou regionalmente, no marco dos acordos com outros municípios⁴⁵; c) doações ou legados que sejam atribuídos ao(s) município(s), os quais poderão ser destinados a obras ou serviços que ele(s) mesmo(s) decida(m), salvo se tiverem um destino específico⁴⁶.

O art. 20 da Lei 18.567 define que o GD proverá os municípios com os recursos humanos e materiais necessários. Logo, eles não têm funcionários públicos próprios e aqueles que neles prestam serviços fazem parte do corpo funcional do departamento (Magri, 2010b, p.8). Instalados os municípios, Oroño e Gil de Vargas (2012, p.17) verificaram dificuldades para definir com clareza qual autoridade tem ingerência para dar ordens, distribuir tarefas e aplicar punições aos funcionários, assim como a quem estes devem prestar contas das tarefas realizadas ou não cumpridas.

Outra das limitações surge no art. 17 da Lei 18.567, o qual dispõe que “os atos administrativos gerais e particulares dos municípios admitirão os recursos de reposição e, conjunta e subsidiariamente, de apelação ao Intendente”. A Lei 19.272 acrescentou que, quando a impugnação se basear nas causas previstas no art. 309 de Constituição [aqueles contrários a uma regra do direito ou estabelecidos com desvio do poder], o recurso de anulação deve ser interposto, conjunta e subsidiariamente, ao Intendente. A nova legislação também acrescentou que os atos administrativos do Alcalde podem sofrer recurso de reposição e apelação ao município (as demais autoridades locais), e, conjunta e subsidiariamente, de anulação junto ao Intendente. Por fim, o art. 18 da Lei

Intendente. Logo, para aquelas 12 localidades em que existiam essas formas de JL, houve um recuo, ao menos nessa questão (Magri, 2010b, p.6).

⁴⁴A Lei 19.272 ainda especifica que a existência de tais dotações e programas constitui meta dos compromissos de gestão que os GD devem cumprir para obter a correspondente porcentagem de recursos que o orçamento nacional estabelece, segundo o art. 214, c da Constituição.

⁴⁵Anualmente, os recursos devem ser distribuídos: a) 10% igualmente entre todos os municípios; b) 75% conforme critérios estabelecidos pela Comissão Setorial, criado no art. 230, 5º, B da Constituição; c) 15% a projetos e programas financiados pelo Fundo e sujeitos ao cumprimento de metas que surjam de compromissos de gestão celebrados entre municípios e governos departamentais.

⁴⁶Oroño (2013b) explica que a inclusão dessa terceira fonte supre uma lacuna da lei e garante segurança jurídica para que os municípios recebam doações, provenientes tanto de organizações quanto de particulares do Uruguai ou do exterior.

18.567, mantido na Lei 19.272, estabelece que a Junta Departamental tem sobre os municípios os mesmos controles que exerce sobre a Intendência.

Baseado nesse conjunto de limitações, Delpiazzo (2010, p.16-17) afirma que os municípios carecem de personalidade jurídica, são simples órgão (da pessoa jurídica “governo departamental”) dotados de uma desconcentração mais ou menos ampla, que lhes permite desenvolver uma competência própria, porém sem que isto implique ruptura do vínculo hierárquico de ordem administrativo. Tal posição é compartilhada por Oroño (2010, p.350), que enfatiza que os municípios não estão concebidos como pessoa jurídica independente, e por Gutierrez (2013), que os qualifica como órgãos desconcentrados do Intendente, mas não descentralizados. Da mesma forma, Veneziano (2010, p. 8-9) destaca que o processo vivenciado não é uma descentralização em sentido jurídico estrito, já que não possuem personalidade jurídica, recursos próprios e apresentam autonomia relativa. A autora frisa que esta realidade é contraditória com o fato de ser outorgado a eles o máximo de legitimidade possível (o voto popular), o que os põe, ao menos nesse campo, em pé de igualdade com os demais níveis de governo e os distingue das JL até então existentes. Assim, a concordar com Gutiérrez, afirma que são órgãos desconcentrados do GD, porém de caráter eletivo.

Magri (2010b, p.2) tem uma visão crítica a respeito dos municípios instituídos no Uruguai: eles não têm capacidade de exercício da autoridade e, embora sejam denominados de governo, constituem-se como uma instância de segunda ordem, pois “no tienen responsabilidad de decisión sobre asuntos que componen las funciones del Estado (fiscalización, redistribución y regulación), sino que tienen cometidos de supervisión y administración de funciones que son decididas en organismos superiores” (Magri, 2010a, p. 91). Assim, para a autora, em concordância com Veneziano, a grande diferença em relação às JL reside no caráter eletivo de seus membros, o que os aproxima das JLAE. Por fim, produz uma dura apreciação do processo, considerando-o tomado de imperfeições técnicas e políticas que o desmerecem como oportunidade de gerar mais e melhor democracia no país (Magri, 2011, p. 86).

Os dados levantados por Ferla, Silva e Zuasnabar (2014, p. 17-21) confirmam um cenário de dificuldades e de insatisfações para as autoridades municipais, pois dois terços dos alcaldes (67%) qualificam de insuficiente os recursos humanos de que dispõem, insatisfação repetida nos quesitos trabalhadores (69%), profissionais e técnicos (58%), e, em menor escala, pessoal administrativo (35%), e também em termos de recursos econômicos (72%) e maquinaria (79%).

Apesar disso, três anos após a implantação, as autoridades locais não avaliam negativamente a experiência, ao contrário: 94% dos alcaldes e 74% dos conselheiros afirmam que os municípios funcionam bem ou muito bem, e praticamente não há avaliações negativas (1% entre os alcaldes e 6% entre os conselheiros), o que repete a tendência registrada na primeira edição da pesquisa, realizada quando eles tinham apenas um ano de funcionamento (Ferla, Silva e Zuasnabar, 2011, p. 18). Assim, mais do que constatar os juízos reticentes projetados pela literatura, a prática dos municípios aponta para uma perspectiva otimista, a qual reflete as potencialidades que as próprias autoridades locais vislumbram nessa nova instância da administração pública. E é a partir delas que não se contentam com os recursos e a infraestrutura física e de pessoal que possuem, e reivindicam melhorias.

Os estudos sobre a atuação dos municípios também mostram que, frente a problemas e situações específicas, eles já desempenham papel mais amplo do que o de simplesmente cuidar da

manutenção do cotidiano de suas comunidades, pois se dispõem a agir como representantes dos interesses dos moradores, reivindicam serem atores relevantes que precisam ser reconhecidos e escutados pelas empresas e pelos governos, assim como que podem apresentar alternativas em temas relativos a projetos de desenvolvimento estratégico que envolvam a localidade. Este é o caso de Nueva Palmira (Colonia) e La Paloma (Rocha), municípios em que o crescimento econômico ou novos empreendimentos já promovem ou prometem promover profundas mudanças na organização e na infraestrutura urbana, no perfil socioeconômico, no meio ambiente e na saúde pública, o que os impulsionou a tentar intervir nesses processos (Abrahan; Gonheix, 2014). A declaração de uma das autoridades locais de La Paloma, reproduzida por Abrahan e Gonheix (2014, p.223) resume a mudança trazida pelos municípios: “las políticas nacionales se imponen en los territorios porque no había tradición de gobiernos locales, porque no existían. Entonces hubo que presionar para poder tener una voz”. Nesse sentido, os municípios podem adquirir protagonismos e apresentam potencialidades de ação política muito maiores do que aquelas contidas na legislação, e muito mais contundentes do que o projetado nas avaliações restritivas a respeito deles.

6 Requisitos para a criação de município

Do ponto de vista normativo, um município deve ser criado em uma circunscrição territorial urbana e suburbana que forme uma unidade, com personalidade social e cultural, e apresente interesses comuns que justifiquem a existência de estruturas políticas representativas e facilitem a participação cidadã (Lei 18.567, art. 1º, inc. 2º).

Do ponto de vista objetivo, a norma impede incluir territórios pertencentes a mais de um departamento (Lei 18.567, art. 3º, 1), logo afirma os municípios como estruturas intradepartamentais⁴⁷. Esta não é uma questão menor, e sim um postulado-chave a motivar este processo de descentralização, afinal os municípios redistribuem o poder que até então estava concentrado no GD e atingem diretamente, e antes de tudo, o poder do Intendente.

Respeitada tal norma, a legislação exige como condição básica uma população de pelo menos 2 mil habitantes (Lei 18.567, art. 1º, inc. 2º), o mesmo contingente fixado na Lei 9.515 para a formação de JL, ou seja, novamente o legislador procurou preservar os parâmetros populacionais que a lei adotava – no caso, há mais de 70 anos. O território que atinge esse requisito torna-se compulsoriamente município, pois a JD não tem meios para rejeitar a proposta de criação e tampouco o Intendente de não encaminhá-la⁴⁸. Todavia, é possível a formação de município com contingente populacional menor, desde que o Intendente a proponha e a JD a aprove (Lei 18.567, art. 1º, inc. 3º). Nesse caso, foi suprimido o critério não quantitativo trazido pela Lei 9.515 (ter estabelecidas agroindustriais, fábricas e outras de significação equivalente de interesse social).

Em situação especial estão as capitais departamentais. Como já havia estabelecido a Constituição de 1996 (art. 262, inc. 2º), elas podem se tornar um ou mais de um município. Contudo, por conta do papel estratégico que desempenham nos departamentos e a íntima vinculação com o poder do Intendente, a Lei 18.567 (art 1º, inc. 3º) estabelece que não basta cumprir o critério

⁴⁷ Alvarado (2014, p.10) cita o caso de Cerro Chato, com 3 mil habitantes, cujo território abrange três departamentos (Durazno, Treinta y Tres e Florida). Ele não se torna município porque em nenhum deles possui a quantidade mínima de habitantes exigida e tampouco, em cada um, a proposta é apresentada pelo Intendente.

⁴⁸ Se um ou outro não cumprirem essa obrigatoriedade, a legislação autoriza o Presidente da República a encaminhar ao legislativo nacional a relação de municípios a serem criados.

anterior, pois a criação depende da iniciativa do Intendente e da aprovação da JD. Nesse âmbito, paradoxalmente, elas assumem *status* semelhante ao daqueles territórios que têm menos de 2 mil habitantes.

O art. 23 da Lei 18.567 estabeleceu que as JL que estivessem integradas naquele momento (ou seja, cujos membros tivessem sido indicados pelo Intendente) tornar-se-iam município imediatamente, independentemente do tamanho da população. Na sequência, o art. 24 fixou que a instalação dos municípios ocorreria em duas etapas (2010 e 2015), respeitando outro dos princípios que disciplinam a lei, a gradual transferência de atribuições, de poderes jurídicos e de recursos. Como a determinação era garantir a instalação de ao menos dois por departamento já na primeira fase, foi estabelecido que haveria eleição em todas aquelas povoações com mais de 5 mil habitantes ou, caso o departamento não tivesse duas localidades nessa condição, naquelas com mais de 2 mil habitantes até atingir esse patamar.

Os dois artigos pareciam contraditórias entre si, pois, de um lado, localidades muito pouco populosas que tivessem JL em funcionamento tornar-se-iam município; de outro, isso não ocorreria em outras, bem mais populosas em comparação às primeiras, se elas não tivessem 5 mil habitantes ou, dependendo do departamento em questão, 2 mil. Oroño (2010b, p.352) explica que a situação era ainda mais complexa, visto que, das 156 JL existentes, 55 estavam inativas porque os integrantes não haviam sido designados pelo Intendente, e a norma premiava essas práticas centralizadoras (Oroño, 2010a, p. 17). Após uma série de negociações, a Lei 18.644 revogou o art. 23 da Lei 18.567, assim como explicitou que as povoações que tivessem de 2 a 5 mil habitantes e que não fossem municipalizadas em 2010, seriam contempladas em 2015.

A lei também abriu espaço para que 15% dos eleitores de uma determinada localidade ou circunscrição possam reivindicar ao GD a municipalização, sendo o Intendente autônomo para encaminhar ou não a proposta (Lei 18.567, art. 16). A Lei 19.272 mudou este entendimento e tornou imperativo que a iniciativa seja apreciada pela JD, ressalvando que o Intendente deve necessariamente ser ouvido em relação ao tema, e que o quórum necessário para a aprovação é de dois terços⁴⁹. Há um nítido avanço em relação ao regulamento anterior, pois foi eliminado o poder de veto do Intendente. Porém, ele continua com um amplo poder de veto político, visto ser bastante improvável que uma proposta com a qual o Intendente não concorda consiga dois terços dos votos da JD na qual o governo tem maioria automática. A mudança também incorporou uma contradição: ao formular a determinação no art. 1º, a Lei fala em “eleitores residentes”, uma medida mais exigente do que a contida no art. 16, pois exclui os não moradores do território que reivindica a municipalização (Lei 19.272, art. 1º).

Desse modo, podem-se sintetizar as possibilidades para criação de municípios em: a) obrigatória, no caso de territórios que possuam mais de 2 mil habitantes (a ser totalmente implantada em 2015); b) facultativa, em duas situações: 1) territórios com menos de 2 mil habitantes por solicitação de 15% dos moradores ou por iniciativa do próprio Intendente; 2) capitais departamentais por iniciativa exclusiva do Intendente. Nessas situações, é necessária a aprovação da JD (por maioria absoluta se iniciativa do Intendente ou por 2/3 se proposição popular).

Este conjunto de normas mereceu uma série de críticas. Uma delas se refere ao fato de, ao mesmo tempo em que a regra exige uma determinada quantidade de pessoas para constituição

⁴⁹ A salvaguarda estabelecida é a necessidade de verificar a validade dessas assinaturas por meio de análise da Corte Eleitoral, ou seja, atestar que o percentual exigido foi atingido.

compulsória de um município (Lei 18.567, art. 1º), a delimitação territorial (e onde a população precisa estar localizada para ser contabilizada) não está calcada na população, e sim nos eleitores (Lei 18.567, art. 2º), pois obedece às zonas eleitorais⁵⁰. Além disso, é possível que as pessoas estejam alistadas em uma zona, mas não residam (mais) no território a ela correspondente.

Outra se refere ao fato de as zonas eleitorais serem divisões administrativas e, por isso, agregarem os eleitores sem que o conjunto oriundo dessa reunião forme necessariamente uma unidade cultural e social. Isto é razoável para as finalidades originais das zonas eleitorais, mas não o é quando elas se tornam base para justificar o estabelecimento dos municípios, de quem é exigida tal unidade. Alvarado (2011, 2014) também questiona a afirmação de tal exigência sem que a lei especifique os critérios ou os indicadores a partir dos quais a existência desta “unidade” pode ser atestada. Assim, a autora (2014, p. 9) argumenta que o “território” foi o grande esquecido ao determinar o modo como os municípios devem ser constituídos. O “território” ao qual ela faz referência não é o espaço físico, mas aquele em que se desenvolve a vida cotidiana das pessoas, onde elas constroem vínculos, estabelecem relações sociais e se desenvolve uma cultura própria e peculiar, compartilhada pelos moradores.

Na mesma linha, pondera que a escolha das zonas eleitorais como base para a delimitação dos municípios produz uma jurisdição que colide com a principal referência que as comunidades tinham de “poder local”, as JL, e gera incerteza nos cidadãos e nas novas autoridades. Isso porque os GD criaram as JL a partir das seções judiciais ou policiais, as quais não necessariamente coincidem com as zonas eleitorais e, em alguns casos abrangem uma área mais ampla, logo, espaços pertencentes às JL não são compreendidos pelos municípios (Alvarado, 2014, p.15).

Outra polêmica surge da conjugação dos artigos 1º e 2º da Lei 18.567, o que produziu a situação potencial de cidadãos que tiveram direito de votar, pois pertenciam às zonas eleitorais correspondentes, mas não eram abrangidos pela jurisdição municipal, que englobava território menor do que o eleitoral (Oroño e Gil de Vargas, 2012, p. 5). A motivação é que, enquanto o art. 2º vincula o território dos municípios às zonas eleitorais (o que leva a supor que a jurisdição abrange toda a área contida nas séries a ele correspondentes), o art. 1º, inc. 2 fixa que o município engloba a circunscrição “urbana e suburbana”, sem fazer referência à zona rural. Algumas autoridades locais entendem que o município compreende o território correspondente às zonas eleitorais (a qual abarca o meio rural e seus eleitores), mas a jurisdição abrange somente as áreas urbana e suburbana desse mesmo território e, por consequência, a zona rural continua sob responsabilidade do departamento, como determina o art. 8º da Lei 18.567 para todos os territórios não municipalizados. Tal ambiguidade foi resolvida pela Lei 19.272, que suprimiu aqueles termos, por isso a jurisdição do município contempla integralmente o território contido nas zonas eleitorais a ele correspondentes.

O último dos impasses quanto às zonas eleitorais gira em torno da imprecisão que elas apresentam, quando comparadas à ocupação territorial efetivamente existente, pois foram desenhadas há muitas décadas e não mereceram, desde então, revisões significativas (Oroño 2010a, p.11). Quando as eleições eram apenas nacionais ou departamentais essas imprecisões não produziam efeito, mas quando a disputa passa a ocorrer em nível local, elas se tornam relevantes e afetam o desenho, a jurisdição dos municípios e o próprio processo eleitoral.

⁵⁰ Os autores uruguaios também utilizam os termos “séries eleitorais” ou “de credencial”, em referência à “credencial cívica”, anteriormente conceituada, pois todas são identificadas por uma série de três letras (iguais para todos os que estão alistados e votam na mesma zona), seguidas por numerais (particulares para cada eleitor).

5 Considerações finais

O artigo procurou apresentar e analisar o desenho institucional dos municípios uruguaios, com vistas a explicar essa inovação implantada em 2010. Tal esforço revelou que, mais do que a criação de autoridades locais, as quais já existiam sob a forma de JL, o caráter eletivo a elas atribuído é o traço mais característico dos municípios, ao lado da pretensão de, por meio deles, propiciar instâncias de participação da cidadania.

Contudo, há uma série de questionamentos quanto aos poderes, às competências, à efetiva autonomia dos municípios, bem como ao modo como eles poderão cumprir suas obrigações e relacionar-se política e institucionalmente com as demais instâncias, especialmente o Intendente, ao qual estão diretamente vinculados. Como a implantação é recente, muitas dessas dúvidas ainda não puderam ser cotejadas com a experiência concreta e, conseqüentemente, sanadas.

A investigação também demonstrou que a norma legal possui lacunas e imprecisões, bem como sobreposições e contradições com outras legislações do país, e que essas questões estão sendo mais bem diagnosticadas e dimensionadas à medida que se desenrola o funcionamento dos municípios. Comprova tal perspectiva, o fato de a curta atividade municipal já ter motivado a aprovação da Lei 19.272, que modifica determinações anteriores, supre omissões e inclui novos regramentos, os quais produzirão efeitos especialmente no segundo período de gestão municipal, a ser inaugurado em 2015.

Cabe destacar que, apesar de todos os impasses e da inevitável incerteza quanto aos desdobramentos do desenho institucional, o país criou 89 municípios em 2010, de modo a atingir todos os 19 departamentos, 20% do território e 70% do eleitorado nacional (Observatório Territorial Uruguai, 2014). As eleições foram realizadas em maio de 2010 e, em julho, houve a posse dos alcaldes e dos conselheiros, o que inaugurou, oficialmente, o terceiro nível de governo e de administração e implantou essa nova experiência de gestão pública. Outros 23 serão instalados em 2015 (Oroño, 2013a) e ampliarão ainda mais o processo de municipalização. Por isso, é digno de registro que o Uruguai, depois de quase 200 anos como Estado independente e sem vivenciar nenhuma grave crise política que motivasse mudança de tal envergadura, tenha disposição para alterar sua configuração institucional, incorporar novas instâncias e adotar uma inovação que pode ter amplo impacto nas relações político-partidárias e administrativas nacionais.

Referências

- ABRAHAN, Manuela; GONHEIX, Sebastián. Estrategias municipales del sistema de actores locales frente a las opciones del desarrollo. In: MAGRI, Altair; ABRAHAN, Manuela; OGUES, Leticia (Coord.). *Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local* – La Paloma y Nueva Palmira frente a propuestas de inversión. Montevideo: Espacio Interdisciplinario; Universidad de la República, 2014. p. 213-230.
- ALVARADO, Raquel. La Ausencia del territorio en la implementación de la política de descentralización en Uruguay. *Revista Geográfica de América Central*, n. esp. Encuentro de Geógrafos de América Latina (EGAL), 2sem. 2011, p.1-16.
- _____. Reflexiones en torno al manejo de la dimensión territorial en la formulación e implementación de la ley de Descentralización y Participación Ciudadana. *XIII Jornadas de*

Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales da Universidad de la República. Montevideo, 2014.

BARRETO, Alvaro. Descentralização político-administrativa: a experiência da criação de municípios no Uruguai (2009-2010). In: MENDONÇA, Daniel de (Org.). *Democracia e processos políticos*. Pelotas: UFPel, 2011, p.103-126.

BOTTINELLI, Oscar A. Del Municipio y los municipios. *El Observador*, 15 dez. 2013. Disponível em: <www.facum.edu.uy/node/1149>. Acesso em: 19 nov. 2014.

BUQUET, Daniel. El Doble voto simultáneo. *Revista Saap*, v.1, n.2, 2003, p. 317-339.

CARDARELLO, Antonio. Entre la continuidad y la disidencia: perfiles de campaña en Maldonado, Paysandú, Salto y Colonia. In: LAURNAGA, María Elena (Coord.). *La Geografía de un cambio*. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay. Montevideo: Banda Oriental, 2001, p.73-88.

_____. *La Reección inmediata del ejecutivo a nivel subnacional*. Un estudio de tres casos. Porto Alegre. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

_____. Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo. Las Elecciones municipales 2010 en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v.20, n.1, 2011, p.63-94.

CARDARELLO, Antonio et al. Mucho ruido... y algunas nueces. Los vaivenes de la descentralización en la administración Vázquez (2005-2010) In: MANCEBO, Maria Ester; NARBONDO, Pedro (Coord.). *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo; Clasco; Instituto de Ciencia Política, 2010. p. 54-74.

CHASQUETTI, Daniel. El Proceso constitucional en el Uruguay del siglo XX In: NAHUM, Benjamín (Coord.). *El Uruguay del siglo XX – La Política*. Montevideo: Banda Oriental; Instituto de Ciencia Política, 2004. p. 65-93.

CONGRESSO DE INTENDENTES. *Presentación institucional*. 2014. Disponível em: <<http://www.ci.gub.uy/index.php/congreso/institucional>>. Acesso em: 19 nov. 2014.

DELPIAZZO, Carlos. *Autoridades departamentales y municipales*. Montevideo: Amalio M. Fernandez, 2010.

FAVRE, Oscar Padrón. El Proceso de creación de los departamentos. In: AROCENA, Felipe (Coord.). *Regionalización cultural del Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República, 2011. p. 45-77.

FERLA, Paula; SILVA, Leticia; ZUASNABAR, Ignacio. *Evaluación de los gobiernos locales – la visión de los Alcaldes y Intendentes*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer; Universidad Católica del Uruguay, 2011.

FERLA, Paula; SILVA, Leticia; ZUASNABAR, Ignacio. *Evaluación de los gobiernos locales 2013 – la visión de los Alcaldes, Consejales y Intendentes*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer; Universidad Católica del Uruguay, 2014.

GALLICCHIO, Eduardo G. Esteva. Las Políticas de descentralización según La reforma constitucional uruguaya de 1997. *Estudios Constitucionales*, v.1, n.1, 2003, p. 113-133.

GUERRINI, Aldo. El Peso político de los intendentes del interior: apuntes para una discusión a la luz de las últimas consultas electorales In: Vários Autores. *Elecciones 1999-2000*. Montevideo: Banda Oriental; Instituto de Ciencia Política, 2000, p.185-193.

GUTIÉRREZ, Fulvio. *Gobierno departamental - Estructura, organización, funcionamiento*. 2ed. atual. Montevideo: FCU, 2004.

_____. Naturaleza jurídica de los municipios. *Revista de Derecho Público*, a. 23, n. 43, ago. 2013, p. 69-73.

INTENDÊNCIA DE RÍO NEGRO, Decreto 514, de 16 jun. 2010. In: GIL DE VARGAS, Braulio (Comp.). *Descentralización política y participación ciudadana – compilado de normas nacionales y departamentales*. Montevideo: Congreso de Intendentes; PNUD, 2014.

- INTENDÊNCIA DE SORIANO. Orçamento quinquenal 2011-2015, de 07 abr. 2011. In: GIL DE VARGAS, Braulio (Comp.). *Descentralización política y participación ciudadana* – compilado de normas nacionales y departamentales. Montevideo: Congreso de Intendentes; PNUD, 2014.
- JD DE CANELONES. Decreto 80, de 14 jun. 2010. In: GIL DE VARGAS, Braulio (Comp.). *Descentralización política y participación ciudadana* – compilado de normas nacionales y departamentales. Montevideo: Congreso de Intendentes; PNUD, 2014.
- JD DE DURAZO. Decreto 2.148, de 07 jul. 2010. In: GIL DE VARGAS, Braulio (Comp.). *Descentralización política y participación ciudadana* – compilado de normas nacionales y departamentales. Montevideo: Congreso de Intendentes; PNUD, 2014.
- JD DE FLORIDA. Decreto 16, de 06 ago. 2010. In: GIL DE VARGAS, Braulio (Comp.). *Descentralización política y participación ciudadana* – compilado de normas nacionales y departamentales. Montevideo: Congreso de Intendentes; PNUD, 2014.
- JD DE MALDONADO. Decreto 3.873, de 22 jun. 2010. In: GIL DE VARGAS, Braulio (Comp.). *Descentralización política y participación ciudadana* – compilado de normas nacionales y departamentales. Montevideo: Congreso de Intendentes; PNUD, 2014.
- JD DE MONTEVIDEO. Decreto 33.209, de 17 dez. 2009. In: GIL DE VARGAS, Braulio (Comp.). *Descentralización política y participación ciudadana* – compilado de normas nacionales y departamentales. Montevideo: Congreso de Intendentes; PNUD, 2014.
- JD DE PAYSANDÚ. Decreto 6.683, de 07 set. 2012. In: GIL DE VARGAS, Braulio (Comp.). *Descentralización política y participación ciudadana* – compilado de normas nacionales y departamentales. Montevideo: Congreso de Intendentes; PNUD, 2014.
- JD DE SALTO. Decreto 6.479, de 03 jun. 2010. In: GIL DE VARGAS, Braulio (Comp.). *Descentralización política y participación ciudadana* – compilado de normas nacionales y departamentales. Montevideo: Congreso de Intendentes; PNUD, 2014.
- LR21 (LA RED 21). *Vázquez presentó anteproyecto sobre descentralización política y participación*, 10 jul. 2007. Disponível em:
<<http://www.lr21.com.uy/larepublica/2007/07/10/politica/264911/vazquez-presento-anteproyecto-sobre-descentralizacion-politica-y-participacion>>. Acesso em: 19 nov. 2014.
- _____. *Diversidad en salarios de alcaldes*, 28 jun. 2010. Disponível em:
<<http://www.lr21.com.uy/politica/415318-diversidad-en-salarios-de-alcaldes>>. Acesso em: 19 nov. 2014.
- MAGRI, Altair Jesica. Un vacío legal: cinco años de parálisis en la construcción del marco legal de la descentralización en materia municipal In: LAURNAGA, María Elena (Coord.). *La Geografía de un cambio*. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay. Montevideo: Banda Oriental, 2001, p.101-119.
- _____. Un Quinquenio cargado de futuro: la descentralización y el ordenamiento territorial en Uruguay. *Revista de Ciencias Sociales*, v.24, n.28, 2011, p.77-104.
- _____. Descentralización municipal en Uruguay: el estreno de un nivel de gobierno que no entusiasmó a la ciudadanía. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, a.1, n.2, 2sem. 2010a, p.83-110.
- _____. Municipios: ¿Gobiernos de segundo orden? *III Congreso Uruguayo de Ciencia Política*. Montevideo: AUCIP, 2010b.
- MAGRI, Altair; FREIGEDO, Martín. Municipales 2010: ¿elecciones de segundo orden? In: BUQUET, Daniel; JOHNSON, Niki (Org.). *Del Cambio a la continuidad* – ciclo electoral 2009-2010 Uruguay. Montevideo: Fin de Siglo; Claeso; Instituto de Ciencia Política, 2010, p.325-346.
- MORAES, Juan Andrés. Mayoría automática en el Uruguay: la experiencia de los gobiernos departamentales (1984-1994). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n.10, 1997-1998, p.47-78.

- OBSERVATORIO TERRITORIAL URUGUAI. *Caracterización sociodemográfica de los municipios* – reporte 1. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto, feb. 2014.
- OROÑO, Abel. *Los Municipios en marcha*. La descentralización local y los desafíos de su implementación. Montevideo: Friedrich Ebert, 2010a.
- _____. *La Descentralización local en marcha: el caso de Canelones* In: BUQUET, Daniel; JOHNSON, Niki (Org.). *Del Cambio a la continuidad*– ciclo electoral 2009-2010 Uruguay. Montevideo: Fin de Siglo; Clacso; Instituto de Ciencia Política, 2010b, p.347-372.
- _____. *Nuevos municipios de creación voluntaria para 2015*, abr. 2013a. Disponible em: <<http://www.ci.gub.uy/images/NUEVOS%20MUNICIPIOS%20DE%20CREACION%20VOLUNTARIA%20PARA%202015.pdf>>. Acceso em: 19 nov. 2014.
- _____. *Comentarios a propuestas de modificaciones*, set. 2013b. Disponible em: <http://www.ci.gub.uy/images/Comentarios_a_PROPUESTA_DE_MODIFICACIONES_29_set_2013.pdf>. Acceso em: 19 nov. 2014.
- OROÑO, Abel; GIL DE VARGAS, Braulio. Tercer nivel de gobierno y administración en Uruguay. *IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política*. Montevideo: AUCIP, 2012.
- OSZLAK, Oscar; SERAFINOFF, Valeria. Diseño institucional y descentralización territorial. *Serie Documentos de Trabajo*. Programa de Coesão Social e Territorial Uruguai Integra, n.9, abr. 2010.
- REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI. CORTE ELEITORAL. *Circular 8.544*, de 12 mar. 2010. Disponible em: <<http://elecciones.corteelectoral.gub.uy/20100509/SSPMain.asp>>. Acceso em: 19 nov. 2014.
- _____. *Constituição da República 1934*. Disponible em: <<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const934.htm>>. Acceso em: 19 nov. 2014
- _____. *Constituição da República 1942*. Disponible em: <<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const942.htm>>. Acceso em: 19 nov. 2014.
- _____. *Constituição da República 1952*. Disponible em: <<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const952.htm>>. Acceso em: 19 nov. 2014.
- _____. *Constituição da República 1967*. Disponible em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Uruguay/uruguay67.html>>. Acceso em: 19 nov. 2014.
- _____. *Constituição da República 1996*. Disponible em: <<http://www.rau.edu.uy/uruguay/const97-12.16.htm>>. Acceso em: 19 nov. 2014.
- _____. *Lei 9.515 de 28 out. 1935*. Disponible em: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=9515.&Anchor=>>>. Acceso em: 19 nov. 2014.
- _____. *Lei 17.113, de 09 jun. 1999*. Disponible em: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17113&Anchor=>>>. Acceso em: 19 nov. 2014.
- _____. *Lei 18.567, de 13 set. 2009*. Disponible em: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18567&Anchor=>>>. Acceso em: 19 nov. 2014.
- _____. *Lei 18.644, de 12 fev. 2010*. Disponible em: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18644&Anchor=>>>. Acceso em: 19 nov. 2014.
- _____. *Lei 18.653, de 15 mar. 2010*. Disponible em: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18653>>. Acceso em: 19 nov. 2014.
- _____. *Lei 18.659, de 26 abr. 2010*. Disponible em: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18659&Anchor=>>>. Acceso em: 19 nov. 2014.

_____. *Lei 18.665, de 07 jul. 2010*. Disponível em:

<[http://www.parlamento.gub.uy/leyes/TextoLey.asp?Ley=18665&Anchor=>. Acesso em: 19 nov. 2014.](http://www.parlamento.gub.uy/leyes/TextoLey.asp?Ley=18665&Anchor=)

_____. *Lei 19.272, de 18 set. 2014*. Disponível em:

<<http://www.impo.com.uy/bancodatos/municipio.htm>>. Acesso em: 19 nov. 2014.

SCHELOTTO, Salvador; ABREU, Patricia. Municipios y ordenación territorial en Uruguay. *Pampa*, n.3, 2013, p.93-120.

SCHIAVI, Pablo. El Desafío de los gobiernos municipales en el Uruguay: participación ciudadana, transparencia y articulación. *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, a.12, n.22, 2013, p.81-106.

VENEZIANO, Alicia. Desafíos e incertidumbres de la descentralización. Impactos de la reforma constitucional en Uruguay. *Prisma*, n.13, 2000.

_____. La Ley de gobiernos municipales y participación ciudadana: desafíos e incertidumbres. *III Congreso Uruguayo de Ciencia Política*. Montevideo: AUCIP, 2010.

_____. Análisis de redes intergubernamentales de las leyes de descentralización en Uruguay: por primera vez existen municipios. *Revista de Estudios Políticos*, v.1, n.1, 2012, 85-107.

Quadro 1 - Municípios criados em 2010 no Uruguai discriminados por departamento.

Departamento	N	Município	Departamento	N	Município
Artigas	3	Baltasar Brum	Lavalleja	2	José Pedro Varela
		Bella Unión			Solís de Matajojo
		Tomás Gomensoro			
Canelones	29	Aguas Corrientes	Maldonado	8	Aiguá
		Atlántida			Ciudad de Maldonado
		Juan A. Artigas ¹			Garzón
		Canelones			Pan de Azúcar
		Ciudad de la Costa			Piriápolis
		Colonia Nicolich			Punta del Este
		Empalme Olmos			San Carlos
		La Floresta			Solís Grande
		La Paz	Montevideo ³	8	A
		Las Piedras			B
		Los Cerrillos			C
		Migues			CH
		Montes			D
		Pando			E
		Parque del Plata			F
		Paso Carrasco	Paysandú	3	G
		Progreso			Guichón
		Salinas			Porvenir
		San Antonio	Río Negro	2	Quebracho
		San Bautista			Nuevo Berlín
		San Jacinto	Rivera	3	Young
		San Ramón			Minas de Corrales
		Santa Lucía			Tranqueras
		Santa Rosa	Rocha	4	Vichadero
		Sauce			Castillos
		Soca			Chuy
		Joaquin Suárez ²			La Paloma
		Tala			Lascano
		Toledo	Salto	6	Colonia Lavalleja
Cerro Largo	2	Fraile Muerto			Matajojo
					Río Branco
Colonia	6	Carmelo			Pueblo Rincón de Valentín
		Juan L. Lacaze			Pueblo San Antonio
		Nueva Helvecia	Villa Constitución		
		Nueva Palmira	San José	2	Ciudad del Plata
		Rosario			Libertad
		Tarariras	Soriano	2	Cardona
Durazno	2	Sarandí del Yí			Dolores
			Villa del Carmen	Tacuarembó	2
Flores	1	Ismael Cortinas	Treinta y Tres	2	San Gregorio de Polanco
Florida	2	Casupá			Santa Clara de Olimar
		Sarandí Grande			Vergara

Fonte: República Oriental do Uruguai. Lei 18.653; Corte Eleitoral. Circular 8.544

1 – Foi assim identificado pela Corte Eleitoral, embora a denominação constante na Lei 18.653 seja “Barros Blancos”.

2 – Foi assim identificado pela Corte Eleitoral, embora a denominação constante na Lei 18.653 seja “Suárez”. 3 – Foram assim identificados pela Corte Eleitoral, embora figurem na Lei 18.653 como municípios 1 a 8.

Quadro 2 – Municípios a serem instalados no Uruguai em 2015 por departamento.

Departamento	Município
Canelones	18 de Mayo
Cerro Largo	Aceguá
	Arbolito
	Arévalo
	Isidoro Noblía
	Plácido Rosas
	Ramón Trigo
	Tupambaé
Colonia	Colonia Valdense
	Florencio Sánchez
	Ombúes de Lavalle
Florida	Fray Marcos
Lavalleja	José Battle y Ordoñez
Paysandú	Chapicuy
	Lorenzo Geyres
	Piedras Coloradas
	Tambores
Río Negro	San Javier
San José	EcildaPaullier
	Rodríguez
Soriano	Palmitas
	José Enrique Rodó
Tacuarembó	Ansina

Fonte: Oroño (2013a)

Artigo recebido em: Novembro/2014
Artigo Aprovado em: Abril/2015

Alvaro Augusto de Borba Barreto (albarret.sul@terra.com.br) é professor do Departamento de Sociologia e Política e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCPol) da Universidade Federal de Pelotas (UFPel).

Desenho Institucional, Expectativas e Impasses na Criação do Município no Uruguai (2009-2014)

Resumo. O artigo apresenta e analisa o desenho institucional dos municípios do Uruguai, correspondentes a um terceiro nível de governo e de administração, que foram criados em 2009 e instalados em 2010. A intenção é fornecer subsídios para explicar tal inovação, e projetar as potencialidades e limitações que ela contém, especialmente por conta de serem autoridades locais de caráter eletivo. Está calcado na interpretação e na contextualização dos textos legais relativos ao tema, bem como em estudos teóricos e em investigações empíricas realizadas ao longo do processo de discussão e de implantação dessa nova institucionalidade.

Palavras-chave: Uruguai; municípios; descentralização.

Institutional Design, Expectations and Impasses in the Creation of the Municipality in Uruguay (2009-2014)

Abstract. The article presents and analyzes the institutional design of Uruguayan municipalities, that corresponding to a third level of government and administration, created in 2009 and installed in 2010. The intention is to provide subsidies to explain this innovation and to design the potential and limitations that it contains, especially, because they are local authorities of elective basis. It is established in the interpretation and contextualization of legal texts related to the subject, as well as theoretical studies and empirical investigations carried out throughout the process of discussion and implementation of this new institution.

Key-words: Uruguay, municipalities, decentralization.