

## *Reinventando governos locais durante a democratização: dinâmicas políticas e a criação de novos municípios no Brasil e na África do Sul*

A transição à democracia no Brasil e na África do Sul provocou transformações importantes nos governos municipais em ambos os países. Este artigo analisa como estas transformações criaram incentivos para a mudança na relação entre diferentes esferas de governo e, em consequência, como a mudança na dinâmica intergovernamental favoreceu uma maior autonomia dos governos locais.

Com a promulgação de constituições democráticas no Brasil e na África do Sul, as relações intergovernamentais nesses países experimentaram mudanças em consequência da aparição de novos atores políticos que foram eleitos democraticamente em diferentes esferas de governo. A constituição brasileira de 1988 e a constituição sul-africana de 1996 contêm provisões que abriram a possibilidade para a transformação institucional das esferas governamentais locais. Entre 1988 a 2000, o número de municípios brasileiros aumentou de 4189 a 5560 (IBGE, 2000). Na África do Sul, a constituição de 1996 precedeu uma série de reformas nos governos locais que, por sua vez, conduziram a uma redução dos municípios através de amalgamações. Entre 1996 e 2000, o número de municípios sul-africanos foi reduzido de aproximadamente 1000 a 843, e mais tarde, de 843 a 284 (Cameron, 2001).

---

\* Professor do Departamento de Política e Ciências Sociais do *European University Institute* (Florença, Itália).  
E-mail: Helder.Ferreira@EUI.eu

O processo de reformas do governo local no Brasil e na África do Sul produziu uma vasta literatura que aponta as vantagens e as desvantagens das transformações locais tendo como cenário o processo descentralizador. Embora esse importante debate tenha sido enfatizado pela literatura que avalia os resultados das reformas dos governos locais, pouco tem sido dito sobre os efeitos das mudanças de tamanho dos governos locais desde uma perspectiva institucional. Contudo, os analistas enfatizam a relevância da escala do governo e do seu relacionamento com a governança democrática (p. ex. Newton, 1982; Fox e Gurley, 2006).

Compreender como as transformações no tamanho dos governos locais estão relacionadas com a governança democrática é particularmente relevante visto que vários especialistas em reformas municipais demonstram que tais reformas ocorrem frequentemente sob prioridades traçadas por governos nacionais (p. ex. Harrison, 2008). Entretanto, devido à complexidade dos processos reformistas, as reformas apresentam resultados diversos distanciando-se muitas vezes das metas originalmente traçadas. Tal como Derksen (1988) sugere, a relação entre o tamanho e o desempenho dos governos locais não é linear. É possível dizer que este relacionamento é complexo porque os contextos institucionais e políticos jogam um papel crítico na maneira como as reformas municipais são realizadas. Dessa forma, este artigo analisa as reformas municipais desde uma perspectiva institucional, ou seja, considerando o contexto de democratização.

Apesar dos méritos alcançados pela literatura na tentativa de estabelecer uma relação entre mudanças territoriais e efeitos políticos, tais esforços são concentrados principalmente em países com regimes democráticos consolidados. Geralmente os países que experimentaram as transições à democracia mais recentes vêm sendo excluídos, embora, conforme Teune (1995) sugere, a democratização tenha promovido um novo ímpeto de reformas nos governos locais. Considerando essa omissão, o Brasil e a África do Sul são bons estudos de caso principalmente por duas razões. Primeiramente, as transições à democracia nesses países foram marcadas por negociações intergovernamentais intensas. Em segundo lugar, a democratização nesses países está estreitamente vinculada ao processo de reformas municipais. Baseando-se nessas considerações, o objetivo final deste artigo é identificar e explicar padrões transnacionais de reformas locais baseadas nas experiências do Brasil e da África do Sul.

O aumento no número de municípios brasileiros e a redução dos números dos municípios sul-africanos sugerem que tais mudanças são o resultado direto das decisões tomadas fora da esfera local de governo. No Brasil a criação de novos municípios foi uma decisão feita no âmbito estadual, e na África do Sul a amalgamação dos municípios foi o resultado de uma plano nacional e provincial para eliminar os legados do *apartheid* no âmbito local.

As transformações municipais em ambos os países em grande parte foram consequência de transferência de competências financeiras e administrativas aos governos locais. Com as novas competências transferidas, pelo menos em princípio, os atores políticos locais no Brasil e na África do Sul começaram a exercitar um grau mais elevado de autonomia fiscal (p. ex., aumentando receitas) e administrativa (p. ex., exercitando a discricionariedade sobre a elaboração de programas sanitários e educacionais). Em ambos os países a crescente transferência de competências aos governos locais está associada ao direito de existência dessa esfera de governo, que é garantida constitucionalmente. Como consequência dessas transferências competenciais, criou-se uma janela de oportunidades para que estes governos pudessem assumir um papel de maior relevância no desenvolvimento de relações intergovernamentais cada vez menos hierarquizadas.

Apesar das características em comum entre ambos os casos, as reformas municipais no Brasil e na África do Sul apontaram para um aumento numérico dos municípios brasileiros e uma redução numérica dos municípios sul-africanos. Considerando essa observação, a principal questão que este artigo tenta solucionar é a seguinte: como a redução e o aumento no número de municípios têm o mesmo resultado final, nomeadamente, o aumento do poder de barganha dos governos municipais vis-à-vis outras esferas do governo? A fim de responder a esta pergunta, este artigo explica as transformações institucionais locais no Brasil e na África do Sul enfatizando como o aumento gradual do poder de barganha fortalece atores políticos locais nas relações intergovernamentais.

Tendo como contexto as transformações dos governos locais, este artigo analisa e identifica mudanças institucionais e suas consequências para a autonomia dos governos locais. Assim sendo, o artigo avança no conceito da federalização, que é definido como um processo de construção do Estado na qual as instituições federais são reformadas e recriadas.<sup>1</sup> Mais

---

<sup>1</sup> Essa definição foi baseada no conceito de federalização proposta por Voigt e Blume (2011), que concebem a federalização como um processo institucional.

especificamente, nos exemplos do Brasil e da África do Sul, a federalização é entendida como um processo que conduz à criação de novos municípios e ao desenvolvimento de uma rede de instituições intergovernamentais. Baseado nos eventos-chaves da federalização no Brasil e na África do Sul, o artigo examina a hipótese de que quanto maior o número de municípios e de fóruns intergovernamentais, mais elevada a habilidade dos governos locais de mudar as relações intergovernamentais. Testando essa hipótese, pretende-se clarificar a relação entre mudanças na dinâmica federal com as reformas do governo local.

Observa-se que, enquanto há um aumento de autonomia local, se nota igualmente um aumento na capacidade da coordenação dos governos centrais. Essa relação se desenvolve da seguinte maneira. Sob uma transição democrática negociada, o Brasil e a África do Sul iniciaram um processo de execução de mudanças estruturais em seus respectivos governos locais. Durante esse processo os governos locais tentaram gradualmente exercitar sua autonomia ganhando maior discricionariedade sobre a elaboração de políticas públicas e resistindo as ingerências do governo central. Quando a fragmentação e a amalgamação dos municípios ocorreram e os governos locais tentaram exercitar autonomia, uma dinâmica cooperativa foi introduzida para que o governo central pudesse coordenar processos decisórios e a execução de políticas públicas. Em contrapartida, com a estratégia de aumentar seu papel de coordenação, os governos centrais em ambos os países favorecem uma esfera de governo em detrimento da outra e criaram os fóruns intergovernamentais, que são espaços para a interação entre atores intergovernamentais e que tentam incentivar a autonomia local.

O artigo pretende contribuir à literatura sobre o federalismo e governo local de três formas. Primeiro, esclarecendo como metas de reformas locais centralmente elaboradas produzem diferentes processos de reformas que tem efeitos similares na distribuição do poder intergovernamental. Segundo, propondo novas perspectivas sobre como compreender as relações intergovernamentais a luz das reformas de governo local. Teceiro, reposicionando a noção de autonomia local no centro do debate de governança multinível assim como o processo de mudança institucional em países que se federalizam.

Este artigo está organizado em cinco partes. A primeira parte avança hipóteses em torno das quais o principal argumento do artigo é desenvolvido. Com a intenção de apresentar o estado das relações intergovernamentais no

Brasil e na África do Sul, esta seção contextualiza o processo brasileiro e o sul-africano de federalização. A segunda parte examina os eventos que conduzem à criação de novos municípios no Brasil e na África do Sul. A terceira parte explica o estabelecimento de fóruns intergovernamentais nestes países. A seguinte seção propõe uma taxonomia da autonomia dos governos locais no Brasil e na África do Sul, identificando indicadores qualitativos sobre a autonomia local em ambos os países. A seção final arrola as condições institucionais necessárias para o exercício da autonomia local e discute as principais conclusões.

### **Reformas municipais no Brasil e na África do Sul**

A transformação da esfera de governo local no Brasil e na África do Sul ocorreu sob o processo de federalização. Esse processo é definido neste artigo como a sequência de eventos que conduz ao estabelecimento e à mudança de instituições que integram o arranjo institucional federal. Tal cadeia de eventos é marcada frequentemente pela necessidade de aumentar a cooperação entre as diferentes esferas de governo, conduzindo às mudanças organizacionais nas relações intergovernamentais (p. ex. aumento no número de municípios) e ao estabelecimento das instituições que promovem a cooperação (p. ex. fóruns intergovernamentais).

O processo de federalização pode ser dividido em duas etapas. A primeira etapa concerne às reformas de governos locais tendo como resultado a criação de novas unidades federativas, tais como municípios. Vale a pena destacar que o estabelecimento de novos municípios é considerado parte do processo de federalização desde que os governos locais tenham seu direito de existência protegido constitucionalmente. A segunda etapa da federalização diz respeito à criação de fóruns intergovernamentais, que são instâncias da arena intergovernamental onde os atores políticos nacionais e subnacionais interagem com a finalidade de discutir e decidir matérias de interesse comum. Esses fóruns intergovernamentais poderiam ser interpretados como mecanismos institucionais de incentivo à governabilidade federativa compartilhada entre as diferentes esferas de governo.

Considerando o processo de federalização como uma ocorrência que pertence à arquitetura do Estado, pode-se encaixá-lo no debate sobre a interação entre atores e instituições na transformação das federações. Esse debate tem dominado por muito tempo a literatura interessada em entender mudanças

institucionais (p. ex. Olsen, 2009), e se expandiu à área de estudos sobre governos locais. Uma parte crescente da literatura sobre federalismo mostra que as estruturas institucionais que dão forma à interação entre atores em diferentes esferas de governo afetam a dinâmica federal (p. ex. Pierson, 2005; Scharpf, 2006; Bednar, 2009). Além disso, na literatura existente sobre o federalismo, há diversas proposições que dão atenção à forma como o número de atores em distintas esferas governamentais influencia a dinâmica federal (p. ex. Cox e McCubbins, 2001; Tsebelis, 2002; Andrews e Montinola, 2004). No exemplo específico das reformas municipais, De Ceuninck *et al.* (2010) chamam atenção às diferentes aproximações a essas reformas e enfatizam o argumento de que tais reformas podem ser interpretadas como um processo de mudanças institucional que visa reconhecer o papel dos atores e de seu contexto social. Baseado nestas observações vale a pena centrar-se nas perguntas sobre como o número de atores, que está relacionado inevitavelmente à fragmentação e à almagamação, e sobre como as instituições influenciam o poder dos governos locais. Duas hipóteses sobre a federalização podem ajudar a responder a estas perguntas enquanto analisamos os exemplos do Brasil e da África do Sul.

A primeira hipótese – a hipótese do número de atores – sugere que quanto mais elevado o número de governos locais em um contexto federal, maior a habilidade de atores locais de influenciar as relações intergovernamentais. O número de atores em um dado país é importante visto que esses atores executam a função de um agente que pode vetar propostas e iniciativas, convertendo-se em atores de veto. De acordo com Tsebelis (2002), um ator de veto é aquele que deriva seu poder das regras institucionais e das circunstâncias políticas, e pode obstruir iniciativas para impedir mudanças de políticas públicas e bloquear processos decisórios. Com base nesta ideia de ator de veto, é importante considerar que durante a democratização os atores políticos intergovernamentais podem exercitar poderes mútuos de veto e podem competir para influenciar o processo decisório (Crepaz, 2004). Aplicando esta observação à interação entre atores intergovernamentais no Brasil e na África do Sul, é possível inferir que os atores políticos nacionais e locais são atores de veto porque podem obstruir toda e cada iniciativa proposta na tentativa de influenciar relações intergovernamentais.

A segunda hipótese – a institucional – propõe que quanto mais elevado o número de fóruns intergovernamentais com a inclusão de atores nacionais e locais, maior a habilidade desses últimos de influenciar as relações intergo-

vernamentais. Em países federalizados, o resultado decisório dos processos pode afetar mais de uma esfera de governo. De acordo com as análises de Scharpf (2006), essa participação complexa de distintos atores de mais de uma esfera governamental é conhecida como a “armadilha da decisão compartilhada” (*joint-decision trap*). Sob esta armadilha, as estruturas intergovernamentais que ajudam a coordenar o processo de decisão complexa ganha especial relevância na dinâmica federal. Essas estruturas, que apresentam diversas variedades institucionais e organizacionais, tais como fóruns intergovernamentais específicos a um determinado setor, fóruns abrangentes e sem setor específico, fóruns formais e informais, podem incrementalmente envolver os processos de tomada de decisão nesta armadilha, impactando, por conseguinte, o equilíbrio do poder intergovernamental. Heinmiller (2007) mostra que a eficácia de instituições intergovernamentais na formação de políticas públicas depende de quão eficazes os atores de veto dessas instituições podem ser. Ou seja, em instituições intergovernamentais não-consultativas os atores de veto tornam-se eficazes em influenciar políticas. Entretanto, o autor também reconhece que os próprios atores de veto não necessitam de poder legal, mas sim de poder político de veto. Em tal caso, esses atores de veto podem desestruturar esquemas cooperativos.

Evidências empíricas do Brasil e da África do Sul indicam que os fóruns intergovernamentais afetaram a relação entre governos centrais e locais.

Estas hipóteses serão testadas sob um conjunto de suposições: que as reformas municipais durante a democratização são um processo envolvendo múltiplos atores de diferentes esferas governamentais, que eventualmente a interação negociada entre múltiplos atores durante e depois das reformas aumentam porque as instituições federais se tornam mais robustas, e que a fonte de autonomia é institucional enquanto tal autonomia esteja calcada em garantias constitucionais e em incentivos para uma cooperação intergovernamental.

## **Federalização no Brasil**

As mudanças no federalismo brasileiro ocorreram sob uma crescente robustês das relações intergovernamentais.<sup>2</sup> Esse processo de mudança

<sup>2</sup> A robustês é associada neste artigo à crescente institucionalização das relações intergovernamentais tal como define Bolleyer (2009). Em contextos federais, a noção de robustês, de acordo com a conceitualização de Bednar (2009), denota a criação de instituições complementárias que ajudam sistemas federais contra possíveis transgressões de atores federativos.

demonstra que o conflito intergovernamental crescente na consolidação da democracia é seguido pelo aumento da cooperação intergovernamental. Durante tal processo, alguns atores políticos subnacionais ganharam maior autonomia institucional enquanto participavam das dinâmicas intergovernamentais cada vez mais robustas.

O processo de federalização no Brasil será analisado tecendo uma distinção entre as duas diferentes etapas da federalização. A primeira etapa diz respeito à transformação do federalismo com o aumento do número de municípios no país. Tal aumento é considerado parte do processo de federalização porque a constituição brasileira de 1988 reconhece os municípios como unidades constitutivas da federação juntamente com os estados e a União. A segunda etapa da federalização concerne ao potencial uso de mecanismos intergovernamentais por atores subnacionais na dinâmica intergovernamental. No Brasil os fóruns intergovernamentais são importantes mecanismos para a exclusão de atores políticos subnacionais. Esses fóruns aumentaram as possibilidades institucionais de interação entre diferentes atores federais.

Um dos acontecimentos mais importantes no processo brasileiro de municipalização foi a proliferação, sem o controle da União, de novos municípios. Este fenômeno é de competência exclusiva dos estados brasileiros. É interessante observar que isso aconteceu antes mesmo de que todo o sistema de cooperação intergovernamental fosse estabelecido, indicando assim que o processo de federalização desde seu início evoluiu sob o controle de atores políticos subnacionais.

A sequência da federalização no Brasil mostra que, com a proliferação dos municípios, os interesses dos governos subnacionais prevaleceram sobre o interesse da União (Quadro 1). A prevalência de interesses subnacionais inclinou o equilíbrio do poder intergovernamental a favor dos atores subnacionais. A principal tendência tem sido o aumento incremental de fóruns intergovernamentais no país. Em meados dos anos 90, a União interferiu no processo de emancipação dos municípios e propôs com êxito uma emenda constitucional para limitar a autoridade dos estados e dos municípios de criar novos municípios emancipados.

### **Federalização na África do Sul**

A evolução da federalização na África do Sul foi particularmente marcada por um crescimento do número de fóruns intergovernamentais e pela consolidação institucional da esfera de governo local. Talvez um dos proces-



so mais complexos na transição à democracia na África do Sul tenha sido precisamente a criação dessa esfera local. O processo de criar um governo local posterior ao *apartheid* foi uma tarefa árdua dada a sensibilidade dos temas que tal processo implicava: a perspectiva de consolidação de partidos políticos, a representação política de diferentes grupos étnicos, e a capacidade dos municípios de fornecer serviços públicos. Além destes assuntos, a tarefa de criar governos locais tornou-se essencial ao desenvolvimento do Estado democrático sul-africano porque a constituição interina de 1994 reconheceu o governo local como uma esfera de governo com direitos constitucionais garantidos.

O processo sul-africano de federalização posterior a transição à democracia pode ser dividido em duas diferentes etapas. O estabelecimento da esfera local na África do Sul corresponde à primeira etapa da federalização e se traduziu em uma redução do número de municípios em consequência da amalgamação da diferentes estruturas locais herdadas do antigo e fragmentado sistema de governos locais. Esta amalgamação criou diversos tipos de municípios e ampliou a constelação dos atores locais.<sup>3</sup> A segunda etapa consiste na criação dos mecanismos cooperativos intergovernamentais que têm como objetivo mediar a interação entre atores políticos centrais e subnacionais.

Diversas medidas de federalização foram adotadas na África do Sul (Quadro 2). O processo de federalização começou em 1993 com a Lei Transitória do Governo Local (LGTA). Essa legislação concedeu oportunidades para os atores políticos locais transformarem a estrutura institucional da esfera local na África do Sul. Tal federalização precoce na África do Sul pode ser interpretada como parte de um processo de amalgamação municipal (Wittenberg, 2006, p. 335), que provocaram uma complexa divisão de funções dentro da esfera local de governo. Com o tempo, entretanto, a federalização sul-africana foi reforçada pela criação de uma teia de fóruns intergovernamentais que permitiram às distintas esferas de governo interagir entre si de uma forma mais cooperativa. Por meio desse processo, os diferentes municípios sul-africanos conquistaram benefícios importantes (Tabela 2).

<sup>3</sup> Os 284 municípios da África do Sul estão divididos em três categorias: 6 municípios-metros (municípios da Categoria A), 231 municípios-locais (municípios da Categoria B) e 47 municípios-distritos (municípios da Categoria C). Os municípios da Categoria A abrangem as seis áreas metropolitanas da África do Sul. Os municípios da Categoria B são pequenas e medianas cidades e que, por sua vez, formam os distritos que compõem a Categoria C.

## **O processo de criação de novos municípios no Brasil e na África do Sul**

A instituição de novos municípios pode ocorrer de diferentes maneiras: dividindo municípios já existentes que dão origem a novas entidades, amalgamando municípios já existentes também dando origem a novas entidades, ou simplesmente criando inteiramente novos municípios onde anteriormente já existiam. Nos dois primeiros casos, que correspondem às experiências do Brasil e da África do Sul respectivamente, a criação dos municípios implica que os atores municipais devem negociar além das fronteiras municipais para estabelecer sua autonomia. O Brasil e a África do Sul são exemplos oportunos para entender como a geração de novos municípios envolve negociações entre atores políticos de diferentes esferas de governo. É evidente, entretanto, que os incentivos por trás do nascimento de municípios variaram em cada país, o que explica, por sua vez, as diferentes trajetórias do Brasil e da África do Sul no processo de reformas municipais.

A seguir, um maior destaque é dado ao processo de reinvenção de novos municípios no Brasil e na África do Sul.

### **Criação de novos municípios no Brasil**

A rápida expansão dos municípios brasileiros depois da transição à democracia é um fenômeno que aumentou o número de atores políticos municipais, tendo algum impacto no equilíbrio de poder intergovernamental. O processo de criar novos municípios no Brasil sob uma dinâmica democrática iniciou-se em 1984.<sup>4</sup> Os atores políticos subnacionais, com a conquista de algum peso político na transição à democracia encontraram oportunidades institucionais para instituir novos municípios. O número de municípios no Brasil aumentou significativamente no fim dos anos 80 e esta tendência foi reforçada nos anos 90.

Os procedimentos para criar novos municípios no Brasil são de responsabilidade e discricionariedade dos estados brasileiros, conforme estabelecido pela constituição de 1988 (Artigo 18, Parágrafo 4). Como tal, o aumento no número de municípios brasileiros após 1988 ocorreu sob a tutela dos estados, que passaram a regular como novos municípios seriam estabelecidos. Isso indica, por sua vez, que as regras para a emancipação municipal variam em cada estado. De forma geral, no Brasil existem diversos atores subnacionais

<sup>4</sup> No Brasil este fenômeno tem sua origem antes mesmo da transição à democracia. Tal fenômeno teve início em 1930 e intensificou-se nos anos 50, embora fosse reduzido durante os anos 70.

que participam na municipalização. Entre esses atores se encontram deputados estaduais, eleitores e o governador estadual. Com frequência, o procedimento de emancipação para gerar municípios parte do poder legislativo dos estados. Entretanto, como Tomio (2002) sugere, a emancipação e a eventual criação de municípios requerem procedimentos que estão sujeitos a diversos pontos de veto. Por essa razão, a proliferação de novos municípios no Brasil está concentrada em alguns estados – Tocantins, Amapá, Rodônia, Rio Grande faz Sul e Piauí –, onde houve uma coalisão partidária favorável a essas iniciativas.

Entre as principais motivações por trás do fenômeno da municipalização no Brasil encontra-se o aumento das transferências financeiras da União aos municípios e a possibilidade de ganhos eleitorais para políticos municipais. Em outras palavras, a criação de novos municípios abriu novas oportunidades eleitorais para que os políticos municipais mantivessem, e inclusive aumentassem, seu poder político. Também vale a pena indicar que, com a nova burocracia municipal, oportunidades de emprego seriam geradas, servindo como uma motivação adicional para a criação de novos municípios. Além disso, estes receberiam recursos financeiros sob transferências constitucionais provenientes de fundos federais. Essas transferências beneficiaram particularmente os municípios pequenos, que recebem 90% de suas transferências do Fundo de Participação dos Municípios, FPM (Magalhães, 2007). Essa é precisamente a categoria a qual pertencem os novos municípios criados no Brasil durante os anos 80 e 90.<sup>5</sup> Em resumo, os incentivos políticos e financeiros associados a determinadas circunstâncias institucionais favoráveis conduziram à ampliação da esfera de governo local no Brasil.

O efeito deste fenômeno no equilíbrio de poder intergovernamental não é tão óbvio. Por um lado, o aumento na constelação de atores políticos municipais tornam as relações intergovernamentais, por mais hierárquicas que elas possam ser, mais difíceis de serem coordenadas. Por outro lado, a multiplicação de municípios pode criar problemas de ação coletiva no que diz respeito à articulação de interesses municipais perante outras esferas de governo. Há algumas indicações de que com a proliferação dos municípios que se tornam mais dependentes de transferências financeiras da União, houve uma crescente dificuldade de exercer as responsabilidades a eles atribuídas. Esse desequilíbrio produziu um efeito nas contas federais, visto que

---

<sup>5</sup> O FPM é um fundo federal que tem como objetivo redistribuir recursos entre municípios brasileiros através de transferências constitucionais.

a União teve de aumentar as transferências financeiras para os municípios pequenos (Afonso e Araujo, 2000). Nesse sentido, Afonso (1996) mostra que entre 1960 e 1996 os rendimentos líquidos dos municípios brasileiros quase triplicaram, principalmente devido às transferências da União. Isso ocorreu mesmo com o aumento da base de imposto dos municípios.

Em um contexto de incremento de transferências da União aos municípios em consequência dos incentivos institucionais favoráveis para o estabelecimento de novos municípios, mais tarde a União tentou impor limites à municipalização. Com essa finalidade, a Emenda Constitucional 15 foi aprovada em 1996.<sup>6</sup> Todos os partidos políticos apoiaram a aprovação da Emenda já que se havia criado um consenso sobre a viabilidade financeira da esfera municipal que deveria ser preservada através da imposição de regras, dificultando assim a geração de novos municípios financeiramente dependentes de transferências federais.

Essa Emenda altera o Artigo 18 (Parágrafo 4) da constituição de 1988, que concedeu aos estados plena autonomia para o estabelecimento de novos municípios. A Emenda 15 determinou que, para um estado federal instituir novos municípios, estaria condicionado por uma lei complementar federal estipulando um período em que tais municípios pudessem ser estabelecidos. A Emenda requeria que qualquer proposta para a criação de um município deveria ser endossada por um *referendum* municipal. Además, antes da criação do município uma infraestrutura pré-existente e um plano de viabilidade financeira teriam de ser aprovados. Com esses novos requisitos, em 2001 o número de novos municípios foi reduzido nesse ano, e apenas 54 novos municípios foram criados (Soares, 2006, p.86), uma cifra que representa aproximadamente metade da taxa média de estabelecimento de novos municípios a cada ano no Brasil.

Tendo em vista este resumo sobre o fenômeno da municipalização no Brasil e seu impacto nas relações intergovernamentais, está claro que os estados federais usaram seu direito constitucional para criar municípios e obter alguns ganhos financeiros, que resultaram em rendimentos líquidos mais elevados para a esfera de governo local no Brasil. Além disso, a municipalização ocorreu sem nenhuma interferência da União até 1996. O ritmo de criação

---

<sup>6</sup> Perante a Emenda 15, a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul apresentou em 1996 um recurso de inconstitucionalidade (p. ex. ADIn 2395) contra a Emenda 15 reivindicando que a autoridade do Estado sobre o estabelecimento de municípios estaria sendo violado pela União. Em 2007 o Supremo se posicionou a favor da constitucionalidade da Emenda.

de municípios no Brasil diminuiu com o novo papel assumido pela União de determinar o período durante o qual novos municípios poderiam ser criados.

### **A amalgamação de municípios na África do Sul**

A amalgamação de municípios sul-africanos iniciou-se sob um mandato constitucional, que almejava a reorganização e a consolidação dos governos locais dotados de poderes políticos, administrativos e fiscais. Esse processo tardou vários anos a ser concluído, requerendo a participação de diversas esferas de governo.

A transformação do governo local na África do Sul sob a democracia ocorreu depois de várias tentativas sem sucesso de reformar o sistema de governo local e ante o iminente colapso das administrações locais das comunidades negras (Cloete, 1994). Nos anos 80, com a criação dos parlamentos locais tricamerais, houve diversos esforços para expandir os poderes das autoridades locais das comunidades negras.<sup>7</sup> Entretanto, com as crescentes perspectivas de democratização da África do Sul, as negociações para reformar os governos locais foram iniciadas em 1993 por meio de um fórum nacional, o Fórum Nacional dos Governos Locais (*Local Government National Forum* - LGNF).<sup>8</sup> O objetivo final do fórum era promover a democratização dos governos locais estabelecendo instituições locais sem nenhuma orientação racial e que fossem financeira e administrativamente viáveis. Nessa etapa ficou claro que o processo para construir uma esfera de governo local estava interligado à interação entre os diferentes partidos políticos que tentam alcançar um acordo democrático.<sup>9</sup> Qualquer eventual

<sup>7</sup> As novas propostas para reformar o sistema de governo local do *apartheid* reemergiram nos anos 80, quando o governo do Presidente De Klerk comissionou um estudo ao Conselho para a Coordenação de Assuntos dos Governos Locais. Tal Conselho propôs modelos alternativos para a reorganização de governos locais. O relatório final do Conselho, conhecido como Relatório Thornhill, apresentou quatro modelos para a organização dos governos locais, que, entretanto, jamais seriam postos em prática.

<sup>8</sup> Essas negociações ocorreram paralelamente às conversas multipartidárias durante a Convenção para uma África do Sul Democrática (*Convention for a Democratic South Africa* - CODESA), que foi inaugurada em 1991 como o principal fórum de negociação entre os partidos políticos que debatiam a pauta dos assuntos relativos à transição à democracia.

<sup>9</sup> Com os avanços das negociações entre os partidos políticos durante a transição, novos assuntos contenciosos no que diz respeito à arquitetura institucional de governos locais surgiram nas negociações. O Partido Nacional (*National Party* - NP) advogou por uma maior autonomia dos governos locais do que o Congresso Nacional Africano (*African National Congress* - ANC) estava disposto a conceder. Para o NP o fortalecimento dos governos locais se consolidava como uma estratégia de sobrevivência política na esfera local, visto que o NP teria maiores possibilidades de exercer oposição ao governo central, que provavelmente acabaria nas mãos do ANC.

falta de legitimidade no arranjo institucional de partilha de poder na esfera local poderia comprometer em sua totalidade o processo de transição democrática no país (Cameron, 1999, p.85).

Dada a urgência em transformar a estrutura de governo local na África do Sul, as mudanças começaram a ser feitas antes mesmo da aprovação da constituição interina. A estratégia a ser seguida consistia em adotar uma abordagem mais participativa à transformação de governos locais. Segundo essa estratégia, as negociações seriam incentivadas no âmbito provincial a fim de responder às necessidades locais. Enquanto essa abordagem contribuiu para superar o impasse entre as lideranças nacionais do Congresso Nacional Africano (*African National Congress* - ANC) e o Partido Nacional (*National Party* - NP), ela também introduziu maiores obstáculos à criação dos governos locais. Ao introduzir negociações específicas a cada localidade diferente, o processo de reforma ganhou maior complexidade, tornando-se assim um processo longo (Ottaway, 1993, p. 131).

O primeiro passo para o estabelecimento dos novos municípios na África do Sul ocorreu com a criação dos fóruns locais em cada cidade. Esses fóruns assumiriam um papel crítico de estabelecer a estrutura institucional para o governo local. Dependendo das características da localidade em questão, as instituições a serem estabelecidas seriam de três tipos: os Conselhos Locais Transitórios (*Transitional Local Councils* - TLCs) para áreas não-metropolitanas, os Conselhos Metropolitanos Transitórios (*Transitional Metropolitan Councils* - TMCs) para áreas metropolitanas, e Conselhos Rurais Transitórios (*Transitional Rural Councils* - TRCs) para as áreas rurais. A criação formal dos conselhos dependia da aprovação do administrador provincial. É possível afirmar que o estabelecimento das instituições locais esteve caracterizado mais por interesses políticos do que técnicos.

Na fase da constituição interina, a demarcação dos limites fronteiriços municipais correspondia a outro tema bastante politizado que marcou o estabelecimento de novos governos locais na África do Sul. Essa fase é particularmente importante para o assentamento das negociações sobre os arranjos institucionais de partilha de poder para a definição de uma estrutura organizativa para governos locais. Essa nova estrutura incluiu os conselhos distritais, que é a instituição local mais próxima às comunidades locais. Apesar do acordo inicial entre os principais partidos políticos em criar fortes conselhos distritais, essas instituições se tornaram inócuas à medida que elas foram

privadas de qualquer função exclusiva. Nesta fase, houve episódios recorrentes de ingerência de poder por parte do governo central em competências locais, especialmente no que diz respeito aos recursos humanos locais.

A fase final é caracterizada pela consolidação do governo local na África do Sul. Apesar do reconhecimento do governo local como uma esfera independente, o governo central tentou decretar novas medidas legislativas tentando regular diversos aspectos do exercício da autonomia local. Nessa fase há uma racionalização do processo de reforma do sistema de governo local, que consistia em amalgamar distintos municípios entre si a fim de aumentar sua capacidade administrativa e fiscal. Em 2000 a Lei do Sistema Municipal (*Municipal Systems Act - MSYA*) foi aprovada para clarificar e especificar as competências importantes relevantes à consolidação da esfera local de governo (p. ex. a definição do termo município). Com a aprovação da MSYA, que delineava os aspectos gerais para o estabelecimento e funcionamento dos municípios, a África do Sul consolidou um sistema de governo local.

Baseado nesse resumo sobre a amalgamação de municípios sul-africanos é possível inferir que este processo arquitetado no início da transição à democracia com a intenção fundamental de reformar a esfera de governo local produziu mudanças importantes nas relações intergovernamentais. Com um mandato constitucional, o governo central traçou uma transformação do governo local motivada inicialmente por apagar qualquer legado do *apartheid* no âmbito local, e posteriormente para consolidar a esfera local como um agente para fornecer serviços públicos básicos.

### **As relações intergovernamentais no Brasil e na África do Sul**

O Brasil e a África do Sul encontraram dificuldades na implementação de suas constituições após suas respectivas promulgações. Entre os problemas de implementação nos anos que seguem a transição à democracia, encontra-se a dificuldade do governo central para superar problemas de coordenação com os governos subnacionais na sua tentativa de executar iniciativas nacionais em um contexto de governabilidade federal compartilhada. Além disso, o exercício da autonomia fiscal e administrativa por parte de atores políticos subnacionais gerou diversos episódios de conflito no que diz respeito às legislações subnacionais e à conformidade com a legislação nacional. Estas dificuldades conduziram os governos centrais no Brasil e na África do Sul a estabelecer fóruns intergovernamentais.

Uma característica das relações intergovernamentais no Brasil tem sido a falta de um mecanismo explícito de cooperação imediatamente depois da transição à democracia. No Brasil essa falta de fóruns intergovernamentais formais de coordenação poderia indicar a ausência de conflito entre as diferentes esferas de governo ou a presença de um relacionamento hierárquico entre os atores intergovernamentais. É importante observar que embora os fóruns intergovernamentais começassem a emergir nos anos 90 em determinadas áreas, foi somente em 2003 que o primeiro fórum intergovernamental permanente não restringido a nenhuma área específica foi estabelecido no Brasil.

A criação de fóruns intergovernamentais na África do Sul representa um dos eventos-chaves da dinâmica federativa e do avanço do processo de federalização no país. O estabelecimento destes fóruns revela uma fórmula de interação intergovernamental na África do Sul que se aproxima a definição de Ronald Watts (1989, p. 3) sobre o federalismo executivo, o qual é definido como o processo de negociação intergovernamental dominado pelo poder executivo das diferentes esferas governamentais dentro do sistema federal. Essa definição encontra aplicabilidade no contexto sul-africano, uma vez que os líderes do poder executivo em cada esfera governamental estavam envolvidos em negociações através de fóruns formalmente ou informalmente estabelecidos.

De diferentes formas, o aumento do papel de coordenação dos governos centrais no Brasil e na África do Sul indica que tal incremento de poder de coordenação pode coexistir com uma maior autonomia local. Picard (1983) observou a existência do paradoxo da descentralização que é precisamente caracterizado por aumentar responsabilidades aos governos locais à medida que também se incrementa o papel coordenativo dos governos centrais. Esse paradoxo pode ser explicado pela necessidade de implementar política públicas redistributivas (Kjellberg 1995), pelo caráter centralizador de algumas políticas de planejamento (Picard, 1983) e pelo setor e atividade pública em questão (Blom-Hansen, 1999).

A seguir encontra-se uma revisão sobre o estabelecimento de fóruns intergovernamentais no Brasil e na África do Sul.

### **Os fóruns intergovernamentais no Brasil**

No Brasil, nos anos posteriores a transição à democracia, as relações intergovernamentais se encontravam institucionalmente pouco estabelecidas. Explicação para esta fraca institucionalização pode ser encontrada



na ausência na constituição de 1988 de qualquer menção ou perspectiva de criação de estruturas de coordenação da interação entre distintas esferas de governo (Costa, 2003). Uma evidência reveladora da escassa institucionalização das relações intergovernamentais no Brasil se encontra na emergência tardia de fóruns intergovernamentais nesse país. Os primeiros fóruns no período democrático foram estabelecidos nos anos 90 nos setores de saúde e educação. Esses fóruns específicos a cada setor foram idealizados para promover a coordenação de políticas públicas. No setor da saúde a cooperação foi exercitada através de fóruns intergovernamentais, enquanto na área de educação criou-se um fórum nacional com a participação de diversos atores intergovernamentais.

A cooperação intergovernamental no setor da saúde no Brasil tem crescido vigorosamente desde a transição à democracia. Em julho de 1991, um ano após a promulgação da Lei Orgânica da Saúde, um fórum intergovernamental importante, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) foi estabelecida com a Portaria 1180 do Ministério da Saúde.<sup>10</sup> Um aspecto importante da CIT é que todas as suas decisões são tomadas consensualmente, resultado de uma dinâmica cooperativa entre as diferentes esferas de governo.

Em 1993 o Ministério da Saúde elaborou uma portaria ministerial orientadora conhecida como Norma Operacional Básica (NOB), criada para promover a cooperação intergovernamental no setor da saúde. A NOB municiou especificações sobre o processo decisório que envolve todas as esferas de governo nas políticas de saúde. Uma das inovações mais importantes da NOB foi a introdução de um método deliberativo de tomar decisões incluindo a participação de governos subnacionais. Isso é feito em cada estado na Comissão Intergestores Bipartite (CIB), que foi formada entre os Estados e municípios. Há evidência de que os fóruns intergovernamentais de saúde têm aumentado a coordenação de políticas públicas no sistema sanitário (Arretche, 2002). Em 2006 o Ministério da Saúde propôs um pacto para substituir as portarias ministeriais por acordos. Com esses pactos os estados e municípios ganharam competências para a provisão de serviços de saúde baseados na capacidade específica de cada município de

---

<sup>10</sup> CIT congrega 15 membros que representam as três esferas de governo. Cada esfera tem cinco representantes; cinco membros do CIT são indicados pelo Ministério da Saúde, cinco pelo Conselho Nacional dos Secretários de Saúde dos Estados (Conass), e os outros cinco pelo Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde (Conasems).

fornecer serviços. Apesar da execução bem sucedida de um sistema intergovernamental de cooperação no setor da saúde, vale a pena recordar que o CIT foi estabelecido como uma resposta inicial à centralização do processo decisório no setor sanitário.

Quanto ao setor educacional, a primeira medida de reforma educacional da democracia ocorreu em 1995 com a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE). A Lei Complementar 9131/95 estabeleceu formalmente o CNE com a participação das secretarias de educação dos estados como conselheiras deste fórum. Entretanto, é importante mencionar que o CNE já havia sido criado na administração precedente com um decreto presidencial que substituiu um conselho educacional mais antigo, o Conselho Federal de Educação (CFE). O CNE tem mandatos importantes incluindo o de elaboração do currículo nacional e do plano nacional de educação, de discussão de propostas sobre a nova legislação educacional, e de facilitação de intercâmbio de informação, entre outras.<sup>11</sup> Apesar do caráter deliberativo do CNE, na sua câmara básica seus membros deliberam somente sobre a organização e planejamento curricular (Saviani, 2007, p.12). Além disso, as deliberações somente ocorrem quando os temas são propostos pelo Ministério de Educação.

O primeiro fórum intergovernamental abrangente no Brasil foi o Comitê de Articulação Federativa (CAF), criado em 2003 por um decreto presidencial.<sup>12</sup> O CAF exclui os estados federais e, como tal, é um fórum que tenta promover a cooperação entre a União e os municípios. Considerando que a criação do CAF foi uma iniciativa da União e que o comitê está ligado diretamente à presidência através da Secretária de Assuntos Federativos (SAF), este fórum segue uma dinâmica hierárquica para alcançar a cooperação.

Outro arranjo institucional que os municípios brasileiros estão utilizando para aumentar a cooperação tem sido os consórcios públicos. Esses arranjos representam um método voluntário de cooperação entre as esferas de governo para gerir comumente serviços públicos. Os consórcios que envolvem as três esferas de governo são usados frequentemente para a criação das regiões de desenvolvimento, também conhecidas como regiões integradas de

---

<sup>11</sup> O Conselho é composto por duas câmaras, uma câmara dedicada à educação básica e a outra à educação secundária. Cada câmara tem 12 membros representando diferentes esferas de governo e associações civis.

<sup>12</sup> Um decreto presidencial foi usado para estabelecer o CAF devido à urgência da presidência brasileira em estabelecer um mecanismo permanente de negociação com os municípios.

desenvolvimento. Embora os consórcios públicos tenham sido reconhecidos na constituição de 1988, eles foram infrautilizados como um instrumento comum de cooperação devido à falta de uma estrutura legal.<sup>13</sup> Com a tentativa de suprir essa necessidade, uma emenda constitucional e uma lei federal foram aprovadas respectivamente em 1998 e em 2005. Desde uma perspectiva municipal, os consórcios públicos no Brasil são arranjos institucionais usados principalmente por municípios de forma voluntária e estabelecendo uma dinâmica de baixo para cima (Spink, 2005; Brandão, 2008, p.150).

Com o acompanhamento da evolução dos fóruns intergovernamentais no Brasil nas últimas décadas, torna-se claro que tais instituições aumentaram a robustez das relações intergovernamentais no país. Apesar das inovações tais como a criação de consórcios intergovernamentais, pode-se dizer que os mecanismos de cooperação ainda são limitados a setores específicos. Na área da saúde e educação, os governos subnacionais podem exercitar seus poderes de veto no processo de tomada de decisão (Arretche, 2002). Contudo, alguns analistas ponderam que o crescente papel de coordenação da União vem a limitar os governos subnacionais no Brasil (p. ex. Arretche, 2007).

### **Os fóruns intergovernamentais na África do Sul**

Na África do Sul o estabelecimento dos fóruns intergovernamentais para dinamizar o diálogo entre as esferas de governo está relacionado à falta inicial de mecanismos institucionais formais para intermediar as relações intergovernamentais logo em seguida a transição à democracia. Em um contexto onde as instituições estavam pouco consolidadas em todas as esferas governamentais, os fóruns informais tornaram-se uma alternativa à cooperação intergovernamental.

A sustentabilidade da evolução desses mecanismos depende em grande parte da disposição das esferas governamentais de cooperar. Na África do Sul a vontade de cooperar no âmbito intergovernamental fica evidenciada pelo rápido crescimento de fóruns informais nos primeiros anos da democratização. Nos anos que seguem a transição à democracia, a África do Sul estava empenhada em transformar e em consolidar as distintas esferas de governo. Os fóruns intergovernamentais na África do Sul têm algumas características específicas: os executivos nacionais e provinciais têm um papel importante em

<sup>13</sup> Um outro tipo de consórcio público inclui os consórcios intermunicipais de cooperação que são criados entre municípios para melhorar o fornecimento de serviço em um determinado setor.

promover os fóruns intergovernamentais no estágio inicial; o predomínio de fóruns específicos a determinados setores, especialmente fóruns dirigidos a temas fiscais; as tensões entre diferentes dinâmicas intergovernamentais; a falta de uma clara divisão das competências entre as esferas de governo; e o inicial funcionamento dos fóruns através de mecanismos de cooperação informal.

A primeira tentativa de criar um diálogo intergovernamental através de fóruns foi conduzida pelo executivo nacional com o estabelecimento do Conselho de Coordenação do Presidente (*President Coordination Council - PCC*) em 1999.<sup>14</sup> Alguns consideram o PCC como o epicentro das relações intergovernamentais na África do Sul (Layman, 2003, p.21). A finalidade do PCC eram duas: coordenar a implantação da política nacional nas províncias, e integrar os governos subnacionais em um processo consultativo. Depois desta iniciativa dois novos fóruns fiscais foram estabelecidos em 1997: o Conselho Orçamentário (*Budget Council*) e os Comitês de Despesa a Meio Prazo (*Medium Term Expenditure Committees - MTECs*). O Conselho Orçamentário foi criado em 1997 juntamente com a Lei Intergovernamental de Relações Fiscais (*Intergovernmental Fiscal Relations Act - IFRA*) com a finalidade de alinhar as políticas fiscais e orçamentárias. O Conselho Orçamentário reúne três vezes ao ano o ministro de finanças e os membros dos conselhos executivos (MECs) de finanças de cada província. Outros fóruns fiscais, tais como o MTEC 4x4 e os MTEC 10x10, foram estabelecidos com a finalidade de aumentar consultas para a avaliação e coordenação de políticas orçamentárias.<sup>15</sup> Tais fóruns tornaram-se eficazes em trazer o alinhamento da política em temas fiscais e orçamentários.

Em outros setores tais como moradia, comércio e indústria, água e florestas, e assuntos provinciais-locais, os fóruns intergovernamentais conhecidos como MinMECs foram formalizados. Esses fóruns foram usados para conseguir o alinhamento de políticas públicas reunindo um ministro nacional (Min) de um setor e um membro provincial correspondente do conselho executivo (MEC) do mesmo sector. A experiência com o MinMECs quanto aos seus resultado foi diversificada com alguns ministérios tornando-se mais

---

<sup>14</sup> Isso aconteceu após a desapareção do Fórum Intergovernamental (IGF). O IGF foi criado em 1995 com a intenção de promover o diálogo entre as diferentes esferas de governo reunindo um amplo número de atores institucionais.

<sup>15</sup> O MTEC (4x4) reúne o Tesouro Nacional, a tesouraria provincial, departamentos nacionais de setores específicos e os responsáveis fiscais provinciais. De forma similar, o MTEC (10x10) abrange o Tesouro Nacional, as nove tesourarias provinciais e um departamento nacional de um setor específico.

influentes do que outros (Reddy, 2001, p. 32). Além disso, houve problemas em alguns MinMECs, ocasionado por uma pobre presença de seus membros e uma falta de cumprimento de algumas decisões tomadas. Apesar destes obstáculos, a cooperação promovida pelos MinMECs não somente ofereceram oportunidades para que alguns oficiais ganhassem mais experiência como também abriu novas perspectivas às interações intergovernamentais na África do Sul.<sup>16</sup>

Um momento definitivo para o sistema intergovernamental na África do Sul foi a aprovação em 2005 da Lei de Estrutura das Relações Intergovernamentais (*Intergovernmental Relations Framework Act - IRFA*), que criou um arcabouço estatutário para tornar mais operativos os fóruns que anteriormente se reuniam com uma regulação informal. O IRFA veio racionalizar o que já havia sido posto em prática por muitos anos. Essa lei regulou o PCC e os MinMECs e dotou de uma estrutura legal a fóruns intergovernamentais dos chefes dos executivos provinciais, fóruns intergovernamentais provinciais, fóruns intergovernamentais de distritos, e fóruns inter-municipais.<sup>17</sup> Fessha e Steytler (2006, p. 6) atribuem à inabilidade do governo sul-africano de promover uma parceria colaborativa à natureza *ad hoc* dos fóruns intergovernamentais. Institucionalmente, o IRFA em princípio promove a cooperação intergovernamental enquanto define as principais normas de interação intergovernamental na África do Sul, e provê de alguma orientação os conflitos entre as esferas de governo. Ainda assim, existem evidências que indicam que a estrutura reguladora promovida pela IRFA por si só não seria suficiente para aumentar a cooperação (Tapscott, 2000).

Nos termos da dinâmica interna destes fóruns, há sinais apontando que eles funcionaram de forma cooperativa. Havia uma tendência de fóruns setor-específicos (p. ex. Conselho Orçamentário, MinMECs) de favorecer uma aproximação de baixo para cima. Entretanto, em outros fóruns, tais como o PCC e o PCF esta aproximação de cima para baixo foi flexibilidade, especialmente porque a voz subnacional foi ouvida nas deliberações.

Desde uma perspectiva geral, considerando a proliferação de mecanismos cooperativos intergovernamentais na África do Sul, é possível afirmar que

<sup>16</sup> As reuniões do MinMECs são acompanhadas por uma reunião técnica, que por sua vez são organizadas sob o Fórum dos Diretores-Gerais (FOSAD). O FOSAD foi estabelecido em 1998 para assegurar a coordenação de reformas na administração pública (Miller, 2005, p.102).

<sup>17</sup> É importante observar que, entretanto, todos os fóruns provinciais antes do IRFA eram *ad hoc*, com a exceção dos fóruns de duas províncias, Cabo Oriental e Cabo Ocidental (Fessha e Steytler, 2006, p. 4).

o sistema intergovernamental sul-africano tornou-se mais robusto.<sup>18</sup> No entanto, mesmo tendo evoluído sob o princípio de cooperação, com o passar dos anos o sistema sul-africano enfrentou alguns problemas relacionados à falta de participação por parte dos governos locais, à pouca eficácia dos fóruns intergovernamentais províncias-municípios, e à integração bem sucedida de fóruns intergovernamentais (Layman, 2003, p. 22; Hughes, 2005; Fessha e Steytler, 2006, p. 27). Mesmo assim, desde uma perspectiva geral, após anos de evolução de um sistema intergovernamental de cooperação, é possível sugerir que a maior robustez das instituições intergovernamentais contribuiu à cooperação entre as esferas governamentais.

### **A autonomia dos governos locais no Brasil e na África do Sul**

O aumento da autonomia do governo local em relação ao centro é um tema crucial no debate sobre a evolução de países federalizados. Certamente, o debate sobre a autonomia local está ligado inevitavelmente à relação entre o centro e a periferia (Goldsmith, 1995). As mudanças nas relações intergovernamentais podem criar um novo equilíbrio de poder intergovernamental que conduza a um grau mais elevado de autonomia fiscal, administrativa e política (Falleti, 2010).

A noção de um equilíbrio de poder intergovernamental em constante mutação está em grande parte associada à ideia de que nas federações existem incentivos para que os atores políticos nacionais e subnacionais avancem seus interesses. No conflito entre interesses diversos existe a possibilidade de ocorrer disputas pelo aumento de poder intergovernamental. Desde essa perspectiva, os atores políticos nacionais e subnacionais tentam aumentar seu poder em detrimento a outra esfera de governo, tentando assim influenciar e alterar o equilíbrio das relações intergovernamentais. Nesse contexto, a autonomia local pode ser definida como a habilidade dos governos locais de perseguir seus próprios objetivos tendo como legitimação os seus direitos constitucionalmente protegidos. O alcance desses objetivos está baseado em dois princípios: o da discricionariedade e o da não-ingerência. Sob o princípio de discricionariedade, os governos locais têm como direito constitucional de

---

<sup>18</sup> Em relação às iniciativas provinciais, em 2000, diversas províncias, por exemplo, Cabo Ocidental, Gauteng, Mpumalanga e Cabo Oriental, já haviam estabelecido os fóruns intergovernamentais liderados pelos *Premiers* provinciais. Em 2005, essas iniciativas provinciais foram formalizadas e se tornaram Fóruns Intergovernamentais do Premier (PIFs).

exercer poder discricional para operar, legislar, gerenciar e fornecer serviços. Sob o princípio da não-interferência, as ações dos governos locais sob seus direitos estabelecidas não são restringidas pelas ações do governo central. Do ponto de vista dos governos locais, a discricionalidade e a não-ingerência de outras esferas de governo permitem que os municípios sejam mais ativos no âmbito intergovernamental.<sup>19</sup>

Ambos os princípios estão relacionados entre si à medida que o exercício do poder discricional é geralmente reforçado pela falta de ingerência do governo central. Similarmente, a falta de ingerência pode incentivar o exercício do poder discricional dos governos locais. Considerando a influência mútua entre discricionalidade e a não-ingerência, quatro cenários diferentes com distintos graus de autonomia local podem ser criados. No Cenário I, a discricionalidade e a não-ingerência coexistem, e os governos locais gozam de um elevado grau de autonomia. No Cenário II, os governos locais podem exercitar discricionalidade, entretanto, esse exercício vê-se frequentemente limitado pelas interferências do governo central, apresentando assim um grau médio de autonomia. Um grau análogo de autonomia é observado no Cenário III, onde a autonomia do governo local é limitada por sua inabilidade de exercitar plenamente a discricionalidade em matérias que lhe competem, embora a ingerência não seja observada. Por último, no Cenário IV, os governos locais experimentam um baixo grau de autonomia e um alto grau de ingerência. Como resultado final, a autonomia do governo local no Brasil e na África do Sul se adequa a uma das seguintes equações:

Cenário I: Discricionalidade + Não-Ingerência = Alta Autonomia

Cenário II: Discricionalidade + Ingerência = Média Autonomia

Cenário III: Não-Discricionalidade + Não-Ingerência = Média Autonomia

Cenário IV: Não-Discricionalidade + Ingerência = Baixa Autonomia

A fim de identificar o aumento da autonomia municipal no Brasil e na África do Sul e de encaixar esses países em um dos cenários identificados acima, este artigo avança alguns indicadores qualitativos para medir o grau

<sup>19</sup> Essa operacionalização da autonomia local assemelha-se a desenvolvida por Clark (1984), que concebeu uma noção de autonomia local baseada no poder de iniciação e no poder de imunidade. A principal diferença entre os princípios de discricionalidade e não-ingerência, avançada neste artigo, e os princípios de iniciação e imunidade de Clark são que os primeiros estão basados em direitos constitucionais, enquanto os últimos não.

de autonomia dos governos locais. No âmbito da discricionariedade, há três indicadores: Autonomia de Receitas, Discricionariedade sob Impostos e Iniciativa Legislativa. A Autonomia de Receita é medida pela existência de um desequilíbrio fiscal baseado na autoridade do governo local de financiar suas despesas com rendimentos disponíveis (Shah e Thompson, 2004). A Discricionariedade sob Impostos é um indicador de mediação do livre arbítrio dos governos locais para determinar a taxa e a base para receitas locais (Sellers e Lindstrom, 2007). Visto que os dados fiscais não refletem necessariamente a independência reguladora dos governos locais (Stegarescu, 2006, p. 15), é importante examinar a dinâmica decisória no exercício da autonomia fiscal. A iniciativa legislativa mede a discricionariedade dos governos locais para regular competências descentralizadas com sua prerrogativa de propor e aprovar legislação municipal. Esses indicadores abrangem as dimensões fiscais e administrativas da autonomia local.

No âmbito da não-ingerência, os três indicadores para sua medição são: Proteção Constitucional aos Governos Locais, Capacidade Reguladora do Emprego Público e a Prerrogativa de Revisão Judicial. A Proteção Constitucional aos Governos Locais é um indicador relacionado ao direito de existência dos governos locais que impede toda e qualquer tentativa de mudança do *status* dos governos locais pelo governo central, e conseqüentemente, é um indicador essencial contra a ingerência do governo central. A Capacidade Reguladora do Emprego Público mede a liberdade de decisão para regular, empregar e despedir funcionários públicos, o qual concede um poder administrativo considerável aos governos locais (Shah e Thompson, 2004). O gerenciamento por parte dos governos locais de sua própria equipe de funcionários pode evitar a ingerência do governo central já que este controle sob os recursos humanos reforça a implementação de suas próprias decisões. Por último, a Prerrogativa de Revisão Judicial é um indicador da habilidade de governos locais de iniciar um processo de revisão judicial contra decisões e legislações dos governos centrais. Caso as medidas do governo central restrinjam ou sobreponham funções dos governos locais, a habilidade dos governos locais de iniciar um processo de revisão judicial constitui uma prerrogativa importante contra a ingerência do governo central.

A medição de cada indicador acima mencionado para o Brasil e a África do Sul mostra que a autonomia local aumentou desde a transformação dos governos autocráticos até a chegada de governos democráticos (Tabela 1).



Considerando a dimensão da discricionalidade, os municípios no Brasil e na África do Sul ganharam mais poder discricional com a democratização. Na dimensão da não-ingerência, durante a democratização os municípios brasileiros e sul-africanos viveram diferentes experiências partindo de uma situação de maior interferência a uma situação de não-ingerência.

Com base nestas observações é possível posicionar o Brasil e a África do Sul em um cenário de autonomia elevada, como proposto pela tipologia avançada neste artigo (Quadro 3).

### **A autonomia do governo local no Brasil**

O exercício da autonomia fiscal no âmbito municipal no Brasil, no que diz respeito à arrecadação de recursos, reduziu o desequilíbrio fiscal dos municípios brasileiros à medida que estes aumentaram seu rendimento com a constituição de 1998 (Souza, 1997).<sup>20</sup> Desde uma situação caracterizada por receitas limitadas vigentes até 1984 (Versano *et al.*, 1998), a partir de então os municípios brasileiros aumentaram gradualmente o seus rendimentos.<sup>21</sup> Em relação à discricionalidade de determinar a taxas dos impostos, durante o regime autocrático a União determinava a taxa e a base dos impostos (Medeiros, 1986, p. 225). Com a constituição de 1988, os governos locais ganharam a autoridade de instituir e regular taxas dos impostos locais (p. ex. o IPTU; o ITBI; e o ISS). Além disso, com a transição à democracia um atributo importante da autonomia local, nomeadamente a discricionalidade sobre iniciativa legislativa, passou a ser exercido com mais frequência.

Quanto a não-ingerência, antes da constituição de 1998 o Brasil apresentava um sistema de governo local que funcionava com pouca proteção contra a ingerência da União. Por exemplo, os governos locais não eram reconhecidos formalmente como uma esfera autônoma de governo, a autoridade de regular o corpo dos funcionários municipais era limitada e os municípios não podiam iniciar um processo de revisão judicial contra a União. Entretanto, com a democratização os municípios ganharam o direito de existência e o direito de contestar judicialmente as leis aprovadas por outras esferas de governo. Também eles passaram a regular seu próprio corpo de funcionários.

<sup>20</sup> Em vinte anos, o desequilíbrio fiscal, calculado através da receita local total subtraída pela despesa total divididas pela receita total dos governos locais brasileiros, saltou de -9% em 1988 a 17% em 2008.

<sup>21</sup> De acordo com Afonso e Araujo (2000, p. 20) as receitas dos municípios brasileiros aumentaram 197 por cento de 1988 a 1998.

Apesar dessas mudanças, as evidências demonstram que depois da transição à democracia houve um aumento da dependência dos municípios pequenos em relação às transferências intergovernamentais e a maioria delas seria incapaz de cobrir suas despesas caso dependessem de seus próprios redimentos (Arretche, 2009). Com a transição democrática, os municípios tornaram-se também mais dependentes das transferências centrais (Rezende, 2006) ao passo que a União também reduziu gradativamente o volume de transferências constitucionais aos municípios (Arretche, 2005). É possível dizer que atualmente os municípios têm mais influência na dinâmica intergovernamental no Brasil do que antes da transição do país à democracia. Também é importante mencionar que a União pôde aumentar seu papel de coordenação ao passo que induzia a dependência dos municípios em relação às transferências condicionais (p. ex. o Fundef e o Fundeb).

### **A autonomia do governo local na África do Sul**

Em relação à discricionalidade, durante o *apartheid* os diferentes governos locais na África do Sul exercitavam assimetricamente o poder discricional nas áreas administrativa, fiscal e política. As limitações eram particularmente notórias nos governos locais das comunidades negras. Dito isso, durante o *apartheid* a habilidade da maioria das autoridades locais de financiar suas despesas com os recursos existentes era limitada. Adicionalmente, a autoridade para determinar impostos e taxas não existia e a possibilidade de aprovação de legislação local era também inexistente. Em contraste, na África do Sul do pós-*apartheid*, desde uma perspectiva agregada, os governos locais passaram a arrecadar receitas geradas principalmente através de suas próprias fontes de rendimento.<sup>22</sup> Em 2009, as receitas próprias arrecadadas pelos municípios sul-africanos representavam aproximadamente 65 por cento do total das receitas municipais (National Treasury, 2011). Os governos locais na África do Sul começaram a definir a tributação de impostos e taxas municipais. Além disso, a formulação de políticas públicas passou a ser exercitada principalmente através dos conselhos locais, que ganharam discricionalidade para legislar em matérias de sua competência.

<sup>22</sup> O desequilíbrio fiscal, medido pela receita local total subtraída pela despesa total dividida pela receita total dos governos locais sul-africanos, apresentou uma mudança de -11.6% em 1996 a 8% em 2006.

No que diz respeito à dimensão da não-ingerência, na África do Sul o direito de existência dos governos locais antes da Constituição de 1996 era regulado pelas províncias, que concediam responsabilidade municipais através de estatutos. Como unidades administrativas das províncias, os municípios na África do Sul não podiam empregar ou regular o corpo de funcionários que trabalhavam na esfera local, nem eram capazes de iniciar um processo de revisão judicial contra as leis passadas por outras esferas de governo. Na África do Sul democrática, com o reconhecimento dos governos locais como pertencendo a uma esfera independente de governo, eles ganharam novas capacidades tais como a autoridade de regular seu próprio recursos humanos e de iniciar um processo da revisão judicial.

Apesar destes ganhos, somente seis municípios-metros podem ser considerados ganhadores desse processo de reformas. Esses seis municípios puderam articular melhor suas demandas do que os demais municípios de outras categorias. Também ao contrário da situação das outras categorias municipais, os municípios-metros tinham melhor definidas a divisão de suas funções. Apesar dos conflitos que existiam entre as esferas central e municipal, os governos locais não exerceram o poder de revisão judicial. De Visser (2004, p.178) chama atenção à falta de ações de inconstitucionalidade trazidas por entidades locais nas reformas dos governos locais. De fato, nos primeiros quatro anos a seguir à promulgação da constituição de 1996 não houve um único caso de ação de inconstitucionalidade levado à corte constitucional pelos municípios sul-africanos contra o governo central, apesar de várias ingerências por parte desse último. Administrativamente, o governo central tentou regular o emprego público municipal. Financeiramente, apesar do maior poder de arrecadação dado aos governos locais, os municípios pequenos enfrentaram dificuldades fiscais devido aos problemas de capacidade de arrecadação e à distribuição assimétrica de recursos na esfera local (Smoke *et al.*, 2003). Entretanto, recentemente os municípios-distritos ganharam mais responsabilidades com uma nova legislação do governo central tentando esclarecer a distribuição de responsabilidades (Schroeder, 2003, p.40). Sem dúvida, as reformas dos governos na África do Sul foram acompanhadas por ganhos assimétricos e pela tentativa do governo central de impedir que municípios exerçam sua autonomia. Entretanto, é possível concluir que em geral as reformas desenvolveram mecanismos institucionais para que os governos locais na África do Sul pudessem evitar até certo

ponto ingerências de outras esferas de governo e para exercitar algum grau de discrição em diversas áreas.

### **Observações finais**

Os diferentes processos de reformas de governo local no Brasil e na África do Sul conduziram a um resultado comum: o aumento da autonomia local. Em ambos os países os semelhantes incentivos institucionais originados pela federalização foram responsáveis por esse processo comum. Inicialmente havia uma variação entre ambos os países na transformação da esfera local de governo. Essa diferença se deve à prática no Brasil de criar novos municípios para receber transferências fiscais adicionais da União, e à tendência na África do Sul de amalgamar municípios para apagar qualquer legado do regime político precedente.

Com a participação de outras esferas de governo no processo de mudanças locais e na progressiva transferência de competências aos municípios, a federalização no Brasil e na África do Sul avançou sob um mecanismo comum. O mecanismo: a estratégia do governo central em sobrepassar o poder dos governos regionais que foi concretizada pela criação de fóruns intergovernamentais que envolvem governos municipais. Esta estratégia pode ser interpretada como um mecanismo que culminou no aumento de poder dos atores locais para alterar o equilíbrio das relações intergovernamentais (Dickovick, 2007).

No Brasil e na África do Sul, a estratégia de contornar a influência inicial dos governos regionais influenciou o processo de mudança intergovernamental da seguinte forma: enquanto as reformas estruturais para acomodar a criação de novos municípios foram postas em prática, o governo central, a fim enfraquecer os governos regionais, conseguiu o seu isolamento. No Brasil isso ocorreu com a redução dos recursos fiscais disponíveis aos governos estaduais e a exclusão destes governos na participação de alguns fóruns intergovernamentais. Na África do Sul essa lista é mais larga apresentando medidas tais como o impedimento por parte do governo central de promulgar constituições provinciais, a redução do papel do Conselho Nacional das Províncias a um mero simbolismo institucional, e a prática de demissão forçosa dos chefes dos executivos provinciais, *Premiers*, por parte do comitê central do partido governante. Enquanto isso, os governos

locais em ambos os países encontraram oportunidades institucionais para evitar a excessiva interferência do governo central à medida que exerciam sua autonomia em suas competências fiscais e administrativas.

Com o propósito de esclarecer as diferenças e as semelhanças na federalização do Brasil e da África do Sul, as hipóteses apresentadas neste artigo foram elaboradas à luz da observação de que, apesar do aumento dos municípios no Brasil e da diminuição dos municípios na África do Sul, governos locais em ambos os países se tornaram cada vez mais autônomos. Dito isso, a hipótese que se refere ao número de atores não se aplica ao processo de transformação do governo local no Brasil e na África do Sul durante e posteriormente as suas respectivas transições à democracia. Sendo assim, tal hipótese foi rejeitada. No entanto, a hipótese institucional se aplica aos casos brasileiro e sul-africano visto que se observa que os fóruns intergovernamentais puderam criar uma arena para que os governos subnacionais exercitassem influência em processos decisórios e articulassem seus interesses. Como tal, é possível dizer que as instituições intergovernamentais são determinantes para o desenvolvimento da autonomia local no Brasil e na África do Sul, não obstante o número de atores locais e o tamanho das municipalidades. Ou seja, a fragmentação e a amalgamação dos governos locais não são necessariamente preponderantes para o exercício da autonomia local, e sim as instituições intergovernamentais.

A hipótese propondo que quanto mais elevado o número de fóruns intergovernamentais, maior será a habilidade dos atores locais de influenciar as relações intergovernamentais, é sustentável somente sob determinadas circunstâncias. Baseado na análise da evolução dos fóruns intergovernamentais no Brasil e na África do Sul é possível identificar duas dessas circunstâncias.

A primeira delas está relacionada à existência de uma estrutura constitucional e legal que proteja o direito de existência dos governos locais assim como a criação de fóruns intergovernamentais. A existência de uma estrutura legal que imponha as regras do jogo federal para negociar é uma pré-condição para a criação de relações intergovernamentais robustas com limites a possíveis ingerências de poder entre as esferas de governo. Contudo, tal circunstância por si só não é suficiente para que os atores políticos locais exerçam influência sobre as relações intergovernamentais.

A segunda circunstância concerne ao compromisso dos atores políticos de diferentes esferas governamentais para conformar-se com regras e normas de competências compartilhadas. Os fóruns intergovernamentais podem ser considerados instituições que protegem o pacto federal desde que funcionem dentro de uma estrutura legal e encorajem atores políticos a seguirem as regras do jogo institucional. Sob a existência de uma estrutura legal, a conformidade com as regras institucionais ajudaria à manutenção do pacto federativo constitucional mediante transgressões dos sistemas federais, como Bednar (2009) tem observado.

Com base na análise apresentada neste artigo é possível inferir que os fóruns intergovernamentais em um contexto de interação intergovernamental robusta possibilitam que atores políticos locais exercitem sua autonomia influenciando no equilíbrio de poder das relações intergovernamentais.

## Quadros e Tabelas

Quadro 1 – Sequência da federalização no Brasil

legislação	primeira	segunda	terceira	quarta	quinta
	criação de novos municípios	portaria Ministerial 1180 (1991) Norma Operacional Básica - NOB1 (1993)	lei Complementar 9.131 (1995)	<i>emenda Constitucional 15 (1996)</i>	criação de fóruns intergovernamentais (e.g., CAF) (2003)
efeitos sob a união	maior capacidade de coordenação	maior papel de coordenação	maior papel de coordenação	mais poder para limitar a criação de municípios	maior papel de coordenação
efeitos sob os estados	maior discricionabilidade no processo de criação de municípios	maior papel de coordenação	maior papel de coordenação	menor habilidade de criar novos municípios	menor papel de coordenação
efeitos sob os municípios	possibilidade de receber mais transferências de recursos financeiros da União	maior responsabilidade no desenho no planejamento de políticas sanitárias	Nenhum	menor habilidade de criar novos municípios	maior capacidade de articulação

Quadro 2 – Sequência da federalização na África do Sul

legislação	primeira	segunda	terceira	quarta	quinta	sexta
	<i>Lei Transitória do Governo Local (1993)</i>	<i>Documento Branco sobre Governo Local (Março 1998)</i>	<i>Lei de Demarcação Municipal (Julio 1998)</i>	<i>Lei de Estrutura Municipal (Dezembro 1998)</i>	<i>Lei do Sistema Municipal (2000)</i>	<i>Lei de Estrutura das Relações Intergovernamentais (2005)</i>
efeitos sob o governo central	nenhum	nenhum	nenhum	maior papel no estabelecimento de arranjos institucionais políticos para os municípios	maior papel regulador dos recursos humanos, crédito e endividamento dos municípios	maior papel de coordenação
efeitos sob as províncias	nenhum	maior papel nas reformas do governo local	maior papel de inspeção sob o processo de demarcação	maior discricionariedade sob o tipo de municípios a ser estabelecido	nenhum	maior papel de coordenação
Efeitos sob os Municípios	menor discricionariedade na criação e desenvolvimento de instituições de governo local	fortalecimento do poder executive municipal	poder para demarcar o território municipal	maior inspeção e coordenação (municípios-distritos), e mais responsabilidades no fornecimento de serviços (municípios-local)	maior papel na elaboração do plano integrado de desenvolvimento	maior estabilidade institucional para participar na cooperação intergovernamental

Quadro 3 – Grau de autonomia local no Brasil e na África do Sul

	discrecionalidade	não-discrecionalidade
não-ingerência	ALTA AUTONOMIA <i>Brasil democrático</i> <i>África do Sul democrática</i>	MÉDIA AUTONOMIA
ingerência	MÉDIA AUTONOMIA <i>Brasil autocrático</i>	BAIXA AUTONOMIA <i>África do Sul autocrática</i>

Tabela 1 – Medição da autonomia local no Brasil e na África do Sul

	autonomia de receitas (a)	discrecionalidade sob impostos (b)	iniciativa legislativa (c)	índice de discrecionalidade	proteção constitucional aos governos locais (d)	capacidade reguladora do emprego público (e)	prerrogativa de revisão judicial (f)	índice de não-ingêrência
Brasil autocrático	0	0	1	0.3	0	0	0	0
Brasil democrático	2	2	2	2	2	2	2	2
África do Sul autocrática	0	0	0	0	0	0	0	0
África do Sul democrática	2	2	2	2	2	2	1	1.6

Valores das Variáveis: a. 0=baixo (>0%), 2=alto (0%≤); b. 0=baixo, 2=alto; c. 0=baixo, 2=alto; d. 0=baixo, 2=alto; e. 0=baixo, 2=alto, f. 0=baixo, 2=alto

## Referências bibliográficas

- ANDREWS, Josephine T. & MONTINOLA, Gabriella R. 2004. “Veto players and the rule of law in emerging democracies”. *Comparative Political Studies*, v. 37, n. 1, p. 55-87.
- AFFONSO, Rui. 1996. “Os municípios e os desafios da federação no Brasil”. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 3-10.
- AFONSO, José Roberto & ARAUJO, Erika A. 2000. “A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível”. In: HEISLER NEVES, Gleise; RODRIGUES AFONSO, José & AMORIM ARAUJO, Erika (orgs.). *Os municípios e as eleições de 2000*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung.
- ARRETCHE, Marta. 2002. “Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais”. *Dados*, v. 45, n.3, p. 431-458.
- \_\_\_\_\_. 2005. “Quem taxa e quem paga: a barganha federativa na federação



- brasileira”. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 1, p. 69-86.
- \_\_\_\_\_. 2007. “The veto power of sub-national governments in Brazil: political institutions and parliamentary behaviour in the post-1988 period”. *Brazilian Political Science Review*, v. 1, n. 2, p. 40-73.
- \_\_\_\_\_. 2009. “Looking beyond local governments to understand their policies: revenues and expenditures in Brazilian municipalities”. Trabalho apresentado no 21st World Congress of International Political Science Association, Santiago, Chile.
- BEDNAR, Jenna. 2009. *The robust federation: principles of design*. New York: Cambridge University Press.
- BLOM-HANSEN, Jens. 1999. “Policy-making in central-local government relations: balancing local autonomy, macroeconomic control, and sectoral policy goals”. *Journal of Public Policy*, v. 19, n. 3, p. 237-264.
- BRANDÃO, Carlos. 2008. “Pactos em territórios: escala de abordagem e ações pelo desenvolvimento”. *Organizações & Sociedade*, v. 45, n. 15, p. 145-157.
- BOLLEYER, Nicole. 2009. *Intergovernmental cooperation: rational choices in federal systems and beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- CAMERON, Robert. 1999. *Democratisation of South African local government: a tale of three cities*. Pretoria: J L van Schaik.
- \_\_\_\_\_. 2001. “The upliftment of South African local government?”. *Local Government Studies*, v. 27, n. 3, p. 97-118.
- CLARK, Gordon L. 1984. “A theory of local autonomy.” *Annals of the Association of American Geographers*, v. 74, n. 2, p. 195-208.
- CLOETE, Fanie. 1994. “Local government restructuring”. *Politikon*, v. 21, n.1, p. 42-65.
- COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. 2003. “Relações intergovernamentais no Brasil: desenvolvimentos recentes e perspectivas”. In: MEEKISON, Peter (org.). *Relações intergovernamentais em países federais*. Ottawa: Fórum das Federações.
- COX, Gary W. & MCCUBBINS, Mathew D. 2001. “The institutional determinants of economic policy outcomes”. In: HAGGARD, Stephan & MCCUBBINS, Matthew D. (eds.). *Presidents, parliaments and policy*. New York: Cambridge University Press.
- CREPAZ, Markus M. 2004. “The impact of collective and competitive veto points on redistribution in the global age”. *Comparative Political Studies*, v. 37, n. 3, p. 259-285.

- DE CEUNINCK, Koenraad; REYNAERT, Herwig; STEYVERS, Kristof & VALCKE, Tony. 2010. "Municipal amalgamations in the low countries: same problems, different solutions". *Local Government Studies*, v. 36, n. 6, p. 803-822.
- DE VISSER, Jaap. 2004. *Developmental local government: a case study of South Africa*. Mortsels: Intersentia.
- DERKSEN, Wim. 1988. "Municipal amalgamation and the doubtful relation between size and performance". *Local Government Studies*, v.14, n.6, p. 31-47.
- DICKOVICK, J. Tylor. 2007. "Municipalization as central government strategy: central-regional-local politics in Peru, Brazil, and South Africa". *Publius*, v. 37, n. 1, p. 1-25.
- FALLETI, Tulia. 2010. *Decentralization and subnational politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- FESSHA, Yonatan T. & STEYTLER, Nico. 2006. "Provincial intergovernmental forums: a post-intergovernmental relations framework act compliance assessment". University of Cape Town Community Law Centre. Disponível em: <http://www.crisisgroup.org> (Acessado em 4/7/ 2010).
- FOX, William F. & GURLEY, Tami. 2006. "Will consolidation improve sub-national governments?". *Policy Research Working Paper*, n. 3913, p. 1-45.
- GOLDSMITH, Mike. 1995. "Autonomy and city limits". In: JUDGE, David; STOKER, Gerry; & WOLMAN, Harold (eds.). *Theories of urban politics*. London: Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications.
- HARRISON, John. 2008. "Stating the production of scales: centrally orchestrated regionalism, regionally orchestrated centralism". *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 32, p. 922-941.
- HEINMILLER, Timothy. 2007. "Do intergovernmental institutions matter? the case of water diversion regulation in the great lakes basin". *Governance*, v. 20, n.4, p. 655-674.
- HUGHES, Sheila. 2005. "The role of intergovernmental harmonization as a national policy response to promote sustainable service delivery and development in South Africa". South African Department of Provincial and Local Government. Disponível em: <http://www.dplg.gov.za/subwebsites/igr/docs/Publications/Pub.doc> (Acessado em 29/2/2012).
- IBGE. 2000. *Censo demográfico*. Brasília: IBGE.
- KJELLBERG, Francesco. 1995. "The changing values of local government". *An-*

- nals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 540, p. 40-50.
- LAYMAN, Timothy. 2003. "Intergovernmental relations and service delivery in South Africa". South African Department of Provincial and Local Government. Disponível em: <http://www.sarpn.org.za> (Acessado em 29/2/2012).
- MAGALHÃES, João Carlos. 2007. "Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil". In: XAVIER YAWATA, Alexandre; ALBUQUERQUE, Carlos Wagner; MOTA, José Aroudo; PIANCASTELLI, Marcelo (orgs.). *Dinâmica dos municípios*. Rio de Janeiro: IPEA.
- MEDEIROS, Carlos Antônio. 1986. *Politics and intergovernmental relations in Brazil 1964-1982*. New York/London: Garland Publishing.
- MILLER, Karen. 2005. *Public sector reform: governance in South Africa*. Hants and Burlington: Ashgate Publishing.
- NATIONAL TREASURY. 2011. Local government budgets and expenditure review 2011. Disponível em: <http://www.treasury.gov.za/publications/igfr/2011/> (Acessado em 29/2/2012).
- NEWTON, K. 1982. "Is small really so beautiful? is big really so ugly? Size, effectiveness, and democracy in local government". *Political Studies*, v. 30, n. 2, p. 190-206.
- OLSEN, Johan P. 2009. "Change and continuity: an institutional approach to institutions of democratic government". *European Political Science Review*, v.1, n. 1, p. 3-32.
- OTTAWAY, Marina. 1993. *South Africa: the struggle for a new order*. Washington D.C.: The Brookings Institution Press.
- PIERSON, Paul. 2005. "Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy". *Governance*, v. 8, n. 4, p. 449-478.
- PICARD, Louis A. 1983. "Decentralization, 'recentralization' & 'steering mechanisms': paradoxes of local government in Denmark". *Polity*, v. 15, n. 4, p. 536-554.
- REDDY, Purshottama S. 2001. "Intergovernmental relations in South Africa". *Politeia*, v. 20, n. 1, p. 21-39.
- REZENDE, Fernando. 2006. "Brasil: conflitos federativos e reforma tributária". In: REZENDE, Fernando (org.). *Desafios do federalismo fiscal*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
- SAVIANI, Dermeval. 2007. *Da nova LDB ao FUNDEB*. São Paulo: Autores Associados.

- SCHARPF, Fritz W. 2006. "The joint-decision trap revisited". *JCMS*, v. 44, n. 4, p. 845-864.
- SCHROEDER, Larry. 2003. "Municipal powers and functions: the assignment question". In: BAHL, Roy & SMOKE, Paul (eds.). *Restructuring local government finance in developing countries: lessons from South Africa*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- SELLERS, Jefferey & LIDSTROM, Anders. 2007. "Decentralization, local government, and the welfare state". *Governance*, v. 20, n. 4, p. 609-632.
- SHAH, Anwar & THOMPSON, Theresa. 2004. "Implementing decentralized local governance: a treacherous road with potholes, detours, and road closures". *Policy Research Working Paper Series*, n. 3353, p. 1-41.
- SMOKE, Paul; BAHL, Roy; RESCHOVSKY, Andrew; SCHROEDER, Larry; SOLOMON, David & VAZ, Peter. 2003. "Integrating fiscal decentralisation reforms and the challenge of implementation." In: BAHL, Roy & SMOKE, Paul (eds.). *Restructuring local government finance in developing countries: lessons from South Africa*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- SOARES, Beatriz R. 2006. "Cidade e município: observações sobre o poder local". In: BORZACCHIELLO DA SILVA, José; CRUZ LIMA, Luiz & ELIAS, Denise (orgs.). *Panorama da geografia brasileira*. São Paulo: Annablume.
- SOUZA, Celina. 1997. *Constitutional engineering in democratic Brazil: the politics of federalism and decentralization*. New York/London: Macmillan Press Ltd/St. Martin's Press.
- SPINK, Peter. 2005. "The inter-municipal consortia in Brazil: an institutional introduction". Trabalho apresentado no X International Congress of the Latin-American Center of Administration for Development (CLAD), Santiago, Chile.
- STEGARESCU, Dan. 2006. *Decentralised government in an integrated world: qualitative studies for OEDC countries*. Heidelberg/New York: Physica-Verlag.
- TAPSCOTT, Chris. 2000. "Intergovernmental relations in South Africa: the challenges of co-operative government". *Public Administration and Development*, v. 20, n. 2, p. 119-127.

- TEUNE, Henry. 1995. "Local government and democratic political development". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 540, p. 11-23.
- TOMIO, Limas F. R. 2002. "A criação de municípios após a Constituição de 1988". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.17, n. 48, p. 61-89.
- TSEBELIS, George. 2002. *Veto players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press.
- VERSANO, Ricardo; PESSOA, Elisa de Paula; SILVA, Napoleão Luiz; AFONSO, José Roberto; ARAUJO, Erika A. & RAMUNDO, Julio Cesar. 1998. "Uma análise da carga tributária do Brasil." *Texto para discussão*, n. 583, p.1-71.
- VOIGT, Stefan & BLUME, Lorenz. 2011. "Federalism and decentralization: a critical survey of frequently used indicators". *Constitutional Political Economy*, v. 22, n. 3, p. 238-264.
- WATTS, Ronald L. 1989. *Executive federalism: a comparative analysis*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- WITTENBURG, Martin. 2006. "Decentralization in South Africa". In: BARDHAN, Pranab & MOOKHERJEE, Dilip (eds.). *Decentralization and local government in developing countries: a comparative perspective*. Cambridge: MIT Press.

## Resumo

Este artigo estabelece uma ligação entre as mudanças institucionais dos governos locais e a autonomia local sob dinâmicas políticas federativas. Para tal efeito, o artigo examina como os governos locais no Brasil e na África do Sul ganharam autonomia administrativa e fiscal através da criação de novos municípios. Enfocando nos incentivos institucionais por trás dessas transformações, o artigo identifica e analisa como o aumento de municípios no Brasil e a redução de municípios Sul-Africanos afetaram o poder de seus respectivos governos locais. Os resultados da análise sugerem que, usando distintos processos de reinvenção de novos governos locais e a criação de instituições intergovernamentais de cooperação, os atores políticos locais em ambos os países aumentaram o seu poder vis-à-vis outras esferas de governo.

**Palavras chave:** Governo local; federalismo; coordenação federativa; descentralização; relações intergovernamentais; mudanças institucionais; reforma administrativa e fiscal.

## **Abstract**

This article establishes a connection between institutional changes at local levels of government and local autonomy under federated political dynamics. To this end, the article examines how local governments in Brazil and South Africa gained administrative and fiscal autonomy by creating new municipalities. Focusing on the institutional incentives for those changes, the article identifies and analyses why the increase in the number of municipalities in Brazil and its reduction in South African affected the power of their respective local governments. The findings suggest that by using different processes to reinvent new local governments and creating intergovernmental institutions for cooperation, local political actors in both countries increased their power vis-à-vis other levels of government.

**Key words:** Local government; federalism; federated co-ordination; decentralization; intergovernmental relations; institutional changes; administrative and fiscal reforms.

Recebido em 10 de julho de 2011.

Aprovado em 3 de fevereiro de 2012.