

## A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO URUGUAI

**LIMA, Daniel Vaz<sup>1</sup>; BARRETO, Álvaro<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>UFPel, Curso de Bacharelado em Ciências Sociais, bolsista FAPERGS; <sup>2</sup>UFPel, Departamento de Sociologia e Política; <sup>1</sup>dvlima.vaz@gmail.com; <sup>2</sup>albarret.sul@terra.com.br.

### 1 INTRODUÇÃO

O estudo busca analisar o processo de criação do terceiro nível de governo no Uruguai, a saber, o município, cujas primeiras eleições ocorreram em maio de 2010. As reflexões apresentadas se inserem no campo da Ciência Política, tendo como linha a perspectiva neo-institucionalistas que tem como principal prerrogativa a visão de que as regras institucionais condicionam a ação dos indivíduos. Nesse sentido, busca se saber, neste estudo, quais conseqüências obtiveram as regras desse novo modelo na sociedade uruguaia.

No período precedente a maio 2010, a estrutura político-administrativo uruguaia se compunha de duas instâncias: a nacional e a departamental. A administração nacional é executada pelo presidente sendo o mandato com duração de cinco anos sem possibilidades de reeleição. Dentro ainda da estrutura nacional tem-se o legislativo (também chamado de assembléia geral) que se compõem em duas câmaras: a de representantes, com 99 deputados, e a de senadores, com 30 membros mais o vice-presidente que preside, ao mesmo tempo, a casa e o parlamento. Subnacionalmente, o Estado uruguaio se divide em 19 departamentos onde o poder executivo é exercido pelo intendente que, ao contrário do chefe do executivo nacional, pode ser reeleito imediatamente pela população. O legislativo departamental compõem-se de uma câmara única, chamada de junta departamental, composta por 31 membros (independentemente do contingente populacional da circunscrição territorial), chamados edis. No departamento podem reunir-se diversas cidades ou vilas.

Por iniciativa facultativa do intendente, a legislação permitia a existência de Autoridades locais. Analisando o rol de competências dessas autoridades vê-se que estas, por realizarem tarefas administrativas e com autonomia muito restrita, atuavam como cargos de confiança dos intendentes, embora atuassem como “representantes” da localidade. Havia duas modalidades de autoridades locais: a unipessoal, nomeada autonomamente pelo intendente e sem ter especifica denominação na legislação; e a coletiva, que eram autoridades que existiam fora da planta urbana da capital do departamento. Estas eram chamadas de Junta local. Estas, de acordo com a lei orgânica dos governos departamentais de 1935, deveriam contar com cinco membros (chamados de Edis locais), os quais não eram remunerados. No entanto, Oroño (2010, pag.28) mostra que o sistema operava no cinco mais um, sendo que existia um secretário, funcionário do governo, responsável pela rotina administrativa do órgão. Sendo a Junta Local uma criação do intendente, a implementação dependia da junta departamental de acordo com condições mínimas, quais sejam: o território teria que ter mais de dois mil habitantes ou significação para o interesse social. A legislação previa também que existissem outras modalidades de Junta local: a Junta local autônoma e a autônoma eletiva,

cujos membros eram eleitos, e não indicados pelo intendente. Magri e Freigedo (2010) mostram que as Juntas locais estavam longe de ser uma realidade no Uruguai, pois, anteriormente à criação dos municípios, existia 144 comuns, 9 autônomas e 3 eletivas.

Foi na reforma constitucional de 1996, que tinha entre outros objetivos a descentralização de setores do Estado, que ganhou destaque a necessidade de um terceiro nível de governo, a saber, o município. Esta proposta se afirmou em 2007 com o envio pelo Presidente Tabaré Vazquez (Frente Ampla) de um anteprojeto ao conselho de intendentes e aos partidos de oposição. Neste sentido, Oroño (2010, p. 348) diz que o processo de descentralização política aconteceu de cima para baixo, com pouca participação da população. A proposta foi encaminhada ao parlamento em maio de 2008, sendo sancionada como lei 18.567, em 13 de setembro de 2009, com o nome de “lei de descentralização política e participação cidadã”.

## **2 METODOLOGIA (MATERIAL E MÉTODOS)**

O trabalho foi realizado com base na análise, via internet, de notícias de jornais do Uruguai, assim como da legislação da República Oriental do Uruguai. A pesquisa dos jornais locais possibilitou saber como se deu o processo de criação dos municípios e dimensionar seus resultados na população. Já a análise da constituição e de algumas leis, possibilitou relacionar o momento anterior da Lei de descentralização com o momento posterior e nesse processo objetivou-se obter algumas conclusões sobre as conseqüências do novo modelo.

## **3 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Conforme a lei 18.567, a administração do município é formado por cinco membros eleitos pelo voto proporcional (a quantidade de cargos seguiu o modelo das Juntas Locais) onde quem preside é o primeiro nome da lista mais votada do partido mais votado. Este se chama Alcalde. Os outros quatro são chamados de conselheiros. Somente o Alcalde recebe salário (o valor varia conforme o departamento), sendo que os conselheiros, como eram os edis departamentais, não são remunerados. A denominação nova dada aos representantes demonstra que as regras do município se destinam a eliminar as autoridades unipessoais e coletivas que eram características nas juntas locais.

Na análise das prerrogativas e atribuições da Constituição de 1996 e da lei 18 567, que definiu as matérias departamentais e municipais, vê-se que os municípios, de acordo com as regulamentações, têm limitada autonomia diante do departamento para que possam atuar como terceiro nível de organização político-administrativa do Uruguai. Magri (2010, p. 6–7) e Oroño (2010, p. 33-34) demonstram que quase não existem instrumentos e mecanismos que estabeleçam alguma autonomia para os municípios serem instância político-administrativa propriamente dita, constituindo-se como uma instância de segunda ordem. Cabe ressaltar que o município deve formar-se dentro da unidade departamental, sendo assim, é uma estrutura intradepartamental, ou seja, impossibilitado de formar-se de maneira a reunir mais de um departamento em seu território. Outro aspecto que cabe ressaltar está no fato de a lei permitir que a população de uma determinada localidade possa reivindicar a criação de um município. Para isso basta a mobilização de no mínimo 15% dos eleitores. No entanto, fica a cargo do intendente encaminhar ou não a proposta.

## 4 CONCLUSÃO

Conforme observou Oroño (2010, p. 348), o processo de descentralização política que criou um terceiro nível de governo, ocorreu de cima para baixo, não sendo assim, resultado de demandas da própria população. A lei determinava que fosse prerrogativa dos governos departamentais encaminharem a lista de municípios a serem criados, sendo que o prazo se esgotava na primeira quinzena janeiro de 2010 (depois ampliado para 15 de fevereiro). Caso não fosse cumprido esse prazo, caberia ao Presidente encaminhar a proposta. E foi o que aconteceu, em 25 de fevereiro, o fato de parte dos departamentos não enviarem suas listas, autorizou o Executivo Nacional a encaminhar a proposta. Este encaminhou a proposta de criação de 91 municípios sendo que somente 89 foram concretizados. Foi sancionada em 15 de março, a menos de dois meses antes das eleições municipais. O fato gerou a concentração de municípios em alguns departamentos (em Canelones, por exemplo, foram criados 29 municípios, um terço do total). Também se destaca que foram municipalizadas três das 19 capitais departamentais (Canelones, Maldonado e Montevideo). Estas capitais são as mais populosas mostrando que a maioria da população foi afetada por esse novo modelo.

Por fim, conclui-se que a exclusão de considerável parte dos departamentos e, por conseguinte, considerável parte da população mostra que o eleitorado está desinformado ou supostamente desinteressado pela disputa municipal (MAGRI e FREIGEDO, 2010, p.325). No entanto, cabe ressaltar que a experiência desse novo modelo demonstra que ainda está muito integrado a legislações anteriores gerando imprecisões e contradições. O aspecto principal desta constatação está no fato de estes terem pouca autonomia diante do âmbito departamental. Esse fato pode indicar, na perspectiva neo-institucional, o pouco entusiasmo dos eleitores que não o vêem como instância política representativa e que entusiasme sua participação como cidadão.

## 5 REFERÊNCIAS

Constituição da República 1996. Disponível em:  
<http://www.rau.edu.uy/uruguay/const97-12.16.htm>

Lei 18.567. Disponível em:  
<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18567&Anchor>

MAGRI, Altair. **Municipios: ¿Gobiernos de segundo orden? III Congreso Uruguayo de Ciencia Política**. Montevideo: AUCIP, 2010.

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/Clacso/Instituto de Ciencia Política, 2010.

OROÑO, Abel. **Los Municipios en marcha. La descentralización local y los desafíos de su implementación**. Montevideo: Friedrich Ebert, 2010.