

# Poder local, federalismo y gestión metropolitana en Brasil

Sergio DE AZEVEDO & Virginia RENNÓ DE LOS MARES GUÍA

*Doctor en Sociología, Magister en Sociología, Profesor Titular de la Universidade Estadual. Secretaria Adjunta de Planificación do Norte Fluminense Darcy Ribeiro de Belo Horizonte, Minas Gerais.*

**RESUMEN:** Brasil es un país de dimensiones continentales, con una población superior a 190 millones de personas, donde casi el 50% de ellas reside en regiones metropolitanas. En este artículo los autores examinan algunas de las innovaciones y de los desafíos que caracterizan la gestión de las regiones metropolitanas en Brasil. Las regiones metropolitanas brasileñas comienzan a configurarse en la década de 1950, cuando el país es objeto de crecimiento industrial y de un intenso proceso de urbanización. Sin embargo, el inicio de su tortuoso proceso de institucionalización solamente ocurre a mediados de los años setenta. Es posible identificar tres fases del proceso de institucionalización de la gestión metropolitana: la primera, profundamente asociada al gobierno militar, presenta un formato institucional único para todo el país y se caracteriza por la fuerte regulación y la financiación del gobierno federal, correspondiendo la implementación de las políticas a órganos controlados por los gobiernos de los Estados federados. En la segunda fase, resultante de la redemocratización del país, hay una tendencia a una municipalización exagerada, que en la práctica va a derivar en una “no política” para las regiones metropolitanas. En la tercera y actual fase, que comienza a mediados de los años 1990, se busca rescatar la cuestión metropolitana, a través de diferentes experiencias de gestión. A pesar de los avances recientes, las cuestiones de fondo —relacionadas al pacto federativo y a la distribución de poder y de recursos entre el Gobierno Federal, Estados y Municipios y, como tales, fundamentales para la planificación y la financiación de las políticas de carácter metropolitano— permanecen lejos de una solución satisfactoria.

**DESCRIPTORES:** Administración local. Administración municipal. Federalismo. Gestión metropolitana. Brasil.

## 1. INTRODUCCIÓN

Brasil es una República Federal Presidencialista compuesta por 26 Estados y un Distrito Federal, donde está situada la capital (Brasilia) y 5.560 municipios, que pasaron a ser considerados entes políticos y administrativos autónomos por la nueva Constitución Federal (1988). Es un país continental, que abarca una área superior a 8,5 millones de km<sup>2</sup>, lo que

equivale a un territorio dieciséis veces mayor que el de España [véase ilustraciones I, II y III del pliego de color]. Las variaciones climáticas que se observan en Brasil dan noción de la inmensidad del país: mientras que en el extremo sur hay incidencia eventual de nieve, en el nordeste tienen lugar sequías prolongadas.

El territorio brasileño está dividido en cinco macrorregiones [véase ilustración IV, pliego de color]:

Recibido: 18.11.2004

e-mail: [azevedo.sergio@uol.com.br](mailto:azevedo.sergio@uol.com.br); [virgreno@uol.com.br](mailto:virgreno@uol.com.br)

Para la elaboración de este artículo se tomó como referencia básica el texto de la investigación A Eficácia Metropolitana-Gestão Metropolitana y Consorcios Inter Municipais: arranjos institucionais tradicionais e recentes, realizada por los autores para el Ministerio de las Ciudades en el período de enero a julio

de 2004, a través del convenio con Habitat-Brasil/Banco Interamericano de Desarrollo, recogieron información en Agencias Metropolitanas, Prefeituras, Cámaras Legislativas de los Estados y Municipios y Universidades de diversas regiones de Brasil. Los autores agradecen la colaboración de Hugo Borsani en la versión en castellano del resumen y en la corrección final de este artículo.

- a) el Norte, de baja densidad demográfica y económicamente pobre, donde se encuentra la Floresta Amazónica y diversas cuencas hidrográficas de gran tamaño;
- b) el Nordeste, densamente poblado y la más pobre de las regiones brasileñas donde, en ciertas áreas, los indicadores sociales se aproximan a la media de los países africanos subdesarrollados;
- c) el Sudeste, que concentra el mayor parque industrial y la mayor parte del Producto Interior Bruto del país, pero donde pueden ser encontradas bolsas de pobreza considerables, especialmente en las áreas periféricas de sus regiones metropolitanas;
- d) el Sur, región relativamente más homogénea, presenta una producción agropecuaria e industrial relevante y el Índice de Desarrollo Humano-IDH más elevado del país, y ha sufrido gran influencia de la colonización europea (especialmente, italianos y alemanes);
- e) el Centro-Oeste, región central del país, poco poblada, con importante actividad minera y de agricultura y agroindustria de punta, fuertemente dirigida hacia la exportación.

En 1950, cerca del 64% de la población brasileña vivía en áreas rurales y el 36% en las ciudades. En un período de apenas 50 años estos índices se invirtieron, alcanzándose un porcentaje del 81,2% de habitantes en las áreas urbanas. En 1970 la población del país era de 90 millones, elevándose hasta casi 190 millones al final de 2000, aunque todos los estudios apuntan a la reducción del ritmo de crecimiento demográfico y la estabilización de la población a partir de 2020 (FIBGE, 2002). La pesadilla de la “explosión demográfica”, que ocupaba posición destacada en la agenda política de los años 1970, fue relegada. Entretanto, los principales problemas sociales brasileños deberán ser enfrentados y solucionados en el ámbito de las ciudades. [véase Ilustración V].

Brasil posee, actualmente, veintiocho regiones metropolitanas, nueve de las cuales fueron establecidas en la década de 1970, en una iniciativa del Gobierno Federal que, en esa época, estaba en manos de los militares. Las demás fueron creadas en los años 1990 por iniciativa de los gobiernos estatales,

cuando ya había sido retomado el régimen democrático. Las regiones metropolitanas reúnen cerca de 65 millones de habitantes, que corresponden al 47% de la población urbana y el 38% del total de habitantes del país<sup>1</sup>. El ritmo de crecimiento demográfico de las regiones metropolitanas establecidas, en la última década, fue un poco superior a la media del Brasil, lo que demuestra que las regiones metropolitanas, con algunas excepciones, no son ya polos de intenso crecimiento poblacional (MOURA, 2004).

Las grandes metrópolis brasileñas se caracterizan no sólo por concentrar la mayor parte de la riqueza nacional, sino también por poseer grandes focos de pobreza y de exclusión social: se encuentran en las regiones metropolitanas el 48% de los pobres, el 90% de los domicilios localizados en *favelas* y, simultáneamente, el 69% del Producto Interior Bruto brasileño (DAVIDOVICH, 2001).

La legislación urbanística, al definir formas de adquisición y utilización del espacio permitidas o prohibidas en el contexto de una economía de mercado extremadamente jerarquizada y marcada por profundas desigualdades de renta, concluye por separar la “ciudad legal” —ocupada por las clases medias, grupos de alta renta y escasamente por parte de los sectores populares— de la “ciudad ilegal” destinada en su mayor parte a las clases de baja renta. Así la legislación “acaba por definir territorios dentro y fuera de la ley, o sea, configura regiones de plena ciudadanía y regiones de ciudadanía limitada” (ROLNIK, 1997:13).

En los barrios nobles de las metrópolis brasileñas, como relata Luiz César, el mercado moderno es dominante, centro logístico de negocios, donde llegan las informaciones, las mercancías, los capitales, los créditos y sus habitantes se orientan por una cultura cosmopolita. En las periferias geográficas y sociales, crece una masa marginal, desconectada productivamente de los espacios donde la riqueza se reproduce y se acumula (RIBEIRO 2004).

Esa jerarquización espacial agrava también las condiciones sociales de los más pobres, al desvalorizar fuertemente —tanto en el nivel simbólico como en el nivel económico— las zonas no reguladas por el

<sup>1</sup> En esos números no están consideradas cerca de una decena de iniciativas, en tramitación, de creación de nuevas regiones.

Estado. En ese sentido, se puede decir que “la ilegalidad es sin duda un criterio que permite la aplicación de conceptos como exclusión, segregación o incluso *apartheid* ambiental” (MARICATO, 1996:57).

En función de la interdependencia de las diversas políticas urbanas, particularmente en las áreas conurbanas de las grandes metrópolis, los mismos programas innovadores de intervención urbanística y social llevados a cabo en municipios aislados han comprometido sus metas de mejora de las condiciones de vida de la población. Esto, porque estas iniciativas pueden ser inviables en el caso de que otras políticas urbanísticas recurrentes y complementarias, como la de transporte, energía eléctrica, alcantarillado y abastecimiento de agua, etc., —que traspasan los límites municipales— no estén mínimamente integradas en el nivel metropolitano.

La cuestión del formato institucional de las regiones metropolitanas es un tema de gran importancia en las experiencias internacionales, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados —especialmente en aquellos que optaron por el régimen federal— en virtud de la compleja y controvertida división de poder entre las diversas esferas de gobiernoS. (LORDELLO, 1996).

Las cuestiones relacionadas con la gestión de las regiones metropolitanas se caracterizan por presentar escasa importancia política en las agendas gubernamentales y, simultáneamente, gran complejidad técnica. En este sentido, los especialistas adquieren posiciones relevantes en el tratamiento del tema al disponer de mayores posibilidades de convicción de las autoridades y actores implicados, a través de argumentos de naturaleza técnica. En este campo juega un papel importante el “emprendedor” capaz de articular y compatibilizar los diferentes intereses especificados (AZEVEDO & al, 1997).

A su vez, en países federales como Brasil, los gobiernos estatales y las *prefeituras* metropolitanas reconocen, formalmente ahora, la complejidad de la cuestión institucional, que frecuentemente resulta en

un “juego de suma cero”, donde la mayor gobernanza metropolitana implicaría una reducción del poder para el gobierno del Estado y/o de los municipios. En una situación de este tipo los actores públicos con mayor poder político —agencias estatales con vocación urbana y municipios de mayor tamaño, incluso reconociendo la necesidad de reformas institucionales para mejorar la prestación de los servicios y actividades de “interés común”— tienden a volverse conservadores y retraerse frente a las propuestas de cambios del *status quo*, en virtud de las incertidumbres implicadas en ese proceso que puede acarrear pérdidas en sus posiciones relativas (AZEVEDO & al, 2002).

## 2. INSTITUCIONALIZACIÓN Y MODELO DE GESTIÓN DE LAS REGIONES METROPOLITANAS DURANTE EL PERÍODO MILITAR

En 1973, con la promulgación de la *Lei Federal Complementar*, n.º 14, fueron establecidas las regiones metropolitanas de Belém, Curitiba, São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Fortaleza, Recife, Porto Alegre<sup>2</sup>. Y se impuso la participación de los municipios —todos propuestos por la Ley 14— en esas regiones.

Se da tratamiento unívoco a los servicios metropolitanos<sup>3</sup> y al modelo de gestión a ser implementado. En los Consejos Deliberantes, que de hecho tienen el poder de decisión, la mayoría de representantes de los ejecutivos estatales es amplia, en detrimento de la participación de los municipios. La fuerte representación de los gobiernos locales en el Consejo Consultivo era de poca utilidad. En aquella coyuntura autoritaria los municipios no poseían peso político relevante y, muchas veces, ni legitimidad “técnica”, capaz de influir en las decisiones de cuño metropolitano.

En esa primera fase respaldada por el fuerte componente autoritario del régimen político en vigor, las regiones metropolitanas contaban con una estructura institucional y disponibilidad de recursos financieros, que permitieran la implementación de varios

<sup>2</sup> Al año siguiente se creó la Región Metropolitana de Rio de Janeiro.

<sup>3</sup> La *Lei Federal* 14 definió como “servicios comunes de interés metropolitano” el planeamiento integrado del desarrollo económico y social; el saneamiento básico (agua,

alcantarillado, limpieza pública); el aprovechamiento de los recursos hídricos y el control de la contaminación ambiental; la producción y distribución de gas combustible canalizado; los transportes y sistema viario; y el uso del suelo.

proyectos, especialmente en el área de saneamiento básico, transporte y tráfico urbano.

Con la crisis financiera de los años 1980 y el inicio del proceso de redemocratización, se explican las brechas institucionales y las fragilidades del sistema de planeamiento metropolitano. La crisis económica y la carencia de recursos públicos tuvieron como consecuencia inmediata el estancamiento de las inversiones federales en las regiones metropolitanas, en un proceso que culmina con el desmantelamiento del aparato de organismos federales que actuaba en la promoción del desarrollo urbanístico. De formular y, en gran medida, ejecutar la política urbanística y metropolitana en el país el Gobierno Federal pasa a asumir el papel secundario en la regulación y en la financiación de algunos programas puntuales.

### 3. LA CRISIS DEL MODELO ÚNICO DE GESTIÓN INSTITUCIONAL Y EL SURGIMIENTO DEL “NEOLOCALISMO”

El proceso de redemocratización viene a fortalecer los nuevos actores sociales —en especial los gobiernos locales, organizaciones reivindicativas y movimientos sociales de vocación urbana— cuyos intereses no estaban contemplados en las agendas metropolitanas. Grupos, recién organizados, de la sociedad comienzan a expresar más abiertamente su descontento con el régimen. El Poder Público, en sus diversas esferas, reordena su actuación: las grandes inversiones son substituidas por proyectos más modestos y “programas alternativos” y, en el ámbito de la política social, surge el reclamo a la participación popular (AZEVEDO & al, 1991; AZEVEDO, 1994).

En este contexto, las crecientes reclamaciones de autonomía municipal, cercenada por un largo período, y que irá a repercutir en la Constitución Federal de 1988, inducen a una resistencia explícita a la cuestión metropolitana, manifiesta no sólo entre los representantes del Poder Público municipal, sino también entre los juristas y estudiosos en general, afectos a las cuestiones urbanas.

En ese período, marcado por lo que puede ser denominado de “neolocalismo”, se observa

la hegemonía de una retórica municipalista exacerbada, donde la cuestión metropolitana es identificada *in limine* con el gobierno militar y con un formato institucional de gestión único para todo el país que se habría mostrado ineficaz. La palabra de moda es ahora la municipalización. La gran cuestión era la celebración de un nuevo pacto federativo, estableciéndose mecanismos de descentralización y democratización de la gestión, y del aumento de la capacidad financiera de los Estados y de los municipios. Se verificó que, especialmente esos últimos conseguirían rescatar parte significativa de su capacidad de inversión pero, como bien indica Marcus Melo, eso no será suficiente para el enfrentamiento de los numerosos problemas metropolitanos (MELO, 1997).

Y es así como la Constitución Federal promulgada en 1988 viene a establecer el espacio para la elaboración de un nuevo acuerdo entre los varios actores que actualmente operan en el escenario metropolitano. En principio, es fundamental destacar que la cuestión metropolitana no era vista como prioritaria por la Constituyente. Muy al contrario, como el modelo de gestión metropolitana vigente se encontraba profundamente asociado a la baja autonomía de los municipios y a los paradigmas concentradores de poder del período militar, todo apuntaba hacia una ausencia de política federal en relación del tema.

De hecho, se da en la Carta Magna un tratamiento genérico a la cuestión. La Unión delega en los Estados la mayoría de sus atribuciones. El texto de la Constitución Federal de 1988 permite el surgimiento de formatos institucionales más ajustados a las diferentes realidades regionales, al atribuir a las asambleas legislativas la responsabilidad por el tratamiento de la cuestión metropolitana.

Con la nueva realidad constitucional el destino de los órganos de planeamiento metropolitanos —muy activos hasta comienzos de los años de 1980— quedó totalmente a merced de las variables internas de cada Estado. Sellando el fin de la actividad de planeamiento, la mayoría de los órganos técnicos responsables de esa actividad son relegados al plano secundario o incluso extinguidos. Su realización en el período de transición frente al desafío de

redefinición de papeles y objetivos dependió, en gran medida, del control que fueron capaces de ejercer sobre los “recursos críticos que se encontraban a su disposición, o sea, prestigio institucional, equipo técnico y de su red de apoyo junto a actores políticos relevantes” (FJP, 1998).

*Grosso modo*, se puede decir que, en la mayoría de los casos, en los nuevos acuerdos institucionales la concesión formal del poder de decisión también a los municipios —*vis-à-vis* la situación pre-1988— no estuvo acompañada del necesario aporte de recursos financieros. Igualmente en los Estados donde se preveían mecanismos de financiación metropolitana no tuvo lugar la regulación esperada por la mayoría de los municipios metropolitanos pequeños y medianos. ¿Por qué razón habrían de financiar los municipios grandes, particularmente los de las capitales, y el Gobierno del Estado la casi totalidad de esas partidas metropolitanas si, formalmente, les correspondería poca influencia en el proceso de decisión sobre la asignación de las mismas y, por consiguiente, irrelevantes ganancias políticas? En una situación como esta, los presupuestos elementales de la lógica de la acción colectiva indican que el comportamiento del Estado y de esos municipios es exactamente el esperado, ya que los costes financieros serían inmensamente mayores de los posibles retornos políticos. En otras palabras, como afirma Heloisa AZEVEDO:

«Los acuerdos institucionales tienden a centralizarse por los Estados. Pero cuando son a iniciativa de los municipios o incluso de la sociedad civil, muchas veces el Estado no está representado. El aislamiento de los entes de la federación, donde predomina mucho más la competitividad que la cooperación y la ausencia de mecanismos de conjugación entre estos, comprometen un acuerdo y soluciones más adecuadas.» (AZEVEDO, 2002).

#### 4. LA NUEVA ETAPA DE LA CUESTIÓN METROPOLITANA: LA DIVERSIDAD DE MODELOS DE GESTIÓN

A partir de mediados de los años 1990 comienza a tomar forma —aunque de manera incipiente— una nueva y compleja realidad institucional metropolitana que busca

superar la perspectiva “neolocalista” post-1988. Esa nueva fase combina diferentes formas de asociaciones obligatorias —reguladas por los tres niveles de gobierno— con diversas modalidades voluntarias de asociación. En estos nuevos acuerdos institucionales, en fase de experimentación, llama la atención tanto la aparición de nuevos actores como los nuevos papeles desempeñados por actores clásicos en ese terreno.

En lo que respecta a los “nuevos actores”, la mayor novedad consiste en la implicación de la sociedad organizada —asociaciones civiles de diferentes matices y las organizaciones no-gubernamentales (ONG)— y de la iniciativa privada *stricto sensu*. La participación en Consejos de Políticas Públicas supra-municipales y en la implementación y fiscalización de las mismas sería una de las formas de implicación de la comunidad organizada. Por otro lado, la llamada iniciativa privada aparece principalmente como concesionaria o responsable de autorización de las licencias de diferentes servicios públicos de ámbito metropolitano o incluyendo grupos de municipios como resultado del proceso de reforma del Estado observado en Brasil.

Otro actor —aunque no pueda ser considerado “nuevo” en el terreno metropolitano— que surge con mayor fuerza son las agencias de financiación y fomento internacionales. Generalmente, estas agencias actúan en sociedad con los tres niveles de gobierno, en proyectos de impacto metropolitano para afrontar los problemas considerados estratégicos (medio ambiente, saneamiento, transporte de masas, etc.), incluyendo normalmente grupos organizados de la sociedad relacionados o afectados por esas iniciativas.

En lo que se refiere a los actores clásicos, se percibe el reinicio, por parte del Gobierno Federal de actividades de regulación y de financiación —que no se encuadran como estrictamente metropolitanas— que incluyen gobiernos y agencias de diversos niveles. Ese es el caso de los comités de gestión de las cuencas hidrográficas que incluyen numerosos municipios (muchos de ellos metropolitanos) y, a veces, más de un Estado Federal.

En este nuevo contexto en mutación, llama la atención la importancia que pasan a tener los gobiernos municipales —*vis-à-vis* en fases

anteriores— tanto en sus relaciones con los otros niveles de gobierno como en lo referente a las articulaciones con los nuevos actores de la sociedad organizada y de la iniciativa privada.

Finalmente, en el nivel de los gobiernos estatales se observa un mayor empeño normativo (por ejemplo, autorizando los servicios públicos a cargo de la iniciativa privada) de tal forma que es cada vez mayor la participación con recursos propios en sociedad con los municipios y/o el gobierno federal buscando equilibrar cuestiones que sobrepasan el nivel local.

En este contexto, a partir de los años 1990 se observa un *boom* en el establecimiento de nuevas regiones metropolitanas e incluso, de manera incipiente, diversas iniciativas de creación de consorcios intermunicipales y de agrupaciones para el enfrentamiento de problemas comunes<sup>4</sup>.

#### 4.1. La trayectoria reciente de las nuevas regiones metropolitanas

Las regiones metropolitanas creadas a partir de los años 1990 poco se diferencian de las regiones metropolitanas “tradicionales” tal como se presentan actualmente. Las nuevas directrices adoptadas en el tratamiento de la cuestión metropolitana —en especial la democratización y la descentralización— no fueron capaces de garantizar el “escenario prometedor” anhelado para la gestión en esas áreas.

En los modelos de gestión metropolitana en vigor la participación de representantes de la sociedad organizada es más habitual en los organismos de carácter consultivo y en las cámaras técnicas sectoriales que asesoran la instancia deliberativa a la cual cabe la toma de decisiones. De modo general, integra también esa estructura una agencia de planeamiento y, en cuanto a los recursos financieros, existe siempre la instrucción de ser creado y/o regulado el fondo de desarrollo metropolitano. Sin embargo, aunque designados, la mayoría de los Fondos de Desarrollo no llegaron a concretarse, siendo el Estado de Santa Catarina una excepción.

<sup>4</sup> Hay que tener en cuenta el surgimiento, en un período reciente, de una nueva figura de gestión metropolitana, incluyendo municipios situados en dos o más Estados de la federación, no prevista por la Constitución de 1988.

Sin alteraciones comparativas con el modelo de gestión anterior, entre los servicios considerados “de interés metropolitano” prevalecen la planificación integrada del desarrollo económico y social; el saneamiento básico, especialmente el abastecimiento de agua, red de alcantarillado y servicio de limpieza pública; el uso del suelo metropolitano; el transporte y sistema viario; y el aprovechamiento de los recursos hídricos y controles de la contaminación ambiental.

En la mayoría de las afirmaciones recogidas en la investigación “*A Eficácia Metropolitana-Gestão Metropolitana y Consorciamentos Intermunicipais: arranjos institucionais tradicionais y recentes*” se comprobó que la carencia de recursos para la realización de inversiones y la necesidad de racionalización de las acciones implementadas en los territorios metropolitanos por las agencias públicas y privadas son propuestas como cuestiones centrales para ser también comparadas con las experiencias en vigor.

De modo general, se observó que entre los impedimentos que han entorpecido la elaboración y la ejecución de los Planes Regionales se señalan la dificultad de integración entre las entidades de las diversas esferas gubernamentales y la insuficiencia de recursos materiales financieros y humanos. Pero es la dificultad de identificación de fuentes de recursos la principal responsable de la dificultad en la ejecución de los planes y proyectos. En diversas regiones metropolitanas esa dificultad impide incluso la realización de las exploraciones y estudios necesarios al planeamiento.

#### 4.2. Aglomeraciones urbanas y Consorcios intermunicipales

Aún de acuerdo con las informaciones obtenidas a través de la Investigación para el Ministerio de las Ciudades, con posterioridad fueron establecidas sólo dos aglomeraciones urbanas —modalidad de gestión compartida también prevista por la Constitución Federal de 1988— ambas en el Estado del Río Grande do Sul. Sin embargo, se sabe que en otros

Se encuentre constituida sólo una *Região de Desenvolvimento Integrado da Região do Entorno do Distrito Federal-RIDE DF*, integrada por 22 municipios (19 del Estado de Goiás, tres del Estado de Minas Gerais) y por el Distrito Federal.

Estados brasileños hay, claramente identificadas, aglomeraciones urbanas. La Investigación mostró el caso de Ceará, situado en la macro-región Nordeste, donde el Gobierno del Estado viene desarrollando esfuerzos para superar “impedimentos políticos” que impiden la implementación de actuaciones cooperativas en esa región.

Otra figura que integra el elenco de modalidades de gestión compartida —ésta no prevista por la Constitución Federal— es la de los Consorcios Intermunicipales. Son siempre establecidos por iniciativa de los gobiernos municipales frente la constatación de que las medidas a ser adoptadas para el enfrentamiento de un problema local producirá mejores resultados —o, incluso, solamente producirá resultados— en el caso que sean implementadas a través de la acción conjunta.

A través de la Investigación realizada fueron identificados dos de ellos, el *Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduaté y Billings-Grande ABC* y el *Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo-CONISUD*, ambos situados en la Macro-región Sudeste y constituidos por municipios de la Región Metropolitana de São Paulo. Se entiende que acuerdos como estos son más una evidencia de la necesidad de reorientación de las políticas federales y estatales dirigidas hacia estas regiones. Todo indica que los consorcios son creados como una estrategia de los municipios metropolitanos frente a la “no política” de la Unión y los equívocos que han marcado la actuación de los gobiernos estatales en esas áreas.

La cuestión ambiental, especialmente en lo que se refiere a la disposición final de los residuos sólidos, está presente en la base de la creación de los consorcios y, en un segundo momento, las actuaciones conjuntas se extienden a otras áreas.

A diferencia de lo que se constata en las regiones metropolitanas donde los “asuntos de interés común” son establecidos institucionalmente, en los consorcios son consideradas de interés regional todas las cuestiones/problemas que afectan a dos o más municipios asociados.

De modo general, la estructura de gestión establecida atribuyó a los jefes de los gobiernos municipales sólo poder deliberativo. Representantes de la sociedad

organizada participan de los consejos consultivos y los concejales municipales tienen, casi siempre, su participación restringida a los consejos fiscales.

Los Consorcios tienen dificultades para ser reconocidos por los órganos públicos de fiscalización y control (Secretarías Estatales, Bancos Estatales, Tribunales de Cuentas), que impiden la implementación de muchos proyectos de extrema importancia para las ciudades que integran la región. Según la evaluación de los asociados, las esferas Federal y Estatal de Gobierno “todavía no están preparadas para financiar proyectos o realizar sociedades con Consorcios Intermunicipales

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

Las casi tres decenas de regiones metropolitanas que acogen la mitad de la población urbana del país, concentran la mayor parte del Producto Bruto Interno nacional. Exhiben, además, una fuerte desigualdad social donde en la “ciudad ilegal” sobreviven en condiciones precarias de vivienda, saneamiento, bienes de consumo colectivo etc., grandes contingentes de marginados. Esas áreas son palco privilegiado de los mayores problemas enfrentados actualmente en Brasil: concentran sus mayores índices de desempleo y de violencia. En este sentido, un mayor dinamismo de la gestión metropolitana adquiere fundamental importancia en la agenda política del gobierno federal: sin afrontar este desafío difícilmente se obtendrá éxito en los resultados de los proyectos sociales y de implantación de infraestructura urbana que se están estableciendo en estas áreas.

Las primeras regiones metropolitanas fueron establecidas en la década de los 1970 por iniciativa del Gobierno Federal, y las demás en los años 1990, por iniciativa de los gobiernos estatales. La cuestión metropolitana es presentada por primera vez en la Constitución Federal de 1967, en pleno régimen militar. Son establecidas seis años después por la *Lei Federal Complementar* n.º 14/73, cuando se atribuye todo el poder de decisión a los Consejos Deliberantes, en los cuales se garantiza amplia mayoría de representantes de los ejecutivos estatales, en detrimento de la participación de los

municipios. En esa primera fase, a pesar del fuerte componente autoritario del modelo, las regiones metropolitanas contaban con una estructura institucional y con recursos financieros federales que permitían la implementación de diferentes proyectos, especialmente en el área de uso y ocupación del suelo, saneamiento básico, transporte y tráfico urbanos.

Con la crisis financiera de los años 1980 y con el proceso de redemocratización, se hacen explícitas las brechas institucionales y las fragilidades del modelo de gestión metropolitana en vigor. Cesan las elevadas inversiones realizadas por el Gobierno Federal en esas áreas y aumentan las reclamaciones a favor del poder local y la democracia, culminando con el desmantelamiento del aparato de los organismos federales que actuaba en la promoción del desarrollo urbano y metropolitano.

En este contexto, la Constitución Federal de 1988 viene a establecer un nuevo acuerdo entre los diferentes actores del escenario metropolitano. Como el modelo institucional vigente —identificado con el autoritarismo y la ineficacia— se encontraba profundamente asociado a la baja autonomía de los gobiernos locales y a los paradigmas centralizadores del poder del período militar, no había espacio para el mantenimiento de la política federal adoptada en esas regiones. De hecho, se garantizan condiciones para que el Gobierno Federal practique una “no-política” en relación al tema: la Constitución confiere tratamiento genérico a la cuestión metropolitana, delegándola en los Estados.

A los problemas a los que enfrentarse en el diseño de políticas y directrices de ámbito federal para esas regiones, hay que agregar la cuestión del pacto federativo y de la distribución de poder y de recursos entre Gobierno Federal, Estados y municipios. Al delegar en los Estados miembros la competencia para la creación de las áreas metropolitanas, no fueron instituidos mecanismos de financiación compatibles con la autonomía de la que pasan a disponer. De hecho, se puede afirmar que la construcción federal brasileña no está completa, pues no contempla los aspectos remanentes de distribución de fórmulas, de generación y distribución de renta en los Estados y municipios. La crisis fiscal y el fuerte endeudamiento de algunos municipios

grandes y, especialmente, de los Estados en relación al gobierno federal, dificultan sobremanera la financiación de las regiones metropolitanas, sin una participación activa del gobierno federal (PIANCASTELLI, 2004).

En lo que respecta al poder de decisión, es interesante constatar el mantenimiento de los consejos deliberantes en los mismos prototipos establecidos en su creación en la década de 1970 en varias de las regiones metropolitanas “tradicionales” y su reproducción en varias de las “nuevas”. También son frecuentes los organismos normativos y deliberantes donde hay paridad entre representantes del Estado y de los municipios. Pero puede observarse, a través de la Investigación ya citada que, de modo general, la inoperancia ha marcado la gestión metropolitana, cualquiera que sea el peso del Estado o de los Municipios en los modelos decisorios adoptados.

En realidad, como recuerda muy bien MELO (2004), en la década de 1990 hubo importantes avances en el ámbito del desarrollo local, pero la agenda de reformas en el plano federal fue propiamente “no-urbana” en los términos en que los proyectos urbanos están característicamente clasificados<sup>5</sup>. La ausencia de “protección constitucional” para los programas metropolitanos tal como existe para las áreas de la educación (FUNDEF), de salud (transferencias federales a través del *Sistema Único de Saúde*) y de la cualificación profesional (*Fundo de Amparo ao Trabalhador*), hace a los programas urbanos vulnerables a la coyuntura fiscal del gobierno federal. De hecho, al contrario del área urbana-metropolitana, en relación a la cual se puede observar con claridad la ausencia de una política nacional, los programas en el área de atención a la salud, educación y formación profesional fueron objeto de una estrategia política federal consistente. Ya en el ámbito del desarrollo urbano-metropolitano el Gobierno Federal no puso en práctica mecanismos de inducción que garantizaran la adhesión de las entidades sub-nacionales a los programas en ese área (MELO, 2004).

Se puede afirmar que la gestión metropolitana en Brasil enfrenta, actualmente, tres grandes desafíos, tal como apunta ABRUCIO (2004). El primero de ellos

<sup>5</sup> Son considerados como típicamente urbanos los servicios de vivienda, transportes, saneamiento, entre otros.



tiene que ver con el hecho de que las experiencias de cooperación federales, sea en el ámbito de las regiones metropolitanas, sea en el ámbito de los consorcios y afines, son bastante heterogéneas y todavía incipientes, encontrándose lejos de la necesaria consolidación institucional.

El segundo desafío se refiere a la ausencia de un acuerdo institucional intergubernamental, de cooperación federal, para la gestión de las regiones metropolitanas. La implementación de ese acuerdo es fundamental para que se produzcan buenos resultados. En Brasil, desde la Constitución de 1988, se hizo poco para el fortalecimiento de los acuerdos federales. Hay hoy en vigor en el país un federalismo compartimentalizado, donde prevalece la competencia y la “no cooperación” entre los municipios, los Estados y el Gobierno Federal. Al frágil entrelazamiento institucional entre niveles de gobierno se suma la segmentación inherente a las políticas sectoriales, aumentando los obstáculos a la cooperación intergubernamental.

El tercer desafío a ser enfrentado se refiere a la creencia bien intencionada, pero ingenua, cuando no perversa, que se instaló en el país desde la Constitución de 1988: los municipios resolverían solos sus problemas de políticas públicas, bastando que les fueran traspasados poder y recursos para ello. En las federaciones tales como la brasileña, esa proposición es falsa en términos económicos, sociales y en el ámbito de las instituciones y de la competencia política local. Los gobiernos municipales, en su mayoría, no disponen de recursos financieros y de capital humano o social. Así, al propugnarse la cooperación federal es preciso tener clara la distinción de los papeles a ser desempeñados por el gobierno federal y por los gobiernos estatales.

Parece haber entre los estudiosos del tema, un consenso virtual sobre la necesidad de una postura más integrada y cooperativa entre los entes federales, de forma que los Estados y el Gobierno Federal formulen e implementen políticas juntamente con los municipios. En ese sentido, el papel de los gobiernos estatales brasileños debería ser revisado, una vez que han actuado principalmente como intermediarios y distribuidores de recursos, compartiendo

poco sus decisiones con los municipios (ABRUCIO, 2004).

Así, ahora se puede reconocer el hecho de que la descentralización de recursos financieros, organizativos y políticos para los municipios produjo beneficios importantes, entre ellos un mayor sentido emprendedor, pero también dio lugar a efectos perversos importantes. Entre estos efectos, como bien establece Marcus André Melo, están la competencia fiscal, el neolocalismo y las dificultades adicionales de coordinación interinstitucional. Sin duda, el neolocalismo de los años 1990 deslegitimó el planeamiento metropolitano, entonces considerado como práctica autoritaria, y produjo una agenda pública local anclada en el principio de que todos (o casi todos) los problemas pueden ser resueltos localmente (MELO, 2004).

En una situación de ese tipo, es evidente la importancia de la gestación de una política metropolitana federal a ser pactada, inicialmente, entre los diversos Ministerios y agencias de vocación metropolitana y, posteriormente, con el Congreso Nacional. Ese esfuerzo deberá resultar en el inicio de nuevas actividades de regulación y de líneas de inversión federales permanentes, una vez que las transferencias puntuales de recursos —tal como ocurrió en los momentos en que el Gobierno Federal invirtió en esas áreas a partir de los años 1990— no son capaces de garantizar la implementación de proyectos en las áreas de saneamiento, vivienda y transporte, entre otras que, necesariamente, exigen planeamiento e inversiones públicas a largo plazo.

Se confirma, además, que los incentivos selectivos serían instrumento fundamental para el enfrentamiento de las dificultades en la acción cooperativa exigida en la implementación de proyectos en las regiones metropolitanas y aglomeraciones urbanas. Los gobiernos municipales y estatales estarían motivados a adherirse —a través de diferentes formatos institucionales y aportes de recursos propios— a un ciclo virtuoso de cooperación e intervención articulada incluyendo los tres niveles de gobierno. En suma, lo que se busca es la construcción de una política metropolitana de “suma positiva” donde todos los actores implicados, en especial la población-objetivo, sean beneficiados.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABRUCIO, F. (2004): *O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos*, Ministério das Cidades/Câmara dos Deputados, 30-31 de março, Brasília.
- ARRETCHE, M. T. S. (1996): «Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?», *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 31, ano 11, junho.
- ASSEMBLÉIA METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE (1993): *Legislação Institucional*, datilo, Belo Horizonte.
- AZEVEDO, H. (2002): *Tendências da gestão intermunicipal em aglomerações urbanas metropolitanas*. Tese de doutorado. FAU-USP, novembro São Paulo.
- AZEVEDO, S. (1994): «Planejamento, Cidades e Democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90». In: DINIZ, E. & LOPES, J. S. L. & PRADI, R. (orgs.): *O Brasil no Rastro da Crise: 244-270*, ANPOCS/IPEA/HUCITEC, São Paulo.
- AZEVEDO, S. & A. A. P. PRATES (1991): «Planejamento Participativo, Movimentos Sociais e Ação Coletiva». *Ciências Sociais Hoje*: 122-152, Vértice & ANPOCS, São Paulo.
- AZEVEDO, S. & M. A. MELO (1997): «A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional». *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, 35, outubro.
- AZEVEDO, S. & V. R. MARES GUIA (2002): «Trajetória e dilemas da gestão metropolitana no Brasil», in *Revista Rio Urbano*, Fundação CIDE-Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro, março Rio de Janeiro.
- BRASIL, F. (1998): *Meio Ambiente*. datilo Belo Horizonte.
- CENTRO DE ESTUDOS URBANOS CEURB (1997): *Desigualdades Sociais e Políticas Públicas na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG. Relatório de Pesquisa apresentado ao CNPQ, datilo
- CINTRA, A. O. (1978): «Planejando as cidades: política ou não política». In CINTRA & A. O. HADDAD & P. R. HADDAD (orgs.): *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Zahar, 3: 167-253. Rio de Janeiro.
- DAVIDOVICH, F. (2001): «Metrópole: Escalas, Questões e Situação no Brasil». *Encontro Nacional da ANPOCS*, outubro. Caxambu.
- DINIZ, E. & S. AZEVEDO (orgs.) (1997): *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*, ed. UNB Brasília.
- FAPEMIG (1993): *Política Regulatória e Interesses Sociais no Âmbito Urbano: o caso da RMBH*. Belo Horizonte.
- FERNANDES JUNIOR, E. (1984): *O ordenamento jurídico-institucional das regiões metropolitanas brasileiras*, datilo Plambel, Belo Horizonte.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA FIBGE (2002): *Anuário Estatístico*.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO FJP (1998): «Gestão Metropolitana e Desigualdade na RMBH». Convênio CEURB/UFMG, Escola de Governo e Centro de Estudos Municipais e Metropolitano da FJP. Relatório de Pesquisa apresentado a FAPEMIG, datilo.
- (1999): *A reforma do Estado e as políticas urbanas-descentralização administrativa e metropolização da pobreza*. Relatório de Pesquisa.
- LORDELLO, D. (1996): «A experiência Internacional em Gestão Metropolitana», in CARDOSO, E. DEZOUZART & V. Z. ZVEIBIL (orgs.): *Gestão Metropolitana: experiências e novas perspectivas*. IBAM, Rio de Janeiro.
- MACIEL, E. C. B. A. (1985): *Região metropolitana e poder*, UFMG, 160 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- MARICATO, E. (1996): *Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*, Editora Hucitec, São Paulo.
- MATTOS, C. A. (1988): «Estado, processos decisórios e planejamento na América Latina». In: *CENDEC. Seminário Estado e Planejamento: os sonhos e a realidade*: 101-135 Brasília.
- MELO, M. A. (1993): «Democracia neolocalismo e mal estar social: a geometria política da nova República». In: *Pobreza e Desigualdade Social*. Agendas de Políticas Públicas, IUPERJ, Agosto Rio de Janeiro.
- (1997): *Gestão urbano-metropolitana, neomunicipalismo e empresarialismo local*, datilo Recife.
- (2004): *O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos*, Ministério das Cidades / Câmara dos Deputados, 30-31 de março, Brasília.
- & S. AZEVEDO (1998): *O processo decisório da reforma tributária e da previdência social: período de 1994 a 1998*. Ed. ENAP, Brasília:
- PACHECO, R. S. (1997): «Gestão metropolitana no Brasil: arranjos institucionais em debate», in ROLNIK, R.: *A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*, São Paulo, Studio Nobel / FAPESP.
- MOURA, R. (2004): *O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos*, Ministério das Cidades / Câmara dos Deputados, 30-31 de março, Brasília.
- PIANCASTELLI, M. (2004): *O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos*, Ministério das Cidades / Câmara dos Deputados, 30-31 de março, Brasília.
- REZENDE, F. (2004): «O financiamento das áreas metropolitanas no Brasil: obstáculos políticos, institucionais e jurídicos e novas propostas para melhorar a coordenação». Seminário Internacional *O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Periféricos*, promovido pela Câmara dos Deputados e Governo Federal, 30 e 31 de março, Brasília
- RIBEIRO, L. C. de Q. (2004): *O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos*, Ministério das Cidades / Câmara dos Deputados, Brasília, 30-31 de março.