

Descentralización y Federalismo en el Brasil

RAQUEL ROLNIK

Secretaria Nacional de Programas Urbanos del Ministerio de las Ciudades

INTRODUCCIÓN

Brasil es un país marcado por profundas desigualdades y por una enorme diversidad socio espacial. Estas características se evidencian a todos los niveles: entre las cuatro regiones del país, en cada uno de los 27 estados que componen la Federación, entre cada uno de los 5561 municipios y, de forma intensa, en el interior de cada uno de estos entes federados, que representan el poder local.

La República Federal de Brasil es un sistema federativo constituido por la Unión, los Estados y, desde la Constitución Federal de 1988, por los municipios, como entes federados, integrantes autónomos de la Federación.

Entre las competencias de los municipios está promover el control y el planeamiento del uso, la parcelación y la ocupación del suelo urbano, o sea, la política territorial urbana, además del cuidado, según los términos de la Constitución, de los "asuntos de interés local". También tienen las competencias de la ejecución de las políticas sociales, como educación y salud, y ha aumentado su participación en el ingreso fiscal del país. Se puede afirmar que, desde 1988, hay en el país una descentralización hacia los poderes locales. Sin embargo, la Constitución de 1988 definió diversas acciones políticas para ser ejecutadas, tanto por la Unión, como por los Estados o los Municipios.

La autonomía municipal en Brasil tiene también una explicación histórica, ligada a la colo-

nización portuguesa que, a través del establecimiento de reglas comunes de organización y atribución de las municipalidades, trazó las bases de esta autonomía. Las Ordenaciones Alfonsinas (1446), Manuelinas (1521) y Filipinas (1603) definían detalladamente la actividad de los municipios portugueses, subordinándolos al poder central y, al mismo tiempo, estableciendo sus atribuciones. Esa forma de estructuración del poder era completamente distinta de aquella que reinaba, por ejemplo, en España y Francia, Estados altamente centralizados bajo el poder del Rey. De esta manera, siguiendo los preceptos establecidos en Portugal, hubo en Brasil, desde el siglo XVI, un marcado rumbo descentralizador del poder.

Más tarde, la primera Constitución de la República Federativa de Brasil (1891) determinó la separación de las fuentes tributarias de los Estados y de la Unión. Con la Constitución de 1934, los municipios también pasaron a tener la competencia de los tributos. A partir de este momento, los cambios tributarios se han ido produciendo por etapas, que podrían ser definidas como momentos específicos de inflexión o ruptura, tanto a favor como en contra de la descentralización del estado y sus recursos.

Un primer momento de fuerte centralización del Estado se dio entre 1930 y 1945. En 1946, la nueva Constitución descentralizó tributos, a través de la implantación de un sistema de transferencia fiscal. Un tercer momento, en este caso de fuerte centralización fiscal, está relacio-

nado con la reforma tributaria del inicio de la dictadura militar (1964-85). Con la democratización (1985) y con la Constitución de 1988, se dieron importantes pasos, encaminados a la descentralización y al fortalecimiento del poder local. Estas etapas son las que vamos a analizar.

Los ciclos de centralización (1930-1945 y la Reforma Tributaria de 1965-8) y descentralización (Constituciones Federales de 1946 y 1988) del pacto federal brasileño están directamente asociados al reparto obligatorio de los impuestos, así como a la autonomía del gasto de los gobiernos locales, en relación con los recursos transferidos.

LA FEDERACIÓN BRASILEÑA A PARTIR DE 1988
La Federación Brasileña actual responde a la Constitución Federal de 1988, cuando fueron elegidos constituyentes para representar al pueblo de todo el territorio nacional, en lugar de constituyentes que representaban individualmente a cada uno de los estados federados. En este sentido, la federación brasileña asumió un formato especial, ya que no hubo un pacto o alianza entre los estados soberanos, como pasó en otras federaciones.

Las unidades de la federación son entes jurídicos, con derecho constitucional interno y con autonomía asegurada. Solamente el Estado Federal tiene soberanía, con derecho a secesión y a constituirse como persona jurídica de derecho internacional. No hay nacionalidad estatal o municipal. La única nacionalidad es la federal.

La Federación Brasileña ha asumido una forma única, ya que se pactó en torno de los poderes locales, municipios, considerados entes federativos, con prerrogativa para la institucionalización de políticas propias en sus territorios. Sin embargo, este diseño no estuvo exento

de conflictos y, paradójicamente, no representa, en sí mismo, una descentralización del Estado. En este sentido, serán examinadas las incumbencias de los entes locales y, sobretodo, las formas de distribución de los recursos entre la Unión, los Estados y los Municipios.

SISTEMA FISCAL Y TRIBUTARIO. LA DISTRIBUCIÓN ACTUAL Y LA ASIMETRÍA ENTRE LOS MUNICIPIOS

En el sistema actual, la recaudación tributaria está concentrada en cinco impuestos principales, que representan más del 70% de la recaudación total del país. Cuatro de ellos son recaudados por la Unión y el quinto, el más importante, que es el Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS), es recaudado por los estados (Arretche, 2003).

Desde la Constitución de 1988, la recaudación de tributos en Brasil a, nivel gubernamental, se ha venido alterando paulatinamente. En 1988, la parte del total recaudado que correspondía a la Unión, a los Estados y a los Municipios, era de 71%, del 26% y del 2,8% respectivamente. A lo largo del decenio, la participación total de la Unión se vio reducida al 68%; los Estados permanecieron con el 26%, mientras que los Municipios pasaron a recaudar el 5,3% del montante. El aumento municipal fue del orden del 197%, contra un 63% de aumento, por parte de los Estados, y un 54,8%, por parte de la Unión. Sin embargo, y a pesar de todos, los municipios siguieron participando con una parte muy pequeña del total de la recaudación.

La división de lo recaudado, mediante los impuestos, entre los entes federados, es un mecanismo fundamental para armonizar las desigualdades regionales y para promover el equilibrio socioeconómico entre Estados y Municipios y por eso la Constitución de 1946 insti-

tuyó el Sistema de Transferencias Fiscales. Actualmente, es el Tesoro Nacional, cumpliendo los dispositivos constitucionales, el que efectúa las transferencias de los recursos recaudados, de forma centralizada, entre los entes federados, en los plazos y las formas legalmente establecidos.

Entre las principales transferencias de la Unión, a los Estados y a los Municipios, previstas en la Constitución, se destacan: el Fondo de Participación de los Estados y del Distrito Federal (FPE); el Fondo de Participación de los Municipios (FPM)¹; el Fondo de Compensación por la Exportación de Productos Industrializados (FPEX); el Fondo de Manutención y el Desempeño de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEP), y el impuesto sobre la Propiedad Territorial Rural (ITR) (ver: www.tesouro.fazenda.gov.br)

La Unión transfiere a los Municipios, a través del FMP (Fondo de Participación de los Municipios), el 22,5% del IRRF (Impuesto a la Renta), el 22,5% del IPI (Impuesto sobre Productos Industrializados), el 100% del Impuesto a la Renta pagado por los municipios, el 50% del ITR (Impuesto sobre la Propiedad Territorial Rural) y el 30% del IOF-Ouro (Impuesto sobre Operaciones Financieras), para los municipios que desarrollen este tipo de comercio, y, por otra parte, el Salario-Educación, correspondiente a las dos terceras partes de la contribución de las empresas. Los Estados transfieren a los municipios el 25% del ICMS (Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías y Servicios), el 50% del IPVA (Impuesto sobre los Vehículos Automotores) y el 25% del valor transferido al estado por la Unión para la exportación de manufacturas (Siquiera, 2003).

Algunos municipios también reciben indemnizaciones para la explotación de recursos natu-

rales: un 65% a los municipios productores, por la extracción mineral, y un 45% a los municipios restantes, por la producción de energía eléctrica. (Siquiera, 2003).

Más allá de las transferencias determinadas por la Constitución, la Unión transfiere recursos a los estados y a los municipios, a través de transferencias voluntarias, no sujetas a reglas legales de distribución. Estas transferencias se hacen, básicamente, a través de enmiendas, enviadas por los Diputados al Congreso Nacional, y tienen como principal objetivo responder a necesidades locales específicas, para fortalecer la base de apoyo político.

Las transferencias voluntarias a los municipios, es decir, el traspaso de dinero para el financiamiento de obras o la prestación de servicios, que no están ligados a las transferencias previstas por la Constitución, se inició en 1995, entre la esfera federal y las instancias inferiores del Gobierno, los municipios. Esos traspasos contribuyen a la descentralización fiscal desde la Unión hacia los municipios y hacia los Estados, que también ven acrecentados sus recursos con estas transferencias voluntarias.

En el primer año en que comenzaron a llevarse a cabo, la Unión destinó el 1,7% de sus ingresos fiscales a los Estados y Municipios y fue aumentando constantemente estos ingresos en los años posteriores. Entre 1995 y 1999, los ingresos municipales, relacionados a estos traspasos voluntarios, se acrecentaron: en un 0,7%, en 1995; en un 1,3%, en 1996; en un 1,5%, en 1997; en un 2,5%, en 1998, y en un 3,5% en 1999. En los últimos años han pasado del 18%, en 1996, al 36%, en el 2000. (Prado, 2001) (Arretche, 2003)

Todos estos impuestos, tasas y transferencias serían una maravillosa fuente de recursos, si

fueran bien distribuidos. Sin embargo, la desigualdad, que caracteriza al país, también se refleja en la recaudación de los tributos. Si se compara a los Estados con mayor y menor capacidad de recaudación tributaria propia, la escala va de 1 a 10 (Prado, 2001 : 50). Y a esto hay que sumar el hecho de que, en el interior de cada Estado, hay municipios del mismo tamaño pero que presentan una enorme diversidad de recaudación. (Arretche, 2003).

En realidad el FPM y el ICMS son las principales fuentes de recursos de los municipios. En los casos de los municipios con baja actividad económica y poca población, el FPM llega a representar el 90% de los recursos. En cambio, en los municipios más desarrollados y de mayor tamaño, es el ICMS el que representa la mayor parte de los recursos. (Siquiera, 2003)

Como la mayor parte de los municipios en Brasil son como pequeños –más de 4.000 de los 5.561 tienen una población inferior a los 20.000 habitantes– es común pensar que, como los que más recaudan son las esferas federal y estatal, ellos tienen que vivir de las “mesadas” (la participación en fondos de transferencia), y despreocuparse del origen de los ingresos. Así, se había ido instalado una “cultura del déficit”, es decir, del endeudamiento, para cubrir dicho déficit con ingresos futuros (Siquiera, 2003). Pero esta práctica se está intentando extinguir, con la implantación de la Ley de Responsabilidad Fiscal, que controla, bajo pena civil de los mandatarios políticos, un determinado endeudamiento de los entes federados.

RECAUDACIÓN: ¿SON TODOS LOS MUNICIPIOS IGUALMENTE VIABLES?

La recaudación municipal propia proviene, esencialmente, de los tributos sobre la propiedad y del cobro de las tasas de ciertos servicios

de competencia municipal, actividades esencialmente urbanas (IPTU –Impuesto Predial Territorial y Urbano– y ISS –Impuesto sobre Servicios), lo que contrasta con su base económica que es, en su mayor parte, rural. El IPTU y el ISS son los principales tributos municipales y, basándose en ellos, se ve la profunda discrepancia de la estructura urbana brasileña. (Bremaeker, 2003) Según los estudios del BNDES² (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social), sólo la Municipalidad de la ciudad de San Pablo recauda, con esos dos tributos, más que el ICMS, recaudado por los otros 17 estados brasileños, lo que revela una profunda concentración y una fuerte disparidad de ocupación del territorio.

DINÁMICA MUNICIPAL: RECAUDACIÓN Y TAMAÑO

La recaudación tributaria propia de los municipios depende, sobretodo, del uso del suelo y de la población residente, ya que proviene de las áreas ocupadas y edificadas. Sólo los municipios con una población por encima de los 500.000 habitantes tienen una recaudación tributaria que supera la media de la recaudación total propia. Los municipios con una población de entre 100.000 y 500.000 habitantes recaudan el 21,29% de sus ingresos tributarios totales. Y los que poseen una población de más de 500.000 habitantes recaudan el 31,7% de los mismos. Tabla 1

Por otro lado, la recaudación propia de los municipios menores es, como ya se ha dicho, insignificante en la composición de su recaudación total. Más de los 4.000 municipios, que tienen alrededor de 20.000 habitantes, recaudan por debajo del 5%.

Sin embargo, como queda claro con la tabla N° 2, existen fuertes diferencias también en es-

Tabla 1

Repartición de la recaudación municipal según población 2000									
	Recaudación propia			Transferencias corrientes			Otras fuentes de recaudación		
	Total	Per cápita	%	Total	Per cápita	%	Total	Per cápita	%
Até 2	38.342,00	0,22	1,83%	1.821.231,00	10,68	86,92%	235.713,00	1,38	11,25%
2 a 5	59.049,00	0,01	2,33%	2.209.287,00	0,51	87,22%	264.566,00	0,06	10,45%
5 a 10	141.572,00	0,01	3,94%	3.037.334,00	0,32	84,50%	415.454,00	0,04	11,56%
10 a 20	283.287,00	0,01	4,64%	5.116.044,00	0,26	83,86%	701.691,00	0,03	11,50%
20 a 50	907.312,00	0,07	7,70%	9.291.418,00	0,32	78,80%	1.592.103,00	0,05	13,50%
50 a 100	3.520.278,00	0,16	12,36%	20.685.500,00	0,98	72,65%	4.265.147,00	0,21	14,98%
100 a 500	48.881.420,00	1,23	21,29%	141.438.654,00	3,56	61,61%	39.248.709,00	0,99	17,10%
500 e mais	703.308.406,00	14,97	31,74%	1.083.391.563,00	23,06	48,90%	428.869.788,00	9,13	19,36%
TOTAL	806.021.086,00	4,74	29,53%	1.408.429.685,00	8,29	51,60%	514.841.880,00	3,03	18,86%

Fuente: Marcelo Siqueira (sd) / IBGE-SNIU 2000

te caso. En los 104 micro-municipios, con alrededor de 2.000 habitantes, la recaudación per cápita llega a los 12,17 reales, una cifra que viene casi exclusivamente de las transferencias voluntarias, ya mencionadas. La diferencia es enorme, en relación a los demás municipios pequeños, que tienen una recaudación per cápita de sólo algunos centavos de reales. Esa diferencia está asociada al impacto de las transferencias voluntarias (enmiendas enviadas al Congreso), que se conceden, siguiendo valores fijos y que impactan con mayor fuerza en los municipios menores. Esa situación no se ve en las grandes ciudades, donde hay una *dinámica económica*

y una ocupación y uso del suelo, que producen un buen volumen de recaudación propia. No es por casualidad que las grandes ciudades continúen concentrando gran parte de la población urbana del país. Tabla 2

Vale también destacar la presencia representativa de las llamadas "Otras fuentes de recaudación" en los micro-municipios, también debido al mayor impacto de las transferencias voluntarias. En el caso de los grandes municipios, la gran participación de aquellas otras fuentes se explica por las fuertes inversiones federales y estatales directas en grandes proyectos. Este reve-

Tabla 2

Comparación de los ingresos totales y de los ingresos per capita 2000*				
Habitantes (mil)	Recaudación total	Recaudación per cápita	Pop. total	Nº municipios
Até 2	2.095.286,00	12,17	170.392	104
2 a 5	2.532.902,00	0,59	4.306.768	1223
5 a 10	3.594.360,00	0,38	9.356.732	1310
10 a 20	6.101.022,00	0,31	19.603.512	1381
20 a 50	11.790.833,00	0,41	28.832.600	964
50 a 100	28.470.925,00	1,36	20.928.128	301
100 a 500	229.568.783,00	5,80	39.628.005	193
500 e mais	2.215.569.757,00	47,26	46.973.033	31
TOTAL	2.729.292.651,00	16,09	169.799.170	5507

Fuente: Marcelo Siqueira (2003) / IBGE-SNIU 2000.

*Estos datos corresponden al año 2000, cuando aún se trabajaba con un total de 5.507 municipios. En este año se realizó un nuevo Censo Demográfico, actualizando las bases de datos. Actualmente existen 5.561 municipios en el país.

la la atención especial se que da a los centros urbanos, debido a razones técnicas, políticas y sociales.

De esta forma, y asociado al gran aumento de este tipo de transferencias en los últimos años, se explica la relación directa entre el tamaño de la población o el grado de concentración urbana y el volumen de recaudación total. Como ya se ha mencionado, la mayor parte de la base fiscal de los municipios proviene de los impuesto prediales urbanos.

En resumen, las situaciones dispares de recaudación se explican por diversos factores, entre ellos, la dinámica económica, la base de recaudación predial urbana y, también, las diferencias de estructura técnica y administrativa de los municipios (catastros, sistemas de control, fiscalización, etc.).

COMPETENCIAS MUNICIPALES CONCURRENTES Y AMBIGÜEDAD DE LA CONSTITUCIÓN

En la federación brasileña, las relaciones del gobierno federal con los estados y los municipios, y de los gobiernos estatales con sus respectivos municipios, se caracterizan por su independencia, ya que tanto los estados como los municipios son entes federativos autónomos. Por ejemplo, las garantías constitucionales del estado Federal permiten que los gobiernos locales establezcan su propia agenda, en el área social y también en la política territorial. (Arretche, 2003)

Dada la profunda desigualdad existente entre los gobiernos subnacionales, los constituyentes de 1988 optaron por el formato de las competencias concurrentes, para la mayor parte de las políticas sociales brasileñas. Esto quiere decir que cualquier ente federativo está constitucio-

nalmente autorizado a implementar programas en las áreas de salud, educación, asistencia social, vivienda y saneamiento. Igualmente, ningún ente federativo está constitucionalmente obligado a implementar tales programas. (Arretche, 2003)

En el comienzo de los años 90, la distribución federativa de los planes del área social derivaban menos de obligaciones constitucionales que de la forma en que, históricamente, estos servicios se hubían organizado en cada política particular. A lo largo de dicha década, sin embargo, se hizo efectiva la descentralización de los planes del área social. El proceso de descentralización, así como la distribución federativa de competencias, asumió una trayectoria particular en cada política sectorial. (Arretche, 2003)

En la política de salud, la creación del Sistema Único de Salud (SUS) significó una fuerte centralización de la formulación de dicha política nacional y de su financiamiento. Así, las políticas implementadas por los gobiernos locales dependen fuertemente de las transferencias federales y de las reglas definidas por la Unión.

En la política de educación, a diferencia de la política de salud, el gobierno federal no desempeña el papel de principal financiador y deja a cargo de los estados la administración del FUNDEF (Fondo de Manutención y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de la Valorización del Magisterio), que cuenta con un 15% de la recaudación de los estados y de los municipios.

En el sistema de vivienda y saneamiento, el gobierno federal es de extrema importancia, en lo que atañe a recursos, y continua recaudando y redistribuyendo, por medio de empréstitos,

los recursos de la principal fuente de financiamiento de estas políticas, el Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio –FGTS. Sin embargo, este fondo no abarca al sector de la renta, que va de cero a tres salarios mínimos y que conforma la mayor parte del déficit habitacional (87%) y del déficit de saneamiento (80%). Aún está por definir un plan de política verificable para estos sectores, que defina claramente las incumbencias y las consecuentes transferencias para cada uno de los entes y empresas prestadoras de servicios.

Sin embargo, el aumento de las transferencias otorgadas a los municipios no fue equiparable al aumento de las responsabilidades a cargo de estos entes. En este sentido, algunas administraciones locales se están esforzando por modernizar su capacidad administrativa y recaudatoria. Este desequilibrio, entre el traspaso de responsabilidades y el de recursos, se tornó más crítico con el uso de diversos mecanismos financieros, que retiraron la posibilidad de viabilización de recursos por parte de los Estados y los Municipios, principalmente el control de empréstitos.

EL FORTALECIMIENTO DE LA FEDERACIÓN A PARTIR DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Desde que asumió el gobierno el presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ha reafirmado su disposición de diálogo permanente y de trabajo conjunto con los municipios. Por medio de la Secretaría de Asuntos Federativos, se ha trabajado en la preparación de la Marcha de los Alcaldes, ocurrida en abril en Brasilia y, como consecuencia de esa marcha, se han tomado una serie de iniciativas que reafirman un nuevo tipo de relaciones entre los Municipios y el Gobierno Federal. Entre las acciones emprendidas, se destaca la creación del Comité de Articulación Federativa, compuesto por representantes del Go-

bierno Federal y de los Municipios. (En Questao, 13/08/03).

La creación de este Comité está permitiendo la participación de los alcaldes, por medio de grupos de trabajo específicos y con la preparación de una agenda común entre el gobierno y los municipios, en las grandes discusiones de las reformas estructurales para hacer viable el desarrollo económico en el país y la superación de las desigualdades sociales y regionales. (En Questao, 13/08/03).

A pesar de las críticas y de las valoraciones ideológicas, la reciente Reforma Tributaria (2003) ha traído algunas ganancias adicionales a los municipios, entre las que se destaca el cobre del ITR; la participación en la CIDE (Contribución de Intervención en el Dominio Económico); la reglamentación del ITBI progresivo (Impuesto sobre la Transferencia de Bienes); el mantenimiento del ISS, como tributo municipal, y la aprobación de la Ley Complementaria, que amplía la lista de servicios tributables por parte de los municipios. Estas reformas implican un efectivo aumento de los ingresos municipales, sin que haya habido un traspaso de nuevas competencias. Además, se vienen tomando medidas, en el sentido de incrementar la capacidad recaudatoria de los municipios a través de la modernización administrativa. Políticas como estas constituyen la base programática del actual gobierno, comprometido con el fortalecimiento del poder local.

Por otro lado, existe un enorme desafío para el actual gobierno, que es volver a pactar la idea y la visión que tenemos de nuestra federación. La distribución directa de los recursos y responsabilidades a los municipios, contemplada en la Constitución de 1988, hizo de los entes federativos, importantes piezas en el tablero de la po-

lítica y de la integración nacional. Sin embargo, junto a la descentralización de recursos, se dio un profundo proceso de redivisión territorial, lo que llevó a la creación de nuevos municipios. Sólo en la última década, ha sido creados más de mil nuevas administraciones locales, en su gran mayoría inviables financieramente.

En esta búsqueda de un nuevo pacto federativo y teniendo en cuenta las necesidades y las incumbencias de los municipios, fue creado, en 2003, el Ministerio de las Ciudades, con la misión de garantizar el “derecho a la ciudad” a todos sus habitantes y promoviendo la universalización del acceso a terrenos urbanizados y a una vivienda digna, al saneamiento ambiental, al tránsito y a la movilidad, por medio de la gestión democrática, un hecho innovador en las políticas urbanas, en la medida en que supera los recortes sectoriales.

La creación del Ministerio de las Ciudades tiene también como objetivo una definición de una política nacional de desarrollo urbano, en consonancia con los demás entes federativos (municipio y estado), los demás poderes del Estado (legislativo y judicial) y la participación de la sociedad, en vistas a la coordinación y la integración de las inversiones y las acciones en las ciudades de Brasil. Así, el gobierno federal ocupa un vacío institucional y cumple un papel fundamental en la política urbana, en las políticas sectoriales y en el pacto federativo, a partir de la orientación de la descentralización y del fortalecimiento de las administraciones municipales, definidas en la Constitución Municipal de 1988. Es necesario avanzar en un sistema de desarrollo urbano que, como el ejemplo del SUS para la Salud, pueda definir la agenda y la viabilización de las políticas de vivienda, saneamiento, transporte y planificación territorial.

Entre las principales conquistas de este nuevo Ministerio, ya en su primer año, está la Conferencia Nacional de las Ciudades, de octubre de 2003, que fue la culminación de un proceso participativo de conferencias municipales, regionales y estatales, que involucraron a casi las dos terceras partes de los 5.561 municipios. Las Conferencias de las Ciudades sirvieron para identificar los principales problemas de las ciudades brasileñas, teniendo en cuenta a los agentes y segmentos productores y gestores de las ciudades, así como a quienes allí viven.

En la Conferencia Nacional de las Ciudades estuvieron bajo examen y votación más de 1.200 propuestas para cambiar el texto base de la Política Urbana Nacional, originalmente presentadas por el Ministerio de las Ciudades, como forma de plasmar el resultado de las discusiones que se dieron en el ámbito de las conferencias municipales, regionales y estatales. Además, fue objeto de la Conferencia Nacional conformar el Consejo de las Ciudades, definiendo los principios y directrices de la Política Nacional de Desarrollo Urbano y las prioridades de actuación del Ministerio de las Ciudades.

Este revela que el esfuerzo para repactar la Federación, no sólo busca una revisión constitucional de competencias y recursos entre los entes federados, sino, y sobretodo, un verificable nuevo pacto sobre la forma de conducir el país. Se busca, a través del fortalecimiento de los municipios, la consolidación de la Federación, en un país donde se cuestionó, de forma recurrente, en el transcurso de todo el siglo XX, la adecuación del modelo federativo. (Presidencia de la República, 2003)

Pero hay que tener en cuenta la importancia del pacto y la necesidad de involucrar a los di-

versos municipios que forman parte de una misma conurbación. En Brasil existen 40 conglomerados urbanos y 23 metrópolis, definidas por ley, que no cuentan con un modelo de gestión instituido, con una esfera supramunicipal,

que abarque las posibilidades de cooperación entre los entes involucrados. Estos son los nuevos pasos que deberán ser dados, de cara a respectar la federación brasileña y el fortalecimiento del poder municipal. ●

NOTAS

- 1 El Fondo de Participación de los Municipios está formado por el 22,5% de la recaudación del Impuesto sobre la renta e ingresos de cualquier naturaleza y del Impuesto sobre Productos Industrializados-IPi.
- 2 (AFONSO Y ARAUJO, 2002).

BIBLIOGRAFÍA

- AFFONSO, Rui: "A Federação na Encruzilhada". In: *Revista Rumos. Os caminhos do Brasil em debate*, 1 (2): 29-38. Publicação da Comissão Nacional para as comemorações do V centenário do descobrimento do Brasil. 1999.
- AFFONSO, Rui e SILVA, Pedro Luiz Barros: *Descentralização e Políticas Sociais*. FUNDAP, São Paulo, 1996.
- AFONSO & ARAUJO: A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. BNDES, abril, 2002.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de: "Federalismo e Políticas Sociais". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 28(10): 88-108. 1995.
- ARRETCHE, Marta: "Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma dos Programas Sociais". In: *Dados*, 45(3): 431-57. 2002.
- ARRETCHE, Marta, 2002. "Federalismo e Relações Intergovernamentais e políticas sociais no Brasil". In: *Seminário Internacional Análise comparativa sobre mecanismos de gestão inter-governamental e formatação de alternativas para o caso brasileiro*. (mimeo), Brasília, 17 e 18 de setembro de 2003.
- BREMAEKER, François E. J.: *Equalização das transferências constitucionais: passo importante para o ajuste fiscal*. IBAM, Rio de Janeiro, 2003.
- BREMAEKER, François E. J.: *Evolução do quadro municipal brasileiro no período entre 1980 e 2001*. IBAM, Rio de Janeiro, 2001.
- BREMAEKER, François E. J.: *Panorama das finanças municipais em 2001*. IBAM, Rio de Janeiro, abril de 2003.
- LAVINAS, Lena: "Renda Mínima: práticas e viabilidade". In: *Novos Estudos CEBRAP*, nº 53: 65-84. São Paulo, 1999.
- PMSP: *O poder em São Paulo. História da administração pública da cidade*. Cortez, São Paulo, 1992.
- Presidência da República: *Avaliação dos trabalhos do Comitê de Articulação Federativa no ano de 2003. A visão do Governo Federal*. (mimeo), Brasília, dezembro de 2003.
- Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República: *Em questão*. Brasília, n. 57, 13 de agosto de 2003.
- SERRA, José e AFFONSO, José Roberto Rodrigues: "Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões". In: *Revista do BNDES*, 6 (12): 3-30. 1999.
- SIQUEIRA, Marcelo: *Políticas públicas em pequenos municípios o caso das usinas de lixo*. Mestrado defendido no Programa de em Urbanismo. PUC-Campinas. 2003.