



**Facetas del federalismo en Brasil: descentralización,  
recentralización y los desafíos de la cooperación  
intergubernamental**

**Eduardo José Grin y Fernando Luiz Abrucio**

**Brasil**

**Revista Iberoamericana de Gobierno Local  
Número 11, Granada, Noviembre, 2016  
ISSN: 2173-8254**

[www.revista.cigob.net](http://www.revista.cigob.net)



Secretaría General  
Iberoamericana

Secretaria - Geral  
Ibero-Americana





**Resumen:** La Constitución Federal de 1988 innovó el diseño federal al redefinir las responsabilidades de los niveles de gobierno. Dos de las principales formas de implementar en novedoso diseño fueron la descentralización y definición de instrumentos de coordinación intergubernamental apoyados en el binomio municipalización y sistemas de políticas. Pero el equilibrio federativo proyectado por la descentralización política, fiscal y administrativa sigue una cuestión en abierto en Brasil. De la misma forma, las relaciones intergubernamentales en el federalismo brasileño históricamente estuvieron marcadas por la dificultad de encontrar un equilibrio entre autonomía e interdependencia, a veces centralizando el poder en la Unión, a veces ampliando la autonomía de los gobiernos sub-nacionales. El artículo analiza la descentralización en Brasil y destaca tanto las acciones para reforzar su carácter cooperativo en términos verticales y horizontales, como también la recentralización que ocurrió en algunas políticas.

**Palabras clave:** descentralización; recentralización; federalismo; asociativismo; municipios

**Abstract:** The Federal Constitution of 1988 innovated the federal design redefining responsibilities of the levels of government. Two of the main ways to implement this new design were the decentralization and the definition of instruments of intergovernmental coordination supported on the binomial municipalization and policy systems. But the federative balance conceived by the political, fiscal and administrative decentralization follows an open issue in Brazil. Of the same way, the intergovernmental relations in the Brazilian federalism historically were characterized for the difficulty of finding a balance between autonomy and interdependency, sometimes centralizing the decisional power in the Union, sometimes expanding the autonomy of subnational governments. The article analyzes the decentralization in Brazil and highlights both the actions to reinforce its cooperative character in vertical or horizontal terms as well as the recentralization happened in some policies.

**Key words:** decentralization; recentralization; federalism, associativism; municipalities



**Sumario:**

- I. Introducción
- II. El diseño general y los marcos políticos de la descentralización
- III. Lo que la descentralización fue mostrando a lo largo del tiempo
- IV. Las sístoles y diástoles de la descentralización y recentralización
- V. Arenas de cooperación federativa en Brasil y sus roles en el marco descentralizador
- VI. El asociativismo inter-municipal en Brasil: resultados y desafíos en la cooperación horizontal
- VII. El gobierno local y la competitividad sistémica global
- VIII. Conclusión

**I. Introducción**

Es común en la literatura brasileña la metáfora de la trayectoria del federalismo como un péndulo que oscila entre centralización y descentralización. Esa es una alusión a la tendencia histórica de alternancia entre momentos en que las entidades sub-nacionales se fortalecen *vis-à-vis* a la Unión y momentos en que la Unión busca concentrar más poderes. Los primeros momentos de la revalorización de las relaciones federales - reforzada en la democratización y con la Constitución Federal de 1988 - comenzaron a ser establecidos aún en el régimen militar (SALLUM Jr., 1996). Por lo tanto, con respecto a la (re) configuración de las relaciones intergubernamentales, el retorno a la democracia tras el fin del régimen militar marcó una nueva era para el federalismo en Brasil (LOSADA, 2008).

El principal cambio fue el proceso de descentralización. Tomando FALLETTI (2010) como soporte teórico, la descentralización política es la primera en Brasil, pues la autonomía política que los gobiernos sub-nacionales reciben atribuye mayor poder de negociación en las próximas rondas de negociaciones, haciendo con que su interés prevalezca sobre el del gobierno federal. En este argumento, animada por una presión de los gobiernos sub-nacionales, la descentralización fiscal será la próxima. Finalmente, ocurrirá la descentralización administrativa con la transferencia de servicios y políticas

públicas, en especial en la área social, transfiriendo a los gobiernos sub-nacionales a responsabilidad por la implementación, pero reteniendo el ente central las tareas de formulación.

El tema del equilibrio federativo proyectado por la descentralización política, fiscal y administrativa es, todavía, una cuestión en abierto en Brasil. Históricamente, las relaciones intergubernamentales en el federalismo brasileño estuvieron marcadas por la dificultad de encontrar un equilibrio entre autonomía e interdependencia, a veces centralizando el poder en la Unión, a veces ampliando la autonomía de los gobiernos sub-nacionales. La trayectoria reciente del federalismo brasileño no escapa de esos rasgos históricos.

La Constitución Federal de 1988 (CF 88) innovó el diseño federal al redefinir las responsabilidades de los niveles de gobierno. Las demandas provocadas por la CF 88 fueron de cuatro órdenes centrales: universalización de políticas ampliando derechos sociales, descentralización y articulación intergubernamental, apoyada en el binomio municipalización-sistema de políticas, profesionalización de gestión y participación social. Además de determinar las bases del pacto federativo, la CF 88 también marcó el comienzo de un nuevo paradigma para la política pública posible de ser implementado por medio de relaciones intergubernamentales mejor definidas. Eso es el *background* político e institucional de la discusión que será hecha en el artículo.

## **II. El diseño general y los marcos políticos de la descentralización**

En esa sección se aborda la visión general que plasmó la descentralización puesta en marcha luego de 1988 con su foco en la municipalización de políticas. Esa concepción la expresión de una concepción más amplia de rescate de la "deuda social" criada por lo régimen militar y por una idea de que el acercamiento del poder público de la sociedad iba también incentivar más democracia como una medicina para evitar nuevas tentaciones centralistas.

Vale la pena recordar que el régimen militar en Brasil había vaciado la autonomía política local y estadual, especialmente mediante la eliminación de la participación popular directa en las elecciones de los gobernadores y de los alcaldes de

las mayores ciudades como las capitales y otras tipificadas como de seguridad nacional a partir de 1966 (SALLUM JUNIOR, 1996). Además, la Unión imponía condiciones a los estados y municipios para transferirles los recursos, lo que limitaba aún más su autonomía.

El punto de inflexión fundamental en la reforma política de la descentralización se puede identificar con la aprobación de la Enmienda Constitucional nº 15/1980 que reintrodujo las elecciones directas para gobernadores (FALLETTI, 2010; KUGELMAS y SOLA, 1999). De hecho, son las primeras elecciones directas para gobernador en 1982 y para alcaldes de capital en 1985 que consolidan la autonomía política de los gobiernos sub-nacionales. Acorde SALLUM Jr. (1996), los gobernadores que pudieron legitimar su poder gracias al voto popular contaron con importantes recursos políticos *vis-à-vis* el gobierno federal. Por eso, el apoyo inicial de la descentralización caminó muy cercano con el proceso de transición política del régimen militar para la democracia desde el comienzo de los años 1980.

La posterior articulación de gobernadores en favor de la moción de las *Diretas Já* en 1983/1984 muestra, también, que el poder estadual había vuelto a jugar un papel clave en la transición democrática (ABRUCIO y COSTA, 1998). En este sentido, el papel de los gobernadores se tradujo en una importante influencia de los intereses sub-nacionales en la Asamblea Constituyente de 1987-88 (SOUZA, 2005). La configuración de fuerzas políticas era favorable a la descentralización del poder para los gobiernos sub-nacionales. El discurso era la necesidad de reducir el control del gobierno federal que fuera la regla hasta el año 1985.

También en este sentido, los *lobbies* estadual y municipal en los subcomités presentes en la Asamblea Nacional Constituyente - que definirían las características de la CF 88 - tuvieron un impacto en el tipo de diseño descentralizador adoptado. SOUZA (2002) destaca el carácter político de la descentralización brasileña donde los actores sub-nacionales fueron esenciales en favor de las presiones de descentralización. Así, la autora identifica los intereses en conflicto, pero la gran hegemonía y apoyo parlamentar fueron la principal variable para explicar el alcance y diseño de la descentralización en Brasil luego de 1988 (SOUZA, 2002).

Por lo tanto, al unir el *lobby* sub-nacional con el consenso alrededor de la idea de la descentralización como una forma de democratización y control social (AFFONSO, 2000; ARRETCHE, 1996), la CF 88 creó un nuevo orden político opuesto al federalismo unionista del régimen militar (ABRUCIO, 1998). La CF 88 puede ser identificada como una referencia para la descentralización, entre otras razones, por la restauración de la plena autonomía política de los estados y por transformar los municipios en entes federativos autónomos (ABRUCIO y SANO, 2011; KUGELMAS y SOLA, 1999). El diseño del equilibrio político que surge pasa por una Federación trina con peso en los entes sub-nacionales.

La asociación entre la descentralización y la democratización era un rechazo del modelo autoritario-militar, aunque ese proceso tuvo una serie de efectos no anticipados que sólo serían percibidos a lo largo de los años Noventa. Por ejemplo, la dificultad de coordinación federativa debido a los problemas de capacidad técnica y administrativa de los gobiernos sub-nacionales, sobre todo los municipios (GRIN, 2014). En este sentido, el *timing* de la descentralización en Brasil tiene la peculiaridad de coincidir con el período de transición democrática, favoreciendo la identificación entre los dos procesos (AFFONSO, 2000).

Pero el proceso descentralizador no fue una política del gobierno federal, como en la mayoría de los países que pasaron por procesos similares, como México y Argentina, por ejemplo, sino que fue discutido en la Asamblea Constituyente dominada por una coalición pró-gobiernos sub-nacionales (SOUZA, 2002). La consagración del proceso de descentralización en la Constitución y no en una ley común es otra característica peculiar del caso brasileño (MELO e REZENDE, 2004). En efecto, lo que se deseaba era así garantizar que tentativas de retroceso sería más difíciles de ser propuestas y aprobadas.

En la dimensión política, la descentralización post-desarrollista favoreció municipios y estados por la expansión de las nuevas asignaciones y competencias, sobre todo los primeros con la conquista de su autonomía política, financiera, jurídica y administrativa. La descentralización de las políticas públicas fue una tónica en la CF 88. El presupuesto normativo que orientó los constituyentes fue que cuanto más las

políticas fuesen decididas y/o implantadas en nivel local, más cercanas estarían de los ciudadanos, favoreciendo la rendición de cuentas del poder público. En esa línea, fue mucho fuerte la tendencia de municipalizar la gestión de los servicios y bienes públicos (ABRUCIO y GRIN, 2015; GRIN, 2016).

En Brasil, la descentralización casi sí equipara con municipalización. Hay un acuerdo en la literatura que los municipios fueron los principales beneficiarios de la descentralización de los recursos fiscales (ALMEIDA, 2005), tanto por el aumento de los ingresos totales transferidos por el gobierno federal a los gobiernos locales, como por el aumento de las transferencias estatales a estos últimos (LIMA, 2008). De esa forma, VARSANO (1996) destaca que creció el montante transferido por los estados a los municipios, sobre todo debido al aumento del porcentaje del ICMS destinado a los gobiernos locales, pasando de 20 a 25%.

Con los cambios introducidos en la CF 88, la recaudación de los municipios casi se duplicó en comparación a los niveles anteriores. La receta disponible de los municipios aumentó de 6,5% en 1965 a alrededor del 12% en 1988 y, después de la promulgación de la Constitución para alrededor del 17% en el 2000. Al mismo tiempo, la participación de los estados se redujo casi 10 puntos porcentuales en el mismo período (ALMEIDA, 2005). Esos números siguieron creciendo, de forma que en 2012 esa participación estaba en 18,3%.

En las últimas tres décadas, la gestión municipal ha sido una unidad federativa central para lo cual ha sido direccionado la implementación y la ejecución de las políticas públicas. Eso decorre de la redefinición de su rol como proveedor de servicios públicos básicos, pues asumieron la tarea de universalizar derechos sociales consagrados en la CF 88. Eso novo escenario generó nuevas posibilidades para los municipios, pues vino acompañada de su garantía constitucional en términos administrativos, políticos y financieros.

La autonomía política municipal fue asegurada por la elección directa de alcaldes y concejales, por el poder de auto-organizarse en la Ley Orgánica Municipal, por la capacidad de regulación y ejecución de los servicios públicos bajo su propiedad y por la competencia para legislar en materias exclusivas, o en otros casos en forma

complementaria, por su autonomía administrativa para organizar los servicios públicos y financiera para recaudar impuestos sobre la propiedad urbana y servicios no cubiertos por la legislación estadual (LOSADA, 2008). Este es el contexto político y normativo que permite discutir cuáles fueron y viene siendo factores endógenos y exógenos que, desde el final de los años 1980, influyeron en el diseño asumido por la descentralización, como se aborda abajo.

### **III. Lo que la descentralización fue mostrando a lo largo del tiempo**

Esa sección discute los aspectos que fueron surgiendo como condicionantes intrínsecos al diseño que la descentralización asumió en el caso brasileño. Gradualmente los actores políticos en nivel central y sub-nacional sí dieron cuenta que la descentralización no era solamente un acto de voluntad, pues también dependía de condiciones políticas, administrativas y financieras. Eso será la discusión en ese apartado.

Lo primero está relacionado con el diseño de una Federación trina que concedió autonomía plena a los municipios, pues el nivel intermedio no tiene ninguna autoridad constitucional sobre las localidades). Es importante destacar dos cuestiones cuanto a los desafíos de esos nuevos padrones de relaciones intergubernamentales.

Hubo cambios en materia de política pública, pues la Constitución inauguró un amplio proceso de descentralización de los poderes y de sus competencias, definiendo un conjunto de responsabilidades comunes para las entidades federativas. Sin embargo, el modelo poco cooperativo dominante en las relaciones intergubernamentales caracterizó ese proceso en sus primeros años. Además, la falta de claridad sobre cómo las competencias compartidas serían puestas en práctica también influyó para generar un federalismo compartimentado con pocos incentivos para la cooperación en la prestación de servicios públicos. El primer aprendizaje: descentralizar no garantiza coordinación federativa automáticamente.

La segunda es que, tomando como base el carácter negociado del proceso de descentralización en contextos democráticos en que la autonomía de los gobiernos sub-nacionales está constitucionalmente garantizada, parte de la literatura muestra cómo el

éxito de la descentralización depende del desempeño del gobierno federal (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 1999). En este sentido, DRAIBE (1997) identifica que para que la descentralización tenga éxito es necesario que haya una política coordinada llevada a cabo por un "centro" fuerte. Un primer punto es que todas las políticas sociales buscaron, con la nueva Constitución, constituir fuentes estables de financiación. Pero la capacidad de coordinación federal era aún es distinta en cada política pública, y eso es el segundo factor endógeno. La aprendizaje es que garantizar recursos descentralizados es una condición necesaria para que los niveles sub-nacionales puedan asumir nuevas atribuciones, pero no es suficiente si no viene acompañada de instrumentos de coordinación intergubernamental.

Pero ese proceso tuvo su *turning point* cuando la Unión creó mecanismos que circunscribieron la autonomía de las entidades territoriales en el campo de las finanzas, y eso es un tercer factor de impacto. La creación del Fondo Social de Emergencia (FSE), que limitó el volumen de transferencias vinculadas a los municipios y a los estados (KUGELMAS; SOLA, 1999), ejemplifica ese proceso. El gobierno federal amplió su autonomía de gastos sin a necesidad de compartirlos con los Estados y municipios. esa fue la primera medida de reversión recentralizadora en la Unión salió ganadora en el Congreso Nacional y un punto de inflexión en las relaciones intergubernamentales en favor del gobierno central.

En relación al reequilibrio de las relaciones intergubernamentales, el año de 1994 fue un punto de inflexión en la historia federativa brasileña al introducir una dinámica de intervención más centralizada y que empezó a devolver poder a la Unión. ARRETCHE (2009) destaca que los cambios introducidos en la década de 1990 alteraron el *status quo* federativo brasileño. Con diferentes denominaciones, pero con diagnósticos similares, la mayoría de los analistas brasileños interpretan estos cambios o como un proceso de centralización (ARRETCHE, 2002) o de coordinación federativa (ABRUCIO, 2005). Lo que importa es que la Unión recobró su capacidad de intervenir con éxito en el juego federativo.

Desde 1994, en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, se crearon condiciones más favorables para el gobierno federal, posibilitando alteraciones en el

pacto federativo y en la dinámica intergubernamental. Anteriormente, en el gobierno de Itamar Franco (1992-1994), fue aprobado un acuerdo de renegociación de las deudas estatales (los estados se comprometían a no gastar más de 11% de los ingresos netos en el pago de deudas). Así, desde entonces el péndulo federativo se re inclinó hacia la Unión.

Entre los cambios que en cierta medida reversionaron el carácter descentralizador de la CF 88, se destaca la flexibilización de las alícuotas que vinculaban los ingresos de la Unión a gastos específicos y la retención de parte de las transferencias constitucionales a estados y municipios. Además, se aprobó legislación que permitía que la Unión asignase responsabilidades a los estados y municipios, como la Ley de concesiones y el Estatuto de la Ciudad en 2001, sin la necesaria transferencia de recursos financieros que las apoyase.

Esos son factores endógenos claves, pues tuvo el comienzo una reversión del diseño descentralizador en favor de los entes sub-nacionales y tuvieron un fuerte impacto en el cambio de la dinámica federativa. Eso proceso no tuvo reversión relevante desde entonces y mismo en el gobierno Lula (2003-2010), además de su discurso en favor de los municipios, lesa lógica permaneció. La aprendizaje fu que procesos descentralizadores deben ser sostenibles a lo largo del tiempo, sin lo que pueden sufrir reversiones recentralizadoras.

Este proceso restringió la autonomía política sub-nacional al legislar sobre sus atribuciones y forma de gastar sus ingresos y/o transferencias. Así, mientras que la CF dio una amplia gama de poderes a los municipios, en otras áreas la acción federal - en nombre de una mayor coordinación federal y uniformización de parámetros que busquen evitar el carácter competitivo entre los entes sub-nacionales - interfirió en la autonomía política de las ciudades.

Como un cuarto aspecto, el equilibrio de poderes consolidados con la promulgación de la Constitución, se observa que los años que siguieron a la promulgación estuvieron dominados por un patrón competitivo entre las entidades federales, tanto en las relaciones horizontales como en las verticales. La lógica competitiva entre los entes federativas puede ser identificada como una de las razones

para el desequilibrio entre las relaciones federativas que caracterizaron los primeros años luego de la CF 88, especialmente hasta 1994.

Este patrón poco cooperativo de relaciones caracterizó tanto las relaciones verticales como las horizontales. En lo que se refiere a las primeras, la naturaleza depredadora se debió a la capacidad de los estados para transferir sus costos y deudas al gobierno federal (ABRUCIO, 2005). Ya en las segundas, la mayor manifestación de la naturaleza poco cooperativa de las relaciones fue la guerra fiscal: gobiernos competían entre sí intentando hacer concesiones hacia empresas en un proceso conocido en la literatura brasileña como "hobbesianismo municipal" (MELO, 1996). La aprendizaje es que en una Federación trina los reglamentos acerca de acción colectiva de los gobiernos sub-nacionales necesita mecanismos de compensación para que actitudes individuales no falsifiquen sus bases cooperativas.

El quinto efecto negativo fue ser lo que quedó conocido como "municipalismo autárquico" (DANIEL, 2001) por el cual se creía que los gobiernos locales serían capaces de prestar servicios públicos de manera aislada. De hecho, el municipalismo autárquico puede ser entendido como un reflejo de la mayor autonomía concedida a las ciudades. Este es el reverso de la pérdida de capacidad de coordinación de la Unión que se extendería hasta 1994.

Es decir, el proceso centrífugo del federalismo no fue seguido de la capacidad de coordinación del gobierno central. La CF 88 tuvo incentivos para construir un paradigma más cooperativo y entrelazado de Federación, pero también tenía mecanismos que favorecían una descentralización más autárquica y compartimentada entre los niveles de gobierno. Por lo tanto, el municipalismo era a menudo un obstáculo para la cooperación. En esa línea, es importante destacar que Brasil, a despecho de la novedad del proceso descentralización en una Federación trina es muy frágil en términos de organizar arenas de cooperación intergubernamental como expresión de interés territorial. Lo que hay son arenas sectoriales en políticas públicas, como salud y asistencia social como los casos más emblemáticos, pero lejano de experiencias como la alemana, sudafricana o australiana. La aprendizaje es que la descentralización sin

coordinación puede llevar a su extremo que es el riesgo de incentivar la lógica dualista y no cooperativa en la dinámica de las relaciones intergubernamentales.

El sexto aspecto tiene relación con las capacidades estatales municipales. Desde 1988 hay una paradójica en el federalismo brasileño: además del nuevo status federativo adquirido por los municipios, su ampliación de autonomía fue instituida en un escenario en que la gran mayoría no detenía las condiciones para ejercer ese nuevo poder político y administrativo. Así, además de las enormes heterogeneidades que caracterizan el país en su geografía, demografía e desigualdad social y económica, el mayor desafío federativo está en el siguiente hecho: la CF 88 e leyes posteriores repasaran autonomía y responsabilidad pela implementación de políticas públicas para los gobiernos locales, pero la mayoría de ellos tiene baja capacidad administrativa y gerencial para esa tarea (GRIN, 2014; 2016).

El punto es que no hay garantías intrínsecas que la autonomía de los gobiernos locales los torne responsables, comprometidos con las necesidades de los ciudadanos y listos para administrar con eficiencia. La autonomía puede hasta mismo generar resultados opuestos, sobre todo en la gestión fiscal no tan responsable (ARRETCHE, 2003). Así, la municipalización de políticas públicas fue muy distinta, mas allá de la dependencia financiera de la Unión de la gran mayoría de los gobiernos locales y la baja capacidad administrativa que genera dificultad de formular y implantar programas gubernamentales. Esa es otra "paradójica federativa": "cuando las ciudades reciben auxilio y no desarrollan capacidades político-administrativas pueden perder parte de su autonomía, pero, caso queden sin ayuda o no la quieran, pueden si tornar incapaces de realizar de forma satisfactoria las políticas públicas" (ABRUCIO, 2010: 45). La aprendizaje es que la descentralización debe caminar junto con un proceso de desarrollo de las capacidades estatales sub-nacionales.

Por fin, entre los aspectos exógenos, asume destaque un que es característico de un país continental como es el Brasil: su heterogeneidad y desigualdad regional en 5570 municipios divididos en cinco gran macro regiones, como muestra la tabla 1.

Tabla 1 - Indicadores socioeconómicos municipales por grupos de habitantes (año 2010)

Grupos de habitantes (por mil)	Índice de Gini	Renda per cápita (R\$)	% pop. con acceso inadecuado al agua y alcantarillado	IDHM
<b>Brasil</b>	<b>0,494</b>	<b>862,00</b>	<b>9,2</b>	<b>0,66</b>
Até 5	0,466	648,00	5,22	0,67
De 5 a 10	0,484	572,10	8,31	0,65
De 10 a 20	0,504	544,97	12,36	0,64
De 20 a 50	0,516	613,00	12,34	0,65
De 50 a 100	0,518	744,23	9,89	0,69
De 100 a 500	0,506	994,87	3,61	0,74
De 500 a 1000	0,545	1.215,14	1,69	0,77
+ 1000	0,601	1.563,60	1,83	0,78

Fuente: elaboración propia con base en el Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD), 2010.

Nota (1): Valores de renda per cápita actualizados por la variación do IPCA de 2011 a la 2014.

Nota (2): IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal).

Solamente para ilustrar el desafío de las disparidades: en términos de población 89% de los municipios tienen hasta 50 mil habitantes y son 36,62% de la población nacional, en cuanto los 38 más grandes suman casi 30% (56 millones de personas) y 2514 ciudades con hasta 10 mil habitantes son 45% del total, pero apenas 6,62% de la población nacional. La tabla abajo muestra un poco de esa realidad tan desigual con algunos indicadores sociales.

Esa heterogeneidad hace que el proceso de descentralización sea más complejo en Brasil que en otros países de la región. Por un lado, la dificultad radica en el hecho de que hay una alta proporción de municipios que no tienen ni capacidad administrativa ni burocracias locales equipadas y capacitadas para formular e implementar políticas públicas de buena calidad; por otro lado, su complejidad reside en el hecho que la descentralización conlleva en si misma el riesgo de acentuar la brecha existente entre las

unidades. La tabla 2 resalta esa realidad cuando se pone en destaque la capacidad de ingreso de los municipios.

Tabela 2 - Participação relativa das receitas municipais segundo grupos de habitantes no ano de 2013

Grupos de habitantes (por mil)	Receita orçamentária total (%)	Receitas tributárias (%)	Receitas de transferências (%)	Outras receitas (%)
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>17,19</b>	<b>68,72</b>	<b>14,09</b>
Até 2	100,0	1,98	93,85	4,17
De 2 a 5	100,0	3,21	92,09	4,70
De 5 a 10	100,0	4,44	90,21	5,35
De 10 a 20	100,0	5,30	89,02	5,68
De 20 a 50	100,0	7,64	84,12	8,24
De 50 a 100	100,0	11,54	76,90	11,56
De 100 a 200	100,0	14,38	71,39	14,23
De 200 a 500	100,0	18,95	64,41	16,64
De 500 a 1000	100,0	20,41	60,81	18,78
De 1000 a 5000	100,0	24,85	53,72	21,43
+ de 5000	100,0	39,91	38,63	21,46

Fonte: Bremaker (2014). Os municípios com mais de 5 milhões de habitantes são Rio de Janeiro e São Paulo.

Las características del federalismo fiscal también ayudan a entender la dificultad de equilibrar las relaciones intergubernamentales en la historia federativa brasileña. Además de la relación entre los niveles de gobierno, es importante considera la heterogeneidad en el nivel horizontal como otro aspecto que dificulta el equilibrio de las relaciones federativas. A pesar de la redistribución de los recursos, la mayoría de los municipios continua dependiendo de las transferencias de los niveles más amplios de

gobierno<sup>1</sup>, lo que muestra los límites reales de su autonomía (SOUZA y BLUMM, 1999). Así, el equilibrio federativo de la descentralización fiscal es un proceso aún inconcluso, pues las disputas entre los entes en torno de la distribución de recursos sigue siendo una característica del federalismo brasileño. Los municipios tienen autonomía político-administrativa garantizada, pero de hecho la misma no existe para muchos en virtud de la heterogeneidad de condiciones gerenciales y financieras.

Delante de esa realidad, la superación de estas dificultades no puede ocurrir únicamente por iniciativa municipal, precisamente por su heterogeneidad. Para evitar el riesgo de profundizar las disparidades regionales, es importante que el gobierno federal coordinase las acciones con el objetivo de prestar atención a los diferentes ritmos del proceso de descentralización, buscando mecanismos para garantizar que los municipios menos desarrollados puedan participar en el proceso de descentralización de forma eficaz.

Pero además de los aspectos centrífugos en términos fiscales que predominaron hasta mediados de los años 90, la acción del Estado federal en Brasil tuvo una dirección redistributiva. No fuera ese esfuerzo de la Unión quizás las tendencias históricamente centrípetas del federalismo brasileño podrían ter exacerbado aún más las asimetrías regionales (ARRETCHE, 2012). Ese continua siendo un desafío de las relaciones intergubernamentales que tiene en las asimetrías fiscales uno de sus puntos a merecer más destaque.

#### **IV. Las sístoles y diástoles de la descentralización y recentralización**

Esa sección analiza de que forma fue sí mesclando, a lo largo del tiempo, un proceso de descentralización en algunas áreas con la énfasis asumida de recentralización que revisaran el modelo concebido por la CF 88 sobre todo en términos de recursos disponibles para los gobiernos sub-nacionales. Inicialmente unas pocas observaciones son necesarias.

---

<sup>1</sup> De las cuatro principales fuentes de ingreso, tres son de cuño federal (Fondo de Participación de los Municipios, Fondo destinado a la educación (FUNDEB) y fondo para la salud y uno que proviene de los Estados

(la cuota parte del Impuesto sobre Circulación de Mercadorías y Servicios (ICMS)).

La CF 88 definió atribuciones competidoras de los Estados y municipios son complementares a la acción del gobierno federal, que maneja la autoridad de proponer leyes en muchas áreas en que ese nivel tiene exclusividad constitucional de acción. La ampliación de áreas de responsabilidad de los gobiernos sub-nacionales, sobre todo las ciudades caminó de manos con el poder de iniciativa y de exclusividad federal en muchas áreas. Luego de 1995, el federalismo retomó su rota de centralización alienada con el peso histórico que la Unión hacia controlar y definir políticas que afectan los demás entes federativos (ARRETCHE, 2009). Esa característica sería complementada por la ausencia legal y efectiva de instancias capaces de generar pactos intergubernamentales que, al fin y al cabo, refuerzan el poder decisorio del nivel federal (SOUZA, 2005).

Una expresión de la recentralización reside en la propia CF 88 que también permitió la expansión de los recursos federales a través del aumento de las contribuciones sociales, ya que estas no están sujetas a la obligación constitucional de ser compartidas con los estados y municipios (ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2005). A partir del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1994–2002), el Ejecutivo federal aprobó varias iniciativas y legislaciones que invirtieron, en cierta medida, las disposiciones más descentralizadoras de la Constitución.

Desde mediados de la década de 1990, la Unión logró retener algunas de las transferencias constitucionales y disminuyó la autonomía de gasto de los gobiernos sub-nacionales (ARRETCHE, 2005). Se destacan las reformas colocando límites a la capacidad recaudatoria y de gasto de los gobiernos sub-nacionales, tal como la Ley de Responsabilidad Fiscal, la Ley Kandir, el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), el FUNDEF y el PAB (SOUZA, 2002). Hubo una combinación de reducción del monto federal transferido con nuevos mandatos legales y constitucionales definiendo cómo y donde los gobiernos sub-nacionales deberían platicar la gastos públicos.

Los dos últimos merecen ser destacados, ya que representan mecanismos que combinan la transferencia de recursos con el logro de metas o con la adopción de programas formulados a nivel nacional (ABRUCIO, 2005). En las políticas de enseñanza, acorde ARRETCHE (2004: 24), el diagnóstico del gobierno central, era que

el modelo de financiación implantado luego de 1988, que demandaba de los Estados y municipios invertir un 25% de su recaudación no había logrado éxitos cuantitativos (matrículas de estudiantes, sobre todo en nivel primario) o cualitativos (reducción del analfabetismo o de reprobación).

El gobierno central, visando alcanzar objetivos nacionales, reducir las asimetrías infra-estadales y mejorar los sueldos de los maestros, aprobó una enmienda constitucional y creó el Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Fundamental y Valorización del Maestrazgo (FUNDEF) en 1996<sup>2</sup>. En la práctica, eso representó una mini-reforma tributaria en ámbito estadual, pues, en cada año, un 15% de los ingresos de Estados y municipios eran retenidos y contabilizados en ese Fondo.

Como sus criterios de división son vinculados al número de inscripciones de estudiantes, el Fondo creó un vínculo entre atribuciones y ingresos fiscales. La estrategia del gobierno federal, para reducir desigualdades en el interior de los Estados, y así atingir padrones nacionales mínimos, constitucionalizó esa cuestión. En la área de salud, con la enmienda constitucional 19/2000, regulada en 2012, quedó definido que los Estados deben invertir un 12% de sus ingresos tributarios y las municipalidades un 15%, además de definir de forma rigurosa lo que puede ser considerado gasto en esa política. La política siguió siendo ejecutada localmente, pero con reglas que recentralizaran las reglas de financiación.

El PAB (*Piso da Atenção Básica*), del mismo modo, fue fundamental para garantizar transferencias automáticas calculadas con base en el número de habitantes de los municipios que habían adherido al SUS (*Sistema Universal de Saúde*), haciendo con que todos los municipios recibieran una cantidad mínima de recursos. Así, tanto el FUNDEF como el PAB no alteran los valores o porcentajes, pero permiten que la Unión decida donde los ingresos deben ser alocados, o que es una expresión de recentralización no en la ejecución de la política, pero informada por una lógica de "prioridades nacionales" La lógica subyacente es que la descentralización *per se* puede

---

<sup>2</sup> A partir de 2006, pasó a llamarse Fundeb, pues además de la educación fundamental (hacia el año quinto) fue ampliada para toda la educación básica (la Constitución determina obligatoriedad hasta los 14 años o año nueve).

ampliar las desigualdades regionales, lo que sí impide con la definición de padrones de "mínimos nacionales".

Pero vale la pena subrayar que la idea de coordinación federativa no implica un retorno a la norma centralizadora anterior. Al contrario, la coordinación supone un aumento de la negociación entre los distintos niveles de gobierno, tanto en la formulación como en la implementación de políticas públicas (ABRUCIO, 2010). A diferencia de lo que ocurría en las configuraciones anteriores, el papel del gobierno federal debe ser el de coordinar e inducir, pero sin hacer daño a los principios básicos del federalismo, tal como la autonomía y los derechos originarios de los gobiernos subnacionales. Los casos de la Educación y de la Salud son los más significativos para comprender el papel coordinador del gobierno federal.

Lo que importa es destacar el cambio en el rol del gobierno federal: la política no fue recentralizada, pero la Unión manejó para obtener más coordinación nacional, sin perjuicio de la descentralización ya puesta en marcha. Por otro lado, el duplo proceso de reducción de autonomía - fiscal y en el manejo de las política descentralizadas - muestra ese *turning point* en las relaciones intergubernamentales en favor del peso más grande del gobierno central. Otra vez el Brasil se encontró delante del péndulo entre la sístole y la diástole, pero fue un cambio que pasó sin mudanza de régimen político. Esas fueron respuestas del nivel nacional para ampliar el control de la realidad de la gestión de las finanzas públicas en el país también garantizar recursos para mantener e incrementar el *welfare state* aprobado en la Constitución.

Pero de ahí no se puede decir que el federalismo caminó hacia una nueva centralización o normalización de reglas conducidas desconsiderando el diseño descentralizador de la CF 88. Eso proceso es una mezcla de coordinación federativa, disputas en torno de la autonomía de los entes y capacidad inductora de la Unión. Todavía, ese proceso es cortado por la dinámica de vínculos en cada arena de política lo que amplía la complejidad de las relaciones intergubernamentales, pues más de un juego existe al mismo tiempo.

Por lo tanto los conceptos opuestos de centralización y descentralización no son suficientes para comprender, por ejemplo, que una misma área de políticas públicas,

como es el caso de la asistencia social. La implantación de los dispositivos constitucionales pasó bajo la descentralización, pero los programas de transferencia de rentas que empezaron en el mandato del presidente Fernando Henrique (PSDB), luego de 1995, y que fueron ampliadas con el programa Beca Familia (Bolsa Familia) en 2005 ya en el gobierno Lula (PT), ocurrieron de forma centralizada, pues la Unión pagaba los beneficiarios de forma directa. Eso es un ejemplo de como talas categorías teóricas más amplias no consiguen abarcar la complejidad del proceso descentralizador y re-centralizador en el federalismo brasileño. Por esa razón es importante evaluar los mecanismos de gobernanza intergubernamental con algunos de sus diseños políticos y institucionales.

#### **V. Arenas de cooperación federativa en Brasil y sus roles en el marco descentralizador**

La construcción del federalismo brasileño tuvo que crear formas de lidiar con sus heterogeneidades/diversidades. Él dependió de decisiones político-institucionales que han buscado, a lo largo de la historia, establecer un modelo que garantizara la unidad en la diversidad (BURGESS, 2006). Esto llevó a crear instituciones y políticas gubernamentales que garantizaran la autonomía de los gobiernos y que trataran de reducir las desigualdades socioeconómicas e institucionales existentes.

La CF 1988 consolidó esta visión, construyendo un federalismo democrático con más cooperación y coordinación entre las partes. La trayectoria inicial de este marco institucional fue complicada, pero a partir de 1995, en gran parte de las políticas públicas, fue posible establecer directrices nacionales para la articulación entre los niveles de gobierno (ABRUCIO, 2005). El Estado brasileño pasó a manejar relaciones intergubernamentales más transparentes entre los entes, lo que se tornó un eje esencial del federalismo hacia los avances obtenidos en universalización y democratización de derechos sociales.

La Constitución no olvidó de la necesidad de criar mecanismos intergubernamentales para buscar equilibrar sea las tendencias de "autonomismo" local, sea la manutención de coordinación mas centralizada en nivel federal. En ese sentido, el gobierno central, incluso para generar "mínimos nacionales" asumió un papel más

activo en el combate a las desigualdades regionales y en la regulación/inducción del comportamiento de los entes federativos. Por tal razón, tocó a la Unión la mayor parcela de atribuciones legislativas y capacidad de establecer padrones nacionales de políticas públicas (FRANZESE, 2010).

Todavía, aún existen brechas en el plan federativo, de forma que de 1988 hasta hoy, siguen siendo criadas legislaciones para perfeccionar el contorno federativo. En ese proceso, las relaciones intergubernamentales aún constituyen uno de los puntos nodales y más sensibles en el conjunto de las políticas públicas, pues es el terreno donde las gangas, negociaciones y conflicto entre los entes federativos son más evidentes. Eso es distinto en cada arena de política pública ya que la descentralización asumió significados particulares conforme el diseño de cada política, la distribución previa de responsabilidades por niveles de gobierno y forma de controlar recursos financieros entre los tres niveles de gobierno.

Pero, la realidad de la poca capacidad de coordinación del gobierno federal que fue la característica hasta mediados de los 90, sobre todo por la lógica centrífuga del federalismo y el modelo de descentralización de políticas era novedoso en Brasil. Se hizo necesario crear la ingeniería institucional en cada área en las áreas de políticas públicas que pasaron a ser responsabilidad de los gobiernos sub-nacionales. Si la Carta autorizaba, entonces, cualquier ente a implementar programas en una serie de áreas de políticas, de forma simétrica, no forzaba ninguno de ellos a hacerlo (ARRETCHE, 2004).

Las competencias compartidas en materia de política pública abrió la posibilidad de que se produjeran iniciativas sin ninguna integración, yuxtapuestas o en direcciones contrarias, causando una ineficacia en el gasto público (ABRUCIO y FRANZESE, 2007). Por otra parte, la falta de claridad en la definición de las obligaciones (KUGELMAS y SOLA, 1999) complicó aún más el patrón de las relaciones intergubernamentales en el país. En este modelo, cada nivel de gobierno trató de encontrar su papel específico, actuando de manera aislada y sin incentivos institucionales para compartir tareas (ABRUCIO, 2005).

En ese escenario, la estrategia de fortalecimiento del gobierno federal no estaba en contra de la descentralización, pero se expresó en términos de coordinación, manteniendo los esfuerzos para promover la universalización de las políticas previstas en la Constitución a través de la acción sub-nacional (ABRUCIO y FRANZESE, 2008). En términos de la cooperación federativa en las políticas sociales, conforme el argumento del gobierno central, había un problema de coordinación. Lotta *et al.* (2014) señalan que este movimiento a favor de una mayor coordinación se expresa en la formulación de políticas, programas y planes de alcance nacional caracterizando una doble tendencia en el contexto federativo brasileño, tanto a favor de la transferencia de recursos y de competencias como a favor de la coordinación federal. La coordinación se llevó a cabo a través de la vinculación de las transferencias a una prestación de servicios más controlada, a la adopción de metas y a través de la formulación de políticas y normas nacionales (ABRUCIO y FRANZESE, 2007).

El diseño de una ingeniería institucional que inicialmente definió formas de financiación de las políticas descentralizadas fue una condición necesaria para avanzar en la formación de arenas de articulación y cooperación federativa en algunas políticas sociales. El debate sobre la cooperación intergubernamental en el federalismo brasileño ha recibido atención en la literatura especializada en los últimos años, y está organizada en torno a las formas verticales y horizontales de cooperación. En el lado de las relaciones verticales, destacamos los estudios que se centran en el rediseño de los sistemas de políticas públicas (FRANZESE, 2010; ABRUCIO y SANO, 2013), en la coordinación federal (ABRUCIO, 2005) y en la cooperación resultante de las políticas locales (FARAH y JACOBI, 1997).

En cuanto a la dimensión vertical de la cooperación, se destacan los trabajos que estudian la postura de coordinación que el gobierno federal adquirió desde 1994, especialmente en el campo de las políticas públicas sociales (ABRUCIO y GRIN, 2015; ABRUCIO, 2005; FRANZESE, 2010). En este sentido, el diseño de las políticas se ha definido como esencial para la coordinación federal, así como la coalición de actores y los mecanismos federales de inducción. En ese sentido, tres áreas son emblemáticas en ese sentido; salud, asistencia social y educación (ABRUCIO y GRIN, 2015).

Desde este ángulo, el caso de la salud es pionero y paradigmático en la creación de un diseño de política que supone una articulación federal nacional, donde la Unión tiene una importante función de coordinación, inducción y financiamiento, pero las entidades sub-nacionales retienen la autonomía propia de los sistemas federales. En el modelo del Sistema Único de Salud (SUS), la existencia de foros intergubernamentales y consejos de secretarios estatales de salud son esenciales para el funcionamiento cooperativo de dicha política y vienen siendo replicados en otras políticas gubernamentales (ABRUCIO y SANO, 2013).

Acorde ABRUCIO y GRIN (2015), uno de los grandes avances dice respecto a los mecanismos deliberativos. De un lado, esos involucran canales de participación de los usuarios de los servicios; pero, de otro lado, y eso es lo más importante, son sus arenas de negociación y decisión en nivel intergubernamental. Esa característica es reforzada con la creación de espacios institucionales de representación y construcción de pactos que aseguran la participación de gestores municipales, estatales y federales en la toma de decisiones. Esos foros son las Comisiones Inter-gestores Tripartida y Bipartida (CIT y CIB). Dichas comisiones, a su vez, están apoyadas en el Consejo Nacional de Secretarías Municipales de Salud (CONASENS) y en el Consejo Nacional de Secretarios de Salud (CONASS) y son foros de coordinación federativa más horizontales.

En la área de Asistencia Social la realidad es similar, hasta mismo por que la referencia organizativa fue la salud. Los mecanismos de negociación y deliberación federativa, tanto los verticales como las CIBs que involucran gestores provinciales y municipales como las CITs que reúnen representantes de los tres niveles de gobierno, son parte del arreglo cooperativo. Participan de esos instrumentos los representantes del Ministerio del Desarrollo Social y Combate a la Hambre, Colegiado Nacional de Gestores Municipales de Asistencia Social (CONGEMAS) e Fórum de Secretarios Provinciales de Asistencia Social (FONSEAS). Distintamente, en la educación, como no existe un sistema nacional articulado, sus foros no están integrados y no hay comisiones de negociación vertical institucionalizados como las CIBs e CITs.

Además de esas arenas en las políticas sociales existe el Consejo Nacional de Política Financiera (CONFAZ) que reúne el gobierno federal y 27 representantes provinciales. Cabe a ese fórum la definición de reglas sobre como los Estados van conceder exenciones y incentivos fiscales para reducir la "guerra fiscal" ya mencionada. Pero, los municipios, aún que sean afectados (por ejemplo, exenciones puede reducir la recaudación del Impuesto sobre Circulación de Mercadorías y Servicios (ICMS), que es de competencia estadual y debe compartir 25% con las ciudades) no participan del CONFAZ.

Por fin, desde 2003, el gobierno federal empezó a organizar el Comité de Articulación Federativa (CAF). Esa arena sí distingue de las demás por ser organizada en bases territoriales y no por política específica y de ello solamente participan representantes del gobierno federal y de asociaciones nacionales de representación de los municipios. Acorde el Decreto de creación, al ser ubicado en el ámbito de la Presidencia de la República, debería promocionar la articulación de acciones cooperativas y coordinadas entre Unión y municipios.

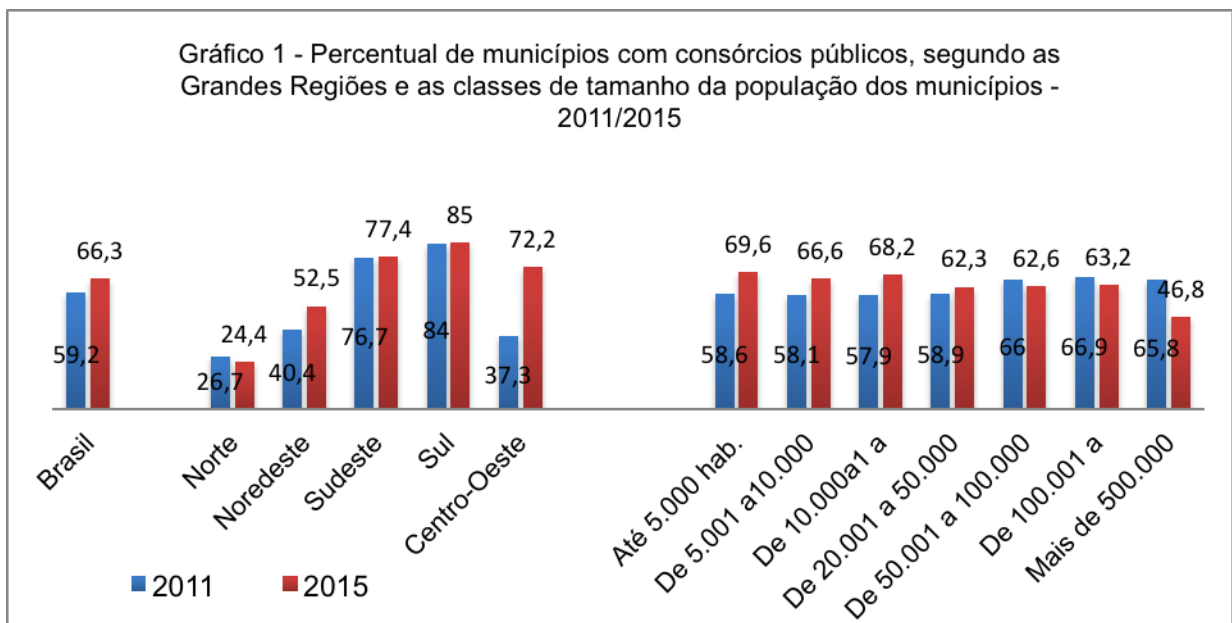
Los ejemplos presentados son evidencias que el proceso de descentralización, a despecho de su dinámica de recentralización, no dejó de generar instrumentos de cooperación federativa. Aunque que el poder de agenda, de inducción financiera y de formulación de políticas sea mucho más fuerte en nivel federal, nos es posible afirmar que el federalismo cooperativo en Brasil no tenga en esos modelos medios para los gobiernos sub-nacionales defender su autonomía política, administrativa y financiera. Esos no son foros que quitan autoridad y legitimidad de los entes federativos en nombre de una falsa idea de cooperación. Sí no son locales llenos de deliberación, ya que la discreción del gobierno federal es fuerte, no son arenas sin relevancia en el funcionamiento del federalismo cooperativo en Brasil.

En la próxima sección sí discute la cooperación horizontal, con énfasis en el proceso de asociativismo municipal.

### **VI. El asociativismo inter-municipal en Brasil: resultados y desafíos en la cooperación horizontal**

El proceso de asociativismo intermunicipal tuvo un punto de inflexión que generó incentivos legales para su expansión. Con la aprobación de la Ley Federal 11.107/2005 se creó un marco legal para apoyar esta forma de asociación, que marcó el comienzo de un nuevo escenario para la cooperación intergubernamental. Dicha Ley establece los consorcios como una asociación pública o como persona jurídica de derecho privado, tratando de dar una mayor seguridad institucional para este tipo de arreglo (CRUZ; ARAUJO y BATISTA, 2011).

Sin embargo, los autores señalan que la ley no fue tan eficaz al no forzar a los consorcios existentes a adaptarse a la nueva legislación. A pesar del marco legal que los regula haber sido tardío, los consorcios son uno de los acuerdos de cooperación horizontal con mayor peso en la federación brasileña, como sí puede observar por el gráfico 1 abajo.



Fonte: Munic IBGE (2015).

Entre los municipios que declararan participar de consorcio público en ese período fue observado un aumento de 2903 en 2011 para 3571 en 2015. Así, 2/3 de los municipios brasileños participan de algún consorcio, o que indica una tendencia de expansión en la cooperación horizontal. Tales números muestran que en las relaciones intergubernamentales del federalismo brasileño es difícil de encuadrar las mismas como

siendo marcadas por lógicas centralistas en la gestión de políticas públicas. Eso es un mérito de las posibilidades abiertas con la nueva legislación desde 2005. Los consorcios están más vinculados a políticas sectoriales, pues los municipios tienen problemas comunes y carecen de recursos y capacidad institucional suficientes para implementarlas, como muestra la tabla 3 abajo.

Tabla 3 - Consorcios intermunicipales acorde áreas y porte poblacional de los municipios

	Educación		Salud		Asistencia Social		Turismo		Cultura	
	2005	2015	2005	2015	2005	2015	2005	2015	2005	2015
Até 5 mil hab.	54	44	588	666	43	74	80	92	35	53
5 a 10 mil hab.	48	70	497	622	44	90	80	118	34	76
10 a 20 mil hab.	58	90	<b>397</b>	<b>641</b>	54	116	75	108	31	87
20 a 50 mil hab.	<b>48</b>	<b>102</b>	279	455	<b>48</b>	<b>113</b>	<b>61</b>	<b>104</b>	<b>34</b>	<b>94</b>
50 a 100 mil hab.	21	21	82	158	13	29	26	34	10	20
100-500 mil hab	16	22	59	116	18	24	26	21	12	22
+ de 500 mil hab.	3	2	4	14	3	6	3	1	5	1

	Vivienda		Med. Ambiente		Transporte		Des. Urbano		Alcantarillado	
	2005	2015	2005	2015	2005	2015	2005	2015	2005	2015
Até 5 mil hab.	27	25	69	162	78	48	61	114	90	116
5 a 10 mil	22	58	80	193	63	82	47	157	68	155

hab.										
10 a 20 mil hab.	<b>16</b>	<b>74</b>	<b>78</b>	<b>243</b>	<b>48</b>	<b>89</b>	<b>51</b>	<b>186</b>	<b>64</b>	<b>172</b>
20 a 50 mil hab.	19	73	93	202	60	84	49	173	64	141
50 a 100 mil hab.	9	15	32	67	22	19	20	45	26	41
100-500 mil hab	10	16	29	40	20	21	23	38	28	37
+ de 500 mil hab.	3	1	6	3	4	1	4	2	3	5

Fuente: Elaboración propia con base en la Munic IBGE (2005) y Munic IBGE (2015).

En seis políticas, lo intervalo poblacional de 10 a 20 mil habitantes fue lo que más creció en términos absolutos y relativos el número de consorcios. En otras cuatro, eso crecimiento sí ubicó en los municipios de 20 a 50 mil habitantes, lo que muestra ser esa opción por el asociativismo más evidente en las más pequeñas localidades, considerando que 89% tienen hasta 50 mil habitantes. Así, la expansión de número de consorcios, que creció en 71% de 2005 a 2015, muestra ser esa una opción más alineada a los pequeños municipios. Eso evidencia que los consorcios han sido importantes como alternativa para la búsqueda de soluciones de forma cooperada horizontalmente.

Pero, además del tamaño de la ciudad, también importan las condiciones locales favorables para formar un arreglo de cooperación regional, la voluntad de actuar colectivamente en torno a una agenda común y estímulos existentes. En este sentido, no hay ningún aspecto de relieve regional, ya que no sólo las localidades más desarrolladas están asociadas. Este es un fenómeno que existe en todas las regiones, aunque las capacidades estatales locales no sean insignificantes para poder preparar buenos proyectos.

Todavía hay una gran dificultad en la coordinación intra-gubernamental. La falta de recursos y de capacidad institucional es especialmente importante para los

municipios pequeños ya que la descentralización de las políticas se llevó a cabo de manera desigual en el país por cuenta de la propia desigualdad socioeconómica existente. En esa línea, hay desafíos para el éxito y la estabilidad de los consorcios: conflictos entre los representantes municipales y los líderes del consorcio, definición de espacios de toma de decisiones, capacidad de gestión de instituciones que implementan las políticas consorciadas; discontinuidad política; definición de los actores cooperados y la *accountability* del asociativismo territorial frente a electores que son de más de un municipio, hay en muchos municipios un comportamiento individualista (actuando como si fuera una autarquía, o de forma competitiva, o por el "efecto *free rider*" para tener beneficios sin los costos de cooperar (ABRUCIO e SANO, 2013).

Al mismo tiempo que el asociativismo estimula los pequeños municipios, su bajo capital social y calidad de gestión son obstáculos. Variables políticas también son desafíos, pues los cambios políticos y electorales crean dificultades para la permanencia de asociaciones intermunicipales. Además, en muchos lugares los gobiernos estatales disputan el "control" de los municipios generando poco interés en la cooperación intermunicipal. Y en las medianas y grandes ciudades, incluso capitales, con el gobierno estatal (principalmente en las Regiones Metropolitanas), la mayor competitividad electoral aumenta el costo de gangas federativas (MACHADO, 2009) y dificulta producir asociaciones intermunicipales. Ese arreglo depende de muchos factores como la disposición política de acción conjunta, la superación de diferencias partidarias y el apoyo de los parlamentos locales, ya que la creación de una figura jurídica intermunicipal demanda financiación de todos los involucrados, lo que por la legislación brasileña solamente es permitido si la mayoría de los concejales en cada municipalidad lo aprueba (ABRUCIO e SANO, 2013).

La limitada flexibilidad del Derecho Administrativo brasileño y las interpretaciones de los Tribunales de Cuentas en relación a los arreglos territoriales también reducen la capacidad municipal para encontrar cooperar sobre bases territoriales. También es necesario avanzar en la creación de las formas más eficaces de transparencia y rendición de cuentas a la sociedad, además de movilizarla a favor del asociativismo territorial. Problemas en el asociativismo territorial también se deben a la ausencia de estímulos federativos más allá de la órbita de los municipios. La mayoría de

los gobiernos estatales no cuentan con políticas regionales coordinadas con los municipios y muchas políticas federales no tienen orientación territorial bien definida (ABRUCIO e SANO, 2013).

## **VII. El gobierno local y la competitividad sistémica global**

En eso apartado son presentadas evidencias de tres áreas que muestran los desafíos de los municipios brasileños para, por medio de la modernización de su gestión, calificar su competitividad en términos mejorar la administración de la cosa pública. El hecho es que la demanda gerencial municipal acabó por tornarse un efecto no anticipado de la descentralización que si profundizó a medida que nuevas atribuciones siguieran siendo asumidas localmente. Entonces, hace necesario considerar la baja calidad de las burocracias locales delante del hiato surgido entre las nuevas y ampliadas responsabilidades repasadas por la descentralización y las capacidades existentes. El éxito de eso proceso es condicionado por las limitaciones institucionales y financieras locales para responder a sus nuevos roles como entes federativos autónomos (ABRUCIO, 2005; GRIN, 2014; KUGELMAS y SOLA, 1999).

Mismo siendo los municipios entes autónomos, sus capacidades administrativas son débil, pues la ampliación de recursos financieros repasados y más poder político no tuvo contrapartidas en la mejora de su gestión. Así, el federalismo cooperativo podría funcionar mejor sí la esfera local organizara un sistema de gestión más adecuado a las características das tareas asumidas con la descentralización. En eso proceso la Unión debería ayudar en el desarrollo de capacidades estatales municipales, lo que fortalecerías los enlaces entre las burocracias federales, provinciales y locales y, por ende, la calidad en la implantación de las políticas públicas. En esa línea, para ilustrar los desafíos, son presentados indicadores en cuatro claves para la gestión y competitividad municipal.

La primera, en la gestión financiera, es el peso de las transferencias federales en los ingresos municipales, que es inversamente proporcional al tamaño poblacional (en las ciudades con hasta 50 mil habitantes, en la media, 89% de sus ingresos provienen del nivel federal, en cuanto en los arriba de esos baja para 61%). Aún que la autonomía financiera sí encuentre consagrada en CF 88, la realidad muestra que eso sigue siendo

un desafío duplo: en términos federativos expresa la desigualdad de condiciones de desarrollo local y la capacidad de extracción de recursos tributarios, e en lo que atañe a la modernización de la gestión financiera para reducir los *gaps* entre regiones y municipios. ya fue visto que la capacidad de generar ingresos propios es desproporcional entre los pequeños y grandes municipios.

En relación a gestión administrativa, acorde STN/FINBRA (2012), solamente 27,5% (1424) dos municipios tuvieron gastos en la rubrica de planificación y presupuesto, lo que muestra la baja inversión para calificar la gestión pública. Adoptando esa variable como un *proxy* para la actividad de planificación municipal puede verse como es reducida su inserción en la gestión municipal En esa línea, en sí tratando de modernización tecnológica, la utilización de las TICs es una buena medida, acorde la tabla 6.

Tabla 4 - Recursos de comunicación y tecnología de información

2012	Grupos poblacionales de municipios (en mil habitantes)								%
	Até 5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-500	500/1000	+ 1000	
Recursos de gestión	Participación relativa de los grupos poblacionales en el total (en %)								
	23,4	21,7	25,0	18,9	5,8	4,5	0,4	0,3	100,0
Página web	61,1	66,6	73,0	81,9	94,2	98,8	100,0	100,0	84,5
Utiliza intranet	16,0	17,3	19,4	31,9	49,1	65,6	82,8	81,2	45,4

Fuente: Elaborada con base en la Munic/IBGE 2012 e estimativa poblacionales 2012 (IBGE) enviada al TCU para cálculo de Fondo de Participación de los Municipios.

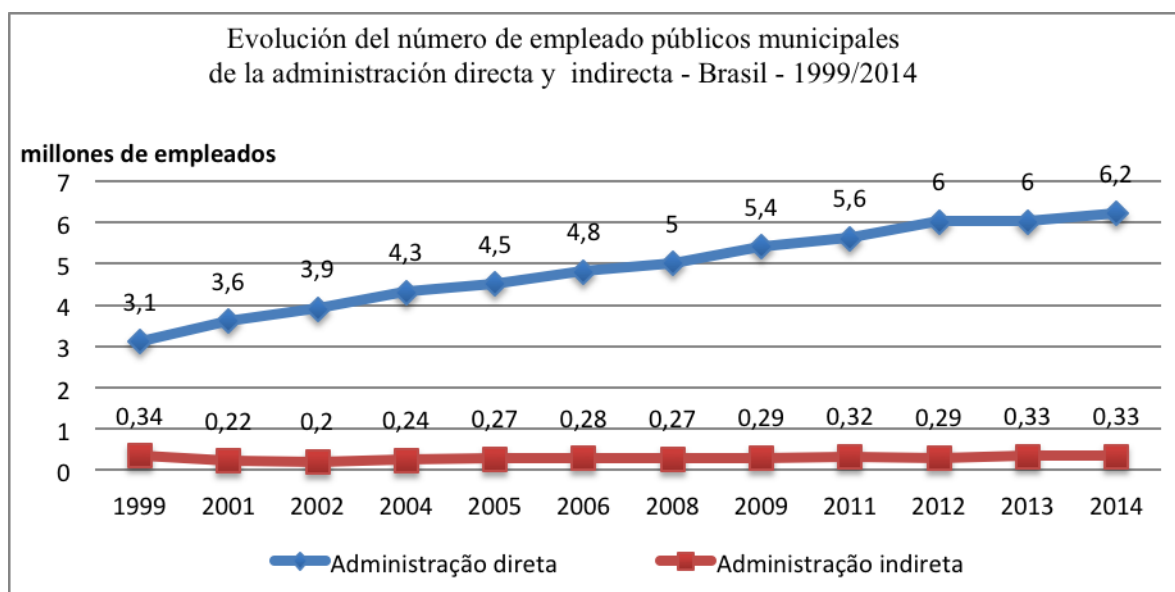
Nota: En la página web fue considerado las activas como las en manutención y/o reestructuración.

En 2012, el acceso a la internet atingió 99,8% de municipios (solamente 20% de las computadoras en todas las localidades estaban parcialmente conectados en la *web*. Todavía, solamente los municipios con más de 50 mil habitantes exceden el promedio nacional en los tópicos de la tabla, siendo así una deficiencia, sobre todo en el uso de la intranet que presenta mayor variación, en especial en las más pequeñas localidades. En un mundo cada vez más conectado digitalmente, esa es una mala información para la

competitividad municipal, de manera más directa para los 89% de ciudades con hasta 50 mil habitantes.

Cuanto a la gestión de personal, en 15 años (1999-2014), el contingente de empleados públicos creció casi dos veces (de 3.383.566 para 6.543.883) y los gastos en un 60% (gráfico 2). En las políticas sociales, sobre todo educación, salud y asistencia social, la descentralización ha ampliado gradualmente las responsabilidades municipales. Por lo tanto, la elevación del número de empleados públicos no es despreciable, en especial por sus impactos fiscales. Todavía, es importante considerar que la descentralización viene ampliando las políticas de *welfare* en una Federación donde las desigualdades y heterogeneidades entre los municipios, al menos en el campo de la gestión pública, aun son una marca fuerte. E esa realidad influencia los niveles de competitividad para los municipios responder con efectividad a sus roles como entes federativos autónomos en términos constitucionales.

Gráfico 2 - Evolución del número de empleados públicos municipales de 1999 a 2014



Fuente: Munic IBGE (2014).

Otra característica de las capacidades sistémicas de los municipios es la evolución del nivel de escolaridad de los empleados públicos, aún que tenga ocurrido una reducción significativa del únicamente con el nivel fundamental, esos son 62% de la realidad (tabla 5). Aunque ese sea un efecto de la baja escolaridad media en Brasil,

todavía hay factores intrínsecos a la gestión pública municipal que ayuda a explicar esa realidad. Por ejemplo, la atractivo de ser un empleado público en nivel local presenta pocas perspectivas profesionales, pues mismo grandes municipios no implantan Planes de Carrera. Así, la competencia por la mano de obra más calificada queda perjudicada en comparación con las empresas privadas.

Tabla 5 - Escolaridad de los empleados públicos municipales por grupos poblacionales

2014 Escolaridad	Participación relativa de los grupos poblacionales en el total (en %)								
	4,7	6,9	13,6	20,2	12,5	23,2	5,6	13,2	100,0
Vínculo	Até 5	5-10	10-20	20-50	50-100	100- 500	500/100 0	+ 1000	
Fundamenta l	25,6	24,4	23,7	22,6	20,8	16,7	14,7	12,9	19,7
Medio	41,0	42,2	43,6	44,1	43,3	41,4	38,6	34,9	41,4
Superior	25,3	25,4	25,1	26,5	29,5	34,8	37,0	44,5	31,5
Pos-grado	8,1	8,1	7,5	6,9	6,5	7	9,5	7,5	7,3
Total en %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total absoluto	27124 6	40322 2	79094 7	117541 3	72828 3	134465 7	324215	76825 9	580624 2

Fuente: elaborado con base en la Munic IBGE (2014) e estimativa poblacional IBGE (2014).

La descripción realizada muestra que, en cuatro áreas clave de gestión, los municipios brasileños presenta desafíos significativos para calificar sus capacidades estatales y así ampliar su nivel de competitividad. Aún que sea esa la realidad, los municipios con población hasta 50 mil habitantes son aquellos que está en una peor posición cuando comparados con el desempeño de los más grandes. Por lo tanto, la heterogeneidad y desigualdad de capacidades estatales indican que las rotas federativas para manejar con esa realidad deberían ser un tema de estratégico para el proceso de descentralización. La ausencia de políticas públicas efectivas en esa área puede incluso reforzar dinámicas re-centralizantes y reducir la autonomía local.

Al mismo tiempo, esa la falta de una visión más sistémica que acerque la descentralización con políticas de desarrollo regional que generan los incentivos para la "guerra fiscal" entre localidades. Eso crea un visión distorsionada de competitividad, pues al estimular la práctica del *race to the bottom* hace las localidades utilizaren recursos públicos en un juego de suma cero que ni mismo las buenas experiencias de asociativismo inter-municipal han conseguido revertir. Delante de nuevos roles asignados para los municipios por la CF 88, y en un escenario en que la descentralización de atribuciones provenientes de la Unión solamente faz crecer, la modernización de las administraciones municipales es una condición necesaria para ampliar sus niveles de competitividad en el juego político del federalismo. Sin tales atributos, no solamente pierden los municipios en capacidad de innovación, pero el federalismo como sistema político. Este, por lo tanto, sigue siendo una deuda con los municipios que camina de manos con el proceso de descentralización.

### **VIII. Conclusión**

En resumen, el federalismo brasileño ha incorporado características cooperativas en su funcionamiento, lo que demuestra una mayor compatibilidad entre los principios de autonomía e interdependencia de los niveles de gobierno. Valiéndose de acuerdos verticales y horizontales, la federación se ha alejado del tipo de federalismo compartimentado de los ochenta y de los primeros años luego la Constitución de 1988, comprendiendo sus límites y sus desventajas. En este contexto, para Abrucio y Sano (2013, p. 96) "el desafío de crear un federalismo más cooperativo en Brasil es fortalecer los incentivos para la asociación y el entrelazado manteniendo un juego intergubernamental que proporcione habilidades de participación y negociación para los estados y para los municipios".

Seguramente el país está hoy más cercano de un federalismo cooperativo de lo que estaba hasta fines del régimen militar, sobre todo luego de la CF 88. En este sentido, la evolución del federalismo no caminó en dirección a ampliar sus niveles de centralización. Contrariamente a la previsión de Riker (1964), la Federación no solamente osciló en su historia entre modelos más o menos descentralizados, como luego de 1988, analizando su trayectoria de 21 años de centralización bajo el régimen

militar, empezó a organizar relaciones intergubernamentales más cooperativas. Para tanto, la descentralización de políticas fue el mecanismo principal de implantación de ese nuevo paradigma federativo.

Todavía, el análisis realizado muestra que ese proceso está lejano del concepto de "matriz de cooperación" propuesto por Elazar (1987), pues el diseño del federalismo brasileño en la Constitución establece un rol de coordinación y definición de padrones de políticas muy fuerte para la Unión. El caso de la educación con la implantación del Fundef, seguido del Fundeb, muestra como hubo un direccionamiento del ente nacional por sobre los gobiernos sub-nacionales. Así, la cooperación y la descentralización no fueron derribadas, pero el método hacia tal mostraron el poder de la Unión de imponer *national standards*. En ese sentido, también la concepción de Elazar (1987) de que el federalismo es más un proceso de no-centralización que de descentralización sirve al caso brasileño, pues el diseño que resultó del proceso constituyente fue una mezcla de una búsqueda de más autonomía de los gobiernos sub-nacionales sin la pérdida de poder de la Unión para coordinar las relaciones intergubernamentales en nombre de los "mínimos nacionales".

Por esas cuestiones, lo que hay en la historia del federalismo y de las relaciones intergubernamentales en Brasil no puede ser tratada solamente con esos conceptos más generales. Es preciso complementar el análisis con conceptos de medio alcance, como es el de sistema de políticas propuesto por Grodzins (1984). La idea es que, el interior del abanico más amplio del federalismo, con sus momentos de más concentración de autoridad o ampliación de la cooperación entre los entes, debe comprender la dinámica de las relaciones intergubernamentales en las arenas de políticas públicas. Esa es la cuestión más importante, pues con una lógica sistémica, foros federativos, acción de los entes y instrumentos de cooperación muestra que hay diseños de gobernanza en las políticas públicas, teniendo la salud como modelo, que intentan equilibrar autonomía sub-nacional con coordinación federal.

Esa análisis debe considerar, como es en el caso brasileño, las distintas arenas de políticas con sus legados, coalición de actores y instrumentos de inducción de la Unión intentando organizar relaciones intergubernamentales más cooperativas por medio de la

descentralización. En esa línea, como fue visto, diferentes instrumentos de estímulo federal como son los casos de transferencia condicionadas de recursos en salud (PAB) y educación (Fundef/Fundeb). Las políticas sociales han creado mecanismos para garantizar lo mínimo de recursos para los municipios. Esa parece ser la alternativa para equilibrar los extremos de una descentralización más autárquica y una recentralización que al sí sobreponer a la autonomía de los gobiernos sub-nacionales disminuya el funcionamiento cooperativo del federalismo.

## IX. Referencias

Abrucio, Fernando Luiz (2010). "A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento", en Oliveira, Romualdo P. y Santana, Wagner, *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco.

\_\_\_\_\_. "A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula", *Revista de Sociologia e Política*, 24: 41-67.

\_\_\_\_\_. (1998). *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec.

Abrucio, Fernando Luiz e Grin Eduardo José (2015). "From decentralization to federative coordination: the recent path of intergovernmental relations in Brazil". Second International Conference On Public Policy. Milano, 1- 4 July.

Abrucio, Fernando Luiz e Sano, Hironobu (2011). "A experiência de Cooperação Interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios", *Cadernos ADENAUER*, 4: 22-31.

\_\_\_\_\_. (2013). *Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras*. Brasília: Editora IABS.

Abrucio, Fernando Luiz e Costa, Valeriano M. F. (1998). "Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro". *Pesquisas*, n. 12, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.

Abrucio, Fernando. L. e Franzese Cibele (2007). "Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil", en Araújo, M. F. I. e Beira, L., *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*. Edições FUNDAP: São Paulo.

\_\_\_\_\_ (2008). "Relações intergovernamentais: a relação de reciprocidade entre federalismo e políticas públicas", en Filipim, E. S e Rossetto, A. M., *Políticas Públicas, Federalismo e Redes de Articulação para o Desenvolvimento*. Joaçaba: Unoesc/Fapesc.

Affonso, Rui de Britto A. (2000). "Descentralização e Reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada", *Economia e Sociedade, Revista de Economia da Unicamp*, 14: 127-152.

Almeida, Maria Hermínia Tavares (2005). "Recentralizando a federação", *Revista de Sociologia e Política*, 24: 29-40.

Arretche, Marta Teresa Silva (1996). "Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?" , *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 31 (11): 44-66.

\_\_\_\_\_ (1999). "Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14 (40): 111- 141.

\_\_\_\_\_ (2002). "Federalismos e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais", *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 45 (3): 431-458.

\_\_\_\_\_ (2003). "Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia", *Ciências & Saúde Coletiva*, 8 (2):.331-345.

\_\_\_\_\_ (2004). "Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia", *São Paulo em Perspectiva*, 18 (2): 17-26.

\_\_\_\_\_ (2005). "Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na Federação Brasileira", *Revista de Sociologia e Política*, 24:. 69-85.

\_\_\_\_\_ (2009). "Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995", *Dados - Revista de Ciências Sociais*,. 52 (2):. 377-423.

\_\_\_\_\_ (2012). "Federalismo e igualdade territorial", en Arretche, Marta T. S., *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*, Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz.

Bremaker, Francois E. J. (2014). *As finanças municipais em 2013*. Rio de Janeiro: Observatório de Informações Municipais.

Burgess, Michael (2006). *Comparative Federalism: theory and practice*. New York: Taylor & Francis Group.

Cruz, Maria do Carmo Meirelles T., Araújo, Fatima Fernandes e Batista, Sinoel (2011). "Consórcios numa perspectiva histórico-institucional", en *Cadernos Adenauer XII*, n. 4 Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

Daniel, Celso (2001). "Autonomia municipal e as relações com os estados e a União", en *Federalismo na Alemanha e no Brasil*, Hofmeister, Wilhelm e Carneiro, José Mário Brasiliense, são Paulo: Fundação Konrad Adenauer.

Draibe, Sônia Miriam (1997). "Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas e programas sociais", *São Paulo em Perspectiva*, 11 (4): 3-15.

Elazar, Daniel (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press.

Falltetti, Tulia (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: University Press.

Farah Marta Ferreira Santos e Jacobi, Pedro (1997). *Policymaking, politics, and the subnational state: a comparative study of Brazil, Mexico and the US*. University of Texas.

Franzese, Cibele (2010). *Federalismo cooperativo no Brasil: da constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo: São Paulo.

Grin, Eduardo José (2016). "Descentralização, relações intergovernamentais em países federalistas: uma revisão do debate na literatura", *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, XXI (1167): 1-32.

\_\_\_\_\_ (2014). "Trajetória e avaliação dos Programas Federais Brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios", *Revista de Administração Pública*, 48 (2): 459-480.

Grodzins, Morton (1984). *The American System: a new view of government in the United States*. Chicago: Rand McNally & Company.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2016). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais/2015*. Disponible en: <

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/default.shtm>>.

Aceso en: 10 jul. 2016.

\_\_\_\_\_ (2006). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais/2005*. Disponible en: <  
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2005/default.shtm> >.

Aceso en: 20 jan. 2015.

\_\_\_\_\_ (2015). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais/2014*. Disponível em: <  
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/> >. Acesso: 03 de mar. 2015.

Kugelmas, Eduardo e Sola, Lourdes (1999). "Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90", *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, 11 (2): 63-83.

Lima, Luciana Dias de (2008). "Federalismo fiscal e financiamento descentralizado do SUS: balanço de uma década expandida", *Trabalhadores em Educação e Saúde*, 6 (3): 573-598,

Losasa, Paula Ravanelli (2008). "O Comitê de Articulação Federativa: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil". XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires. Argentina, 4-7 nov.

Lotta, Gabriela Spanghero, Gonçalves, Renata e Bitelman, Marina (2014). "A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise de políticas brasileiras nas últimas décadas", *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 19: 2-18.

Machado, Gustavo Gomes (2009). *Gestão Metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.

Melo, Marcus André (1996). "Crise federativa, guerra fiscal e hobesianismo municipal: efeitos perversos da descentralização?", *Revista São Paulo em Perspectiva*, 10 (3):11-20.

Melo, Marcus André e Rezende, Fernando (2004). "Decentralization and governance in Brazil", en Woodrow Wilson Center Report on the Americas. Tuclhin, Joseph S and Selle, Andrew Selee, Washington, D. C.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2011). "Atlas do Desenvolvimento Humano dos Municípios". Disponível em: < <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/> >. Acesso: 07 de janeiro de 2016.

Riker, William H. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston:Little, Brown.

Sallum Jr., Braulio (1996). "Federação, autoritarismo e democratização", *Revista de Sociologia da USP*, 8 (2): 27-52.

Secretaria do Tesouro Nacional. FINBRA - Finanças do Brasil - Dados Contábeis dos Municípios. Disponível em: < [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/contas-anuais](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais) >. Acesso: 03 de fevereiro de 2015.

Souza, Celina (2005). "Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988", *Revista de Sociologia e Política*, 24: 105-121.

Souza, Celina e Blumm, Márcia (1998). *Autonomia política local: uma revisão da literatura*. *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais - BIB*, 48: 51-67.

\_\_\_\_\_ (2002). "Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização", *Ciência e Saúde Coletiva*, 7 (3): 431-442.

Varsano, Ricardo (1996). *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para fu*