



**Capital:** Brasilia

**Habitantes:** 190.732.694 (2010)

**Área territorial:** 8.514.876.599 km<sup>2</sup>

## 1. Introducción



La República Federativa de Brasil, formada por la unión indisoluble de los estados, municipios y el distrito federal, constituye un Estado democrático de derecho (art 1º de la Constitución Federal de 1988).

En el nivel federal (Unión) y en los 26 estados de la federación, el gobierno presenta una estructura tripartita (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) definidos en la constitución. Además, existen un distrito federal, donde está la capital del país, y más de 5 562 municipios. Cada uno de los municipios tiene un cuerpo ejecutivo (Prefeito) y legislativo (cámara de vereadores).

El Presidente de la República es el jefe del Estado elegido por voto directo por la población de cada Estado y del Distrito federal, con un mandato de cuatro años.

La capital del país es Brasilia. Los municipios son entidades con autonomía administrativa y financiera. En 2009, los

municipios recibían el 5,8% de la carga tributaria nacional, lo que representaba el 35,2% del Producto Interior Bruto (PIB).

Según el Instituto de Geografía y Estadística (IBGE), Brasil tiene una superficie de 8.514.876 599 Km<sup>2</sup>, una población de 190.732.694 habitantes y un PIB de R\$ 3.675 trillones en el año 2010. Según el Informe sobre el Desarrollo Humano de ese mismo año, publicado por el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), el índice de desarrollo humano (IDH) brasileño es de 0,69. El país está en la 73 posición del ranking mundial.

## Democratización y descentralización

A pesar de un pasado político marcado por una falta de tradición democrática y por una dictadura militar que duró casi 25 años, el Brasil experimentó un significativo avance en su vida democrática a partir de la apertura política y la adopción de la constitución de 1988. La nueva Constitución asienta las bases de la democracia actual: un sistema semi-parlamentario, con un sistema de partidos relativamente estructurado, instituciones políticas reconocidas, un sistema electoral más transparente, que garantiza elecciones directas y periódicas<sup>1</sup>

Uno de los aspectos el más importante de este proceso de fortalecimiento democrático es la “cuestión federativa” porque la historia del Brasil se confunde

<sup>1</sup> LIMANA, Amir. O processo de descentralização política-administrativa no Brasil.

con la historia de centralización política-administrativa. Pero a partir del 1988, el Brasil se transformó en uno de los países más descentralizado del mundo en lo que se refiere a la distribución de recursos fiscales y del poder político.<sup>2</sup>

La Constitución de 1988 trata en sus artículos 182 y 183 la política urbana. En base a ellos, los municipios se constituyen en verdaderas esferas de poder. Ganan en autonomía y adquieren nuevas atribuciones.

## 2. Organización administrativa y territorial

### 2.1. Organización administrativa

La organización administrativa del país está regida de acuerdo al Pacto federativo brasileño, mencionado en la Constitución federal de 1988. Esto fue un paso importante para el poder local en Brasil, porque define a los municipios como entidades federadas, reconociéndoles el mismo estatus que a los Estados y a la Unión.

Así, los municipios tienen total autonomía administrativa para los asuntos de interés local, para gestionar los impuestos dentro de sus jurisdicciones y diferentes servicios: el transporte colectivo, la educación preescolar y primaria, la salud básica, el ordenamiento territorial y la protección del patrimonio histórico-cultural local.

Además, se les reconoce competencias compartidas con los Estados y con la Unión, en lo que respecta a preservar la Constitución, las leyes y las instituciones democráticas, salvaguardar el patrimonio público, favorecer el acceso a la cultura, a la educación y a las ciencias, proteger el medio ambiente y luchar contra la contaminación, fomentar la producción agropecuaria y organizar el abastecimiento de alimentos, promover programas de construcción de viviendas y mejorar las condiciones de vida y de saneamiento básicas, luchar contra la pobreza y la

marginalización y asegurar la seguridad del tránsito.

### 2.2. Organización territorial

a) Distribución de la población brasileña por estado

La división del país en 5 grandes regiones (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste y Sur) tiene un fin estadístico y económico, pero no se le reconoce ninguna autonomía política a estas regiones.

Sin embargo, un objetivo importante de esta división es poner de relieve los desequilibrios entre las regiones: la región Sudeste concentra alrededor de 42,1% de la población y produce 56% del PIB, mientras que la región Nordeste representa 27,8% de la población brasileña y produce sólo 13,1% del PIB.

Según el IBGE, en 2008, el 29,2% del PIB estaba concentrado en diez municipios que tenían 15,8% de la población brasileña. En 2008, 51 municipios producían la mitad del PIB y representaban 30,4% de la población. Estas cifras muestran la fuerte concentración de los ingresos.

Los diez municipios que representaban el 29% del PIB en 2008 eran São Paulo, Río de Janeiro, Brasília, Curitiba, Belo Horizonte, Manaus, Porto Alegre, Duque de Caxias, Guarulhos y Osasco. Seis de ellos son del Sudeste, uno del Norte, dos del Sur y uno del Centro-Oeste.

Otro dato importante publicado por el IBGE en 2009 se refiere a la concentración de la producción. Según la encuesta, solo seis municipios (3 de la región Sudeste y los otros del Oeste, Sur y Norte) producían el 25% del PIB nacional. Se necesita destacar que entre los 5.563 municipios, 449 están en el Norte, 1.793 en el Nordeste, 1.668 en el Sudeste, 1.188 en el Sur y 465 en el centro-oeste.

<sup>2</sup> SADEK, Maria Tereza. O pacto federativo em questão.



FUENTE: área de estudios técnicos de CNM  
 Nota: para más detalles sobre la población de cada municipio y otras informaciones, ver: [www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)

el millón de habitantes en esta década: Campinas en el estado de São Paulo y la ciudad de São Luís en el estado de Maranhão.

### c) Régimen Administrativo de la Capital

Brasilia está en el distrito federal y asume las competencias de los Estados y municipios, pudiendo también decidir sobre los impuestos relacionados con estas dos entidades. Cuenta con el apoyo financiero de la Unión para los gastos en educación, salud y seguridad.

### d) Áreas Metropolitanas

Los estados pueden, a través de una ley complementaria, establecer regiones metropolitanas y apoyar el planeamiento integrado en áreas como el transporte público, el saneamiento básico, las infraestructuras de transporte, etc.

En el siguiente cuadro se destaca la población de las 14 mayores metrópolis con más de un millón de habitantes en 2010 y el porcentaje de incremento desde el censo de 2000. Dos ciudades superaron

Municipios	Población en 2010	Crecimiento
São Paulo/SP	11.244.369	7,76%
Rio de Janeiro/RJ	6.323.037	7,94%
Salvador/BA	2.676.606	9,56%
Fortaleza/CE	2.447.409	14,29%
Belo Horizonte/MG	2.375.444	6,12%
Manaus/AM	1.802.525	28,22%
Curitiba/PR	1.746.896	10,05%
Recife/PE	1.536.934	8,01%
Porto Alegre/RS	1.409.939	3,63%
Belém/PA	1.392.031	8,70%
Goiânia/GO	1.301.892	19,11%
Guarulhos/SP	1.222.357	13,95%
Campinas/SP	1.080.999	11,51%
São Luís/MA	1.011.943	16,31%

Fuente: CENSO 2000 y CENSO 2010

### Reforma Territorial

La última reforma territorial tuvo lugar con la Constitución federal del 1988 cuando los

territorios de Romairá y Amapá fueron transformados en Estados y cuando el Estado de Goiás fue dividido en dos (Goiás y Tocantins). Con la Constitución, los municipios alcanzaron la condición de entidades federadas autónomas y el número de municipios aumentó así:

Años	Número de municipios
1940	1 574
1950	1 889
1960	2 766
1970	3 952
1980	3 974
1990	4 491
2000	5 507
2010	5 563

Fuente: IBGE – 2011

### 3. Democracia local

#### 3.1 – Sistema político local

En Brasil, solo se puede ser candidato para las elecciones a través de un partido político con carácter nacional. Para crear un nuevo partido, se necesita la firma del 1% del electorado nacional (sobre unos 120 millones de votantes). Hoy en día, existen 29 partidos políticos con representaciones en cargos electos.

Todos los ciudadanos brasileños de más de 16 años tienen derecho a votar y el voto es obligatorio para los ciudadanos entre 18 y 80 años.

Al nivel municipal, el alcalde y los concejales municipales son electos al mismo tiempo, cada 4 años, al igual que los representantes al gobierno del estado. Pero, el Presidente de la República, los senadores y los diputados federales y estatales son renovados en elecciones separadas respecto a las elecciones estatales y locales, con un intervalo de dos años.

Los funcionarios municipales son seleccionados con concursos públicos

convocados por el alcalde para ocupar los empleos vacantes. El plan de empleo y los salarios son aprobados por los concejales. Las normas constitucionales garantizan también la función ejecutiva del alcalde dentro de las competencias administrativas de los municipios (citadas antes).

#### 3.2 – Participación de los ciudadanos

En las últimas elecciones locales del 2010, la tasa de participación fue de 81,9%.

La legislación nacional reconoce y fomenta ciertas formas de democracia directa, como consta en la Ley de las ciudades (donde se someten a la evaluación popular los instrumentos de planificación urbana y la organización del uso del suelo), y la ley de responsabilidad fiscal (contempla la consulta pública para la elaboración de las leyes de planificación presupuestaria, del plan plurianual, la ley de directrices presupuestarias y la ley de presupuesto anual).

Según Alexandre Gravonski, por primera vez en 1988 se menciona en un texto constitucional brasileño que la República federativa de Brasil es un Estado democrático de derecho (art 1) y que “todo el poder viene del pueblo, quién lo ejerce por medio de los representantes electos o directamente, según los términos de esta Constitución” (párrafo único del artículo 1). La participación popular se puede expresar por vía indirecta (por el sufragio universal, por la elección de los representantes quienes ejercen el poder político en nombre del pueblo), y por vía directa (participación activa en el ejercicio del poder). Eso es lo que define, respectivamente la democracia representativa y la democracia participativa.

Sin embargo, de una manera más específica, se considera que la democracia participativa refuerza la democracia representativa. La expresión de participación popular se refiere al ejercicio directo del poder por el pueblo, de forma individual o colectiva (por medio de las asociaciones por ejemplo). La participación, por lo tanto, aumenta la legitimidad del ejercicio del poder porque somete el Estado a las necesidades reales y a los intereses del pueblo y se presenta

como la alternativa al ejercicio formal de la democracia.

Hay que destacar los presupuestos participativos instituidos por primera vez en Porto Alegre, en Rio Grande Do Sul, y ahora presentes en muchos otros municipios del país. Aunque estas formas de participación no están previstas de manera explícita en el texto constitucional son consideradas un logro del proceso democrático y tienden ser aplicadas y a ser más efectivas que algunas de las formas mencionadas en la Constitución.

#### 4. Relaciones entre el nivel central y local

La autonomía jurídica de los gobiernos locales garantizada en la Constitución, hace del Brasil uno de los únicos países en el mundo que reconoce el poder local como una entidad federada autónoma.

La relación de los municipios con la Unión y los Estados no está todavía formalmente sistematizada y tiene en la práctica dos dimensiones: la relación política entre los jefes de los poderes (Presidente de la República, gobernadores y alcaldes o sus ministros o secretarios) y la dimensión operativo que resulta de la acción conjunta para responder a las demandas de la sociedad. Algo que ocurre principalmente en las competencias comunes de las entidades federadas (mencionadas antes) a través de la creación de acuerdos, convenios o, más recientemente, mediante la creación de consorcios públicos, trabajando en conjunto para resolver un problema específico.

Desde el 2003 funciona una Comisión de Relaciones Federales, compuesto por representantes de la unión y de los municipios, para mejorar la coordinación entre estas dos entidades, evitando la superposición de acciones entre los ministerios. Sin embargo, es necesario ampliar esta Comisión con la participación de los Estados, y la formalización de su estatus jurídico, que aún está pendiente.

Además cada vez que un municipio considera que sus derechos son afectados,

puede acudir a la justicia. Por ejemplo: contra un ciudadano que no ha pagado su tributo, contra una entidad que actúa dentro de las competencias exclusivas de los municipios sin autorización o asociación, incluso contra el congreso nacional si aprueba una legislación que va en contra de sus intereses.

Colectivamente los municipios tienen más fuerza si se unen. En el país existen cerca de 230 asociaciones micro-regionales que reúnen entre 8 y 120 municipios, 29 entidades estatales que asocian a los municipios de sus respectivos estados, aunque en 4 estados hay dos asociaciones y finalmente, hay 3 entidades en el ámbito nacional. La Confederación Nacional de Municipios (CNM) es la más grande de todas con cerca de tres mil municipios miembros.

Estas entidades actúan en el ámbito de su circunscripción territorial, principalmente de dos formas. La primera de carácter institucional: el representante de la asociación tiene un poder político más importante para reivindicar en nombre de los municipios la aprobación de las leyes o de los programas de sus intereses, o la anulación de acciones que perjudican a sus intereses. La segunda forma, más reciente, es la busca de soluciones a los problemas comunes de los miembros a través de la prestación de servicios de asesoría, consultoría y desarrollo de herramientas que ofrecen mejores condiciones de gestión a los alcaldes.

#### 5. Responsabilidades locales (competencias)

La constitución brasileña garantiza la autonomía de los municipios y les da el apoyo necesario para el ejercicio de sus poderes, responder a las peticiones de la población y proveer los servicios públicos de su competencia. El cuadro siguiente muestra la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno. Pero por otro lado, la recaudación fiscal, los estudios estadísticos y la gestión de las políticas económicas están muy centralizadas.

Servicios	Ente federativo responsable		
	Gobierno Central	Estados	Municipios
<b>Administración general</b>			
Policia		X	
Bomberos		X	Y
Defensa Civil	X	X	X
Justicia Criminal	X	X	
Justicia Civil	X	X	
Registro Civil	X		
Departamento de Estadísticas	X	Y	
Registro Electoral	X	X	
<b>Educación</b>			
Infantil		Y	X
Básica		X	X
Media		X	Y
Profesional		X	
Universitaria	X	Y	
Alfabetización		X	X
Otros	Y	Y	Y
<b>Servicio Social</b>			
Servicio Familiar	X	X	X
Albergue		X	X
Asistencia Social	X	X	X
<b>Salud</b>			
Básica		Y	X
Media Complejidad		X	Y
Alta Complejidad	X	X	Y
Plan de Salud	X	Y	Y
<b>Planeamiento Urbano</b>			
Vivienda	X	X	X
Plan Director			X
Planeamiento Regional	X	X	
<b>Transporte</b>			
Carreteras	X	X	X
Transporte de Cargas	X	X	X
Transporte Urbano			X
Puertos	X	Y	
Aeropuertos	X		
<b>Medio Ambiente y Saneamiento</b>			
Agua y Saneamiento		Y	X
Recolección de basura			X
Cementerios			X
Protección Ambiental	X	X	X
Protección del Consumidor	X	X	X
<b>Cultura y Deporte</b>			
Teatro	X	X	X
Museos	X	X	X
Parques	X	X	X
Deporte y esparcimiento	X	X	X
<b>Servicios</b>			
Agua			X
Energía	X		
Telefonía	X		
Combustible	X		
<b>Economía</b>			
Agropecuaria	X	X	X
Industria y Comercio	X	X	X
Turismo	X	X	Y
Desarrollo económico	X	X	Y

X = obligatorio  
Y = Facultativo

## 5.1 Desarrollo urbano

Desde la promulgación de la constitución en 1998, se desarrollaron numerosos instrumentos legales para promover el desarrollo urbano con una creciente participación popular y control social. Uno de los más importantes es el Estatuto de la ciudad.

Según Betânia Alfonsin, el Estatuto de la ciudad y la ley federal de desarrollo urbano que reglamentan el capítulo de la política urbana de la constitución federal, fueron recientemente promulgados como resultado de una década de lucha por la reforma urbana en Brasil. La ley no ignora la historia de la producción de las ciudades, por el contrario, establece clara y abiertamente un conjunto de instrumentos para intervenir en esta realidad y transformarla. Las directivas generales de

la ley consideran que las ciudades deben asumir funciones sociales y para ello deben respetar: la gestión democrática, la sostenibilidad del medio ambiente urbano, la cooperación entre los sectores sociales y la justa distribución de los beneficios y cargas que resultan del proceso de urbanización.

La ley regula una serie de instrumentos jurídicos y urbanísticos, afirmando el papel central del plan director como "espin dorsal" de la regulación urbana. Dentro de los instrumentos cabe destacar: la aplicación de sanciones urbanas y fiscales al suelo subutilizado (art. 182, § 4º) y el desarrollo de instrumentos de regulación de la tenencia del suelo, como la ocupación colectiva y la concesión de uso especial para fines de viviendas. Todos estos instrumentos tienen como objetivo revisar el derecho de propiedad subordinándolo al cumplimiento de su función social. El avance es bastante grande, determina una regulación del derecho de propiedad inmobiliaria urbana por el derecho público. Este "movimiento" del derecho de propiedad inaugura un nuevo paradigma en el tratamiento de la propiedad inmobiliaria urbana en el Brasil.

Hoy más que nunca, las ciudades brasileñas tienen como reto combinar la gestión urbana y ambiental integrando las políticas de planificación urbana, de vivienda y ambientales. El Agenda 21 y la Agenda HABITAT, plataformas internacionales que resultan de la conferencia internacional sobre el medio ambiente (ECO 92) y de la conferencia internacional sobre los asentamientos humanos (Estambul, 1996), deben ser vistas como complementarias y las ciudades entendidas como escenarios privilegiados de su implementación. Los conflictos eventuales que surgen de su interpretación/compatibilidad se deben abordar a través de los procesos inclusivos y democráticos de gobernanza urbana.

La tarea de planificación de la ciudad se convierte en una función pública que debe ser compartida entre el Estado y la sociedad, ambos deben ser corresponsables del respeto de los derechos humanos y de la sostenibilidad de los procesos urbanos. La gestión democrática es el método propuesto para conducir la política urbana.

## 5.2 – Regiones Metropolitanas

Según el **Observatorio de las metrópolis**, con la constitución federal de 1988, la cuestión metropolitana pasa del capítulo sobre el orden económico, que definía a las regiones metropolitanas como criaturas del gobierno federal, al ámbito “de la organización del Estado”. En conformidad con el artículo 25, la competencia de crear regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y micro-regiones para el agrupamiento de municipios limítrofes (léase mancomunidades) es ahora de los estados. La unión de las fuerzas tiene como objetivo “integrar la organización, la planificación y la ejecución de funciones públicas de interés común”.

Esta evolución coincide, sin embargo, con la elevación de los municipios a la categoría de las unidades de la federación, al igual que los estados, y al aumento de su autonomía, ya que les concede una mayor proporción de los ingresos federales. Desde este momento se reforzó la relación directa del gobierno federal con los gobiernos locales al aumentar la importancia de las transferencias para la ejecución de políticas descentralizadas.

El nuevo contexto institucional hace que las instancias de coordinación de los intereses y acciones comunes tengan apenas un carácter administrativo: no son entidades políticas y por lo tanto no disponen de un cuerpo legislativo. A los problemas de orden institucional se añaden los de orden económico y social lo que dificulta la integración, sobre todo para las inversiones en infraestructuras urbanas, dónde se concentran una gran parte de los intereses comunes en las regiones metropolitanas: saneamiento, vivienda, transporte, eliminación y tratamiento de residuos, etc.

Desde el punto de vista económico, las finanzas de los estados se deterioran y se reduce su capacidad para proveer recursos e impulsar acciones de interés común. Desde el punto de vista federal, la pérdida de ingresos debido a una mayor transferencia de tributos y a las nuevas obligaciones sociales derivadas de los cambios introducidos por la constitución de 1988, reduce su margen para asumir

nuevos compromisos. El ajuste fiscal promovido al final de los 90, basado sobre todo en el aumento de la carga fiscal, suprime el déficit primario y moviliza recursos para el servicio de la deuda. A la falta de recursos estatales y federales se añade la ausencia de apoyo institucional para el financiamiento de inversiones en el desarrollo urbano. En el área de la vivienda, por ejemplo, no se reponen las pérdidas provocadas por la crisis del Sistema financiero de la vivienda, que llevó en 1986 a la desaparición del Banco Nacional de la Vivienda y a la absorción de sus funciones por la CEF, la Caja Económica Federal. La ausencia del crecimiento durable del nivel de empleo, la caída de los salarios y el aumento del mercado informal afectaron la principal fuente de los recursos del crédito público para la área urbana, el FGTS.

Durante la década de los 90 y en los años 2000, creció el número de las regiones metropolitanas: se crearon 10 regiones por la ley federal, llegando a 26 el número de regiones metropolitanas que reagrupan a más de 400 municipios y a más del 42% de la población total de Brasil. En las antiguas regiones, crecen sobre todo los municipios periféricos, cuya base tributaria es más débil, afectando a la ciudad núcleo. Esta debe proveer servicios a una población creciente que viene a trabajar y sufre de la pérdida relativa de ingresos, en parte como resultado de los mecanismos relacionados con la guerra fiscal entre los estados y entre los propios municipios.

## 6. Finanzas municipales

### 6.1 – La recaudación municipal

Los municipios tienen el poder de instituir, recaudar y supervisar tres impuestos: 1) sobre la propiedad urbana y el suelo, 2) sobre los servicios y el comercio de los bienes inmobiliarios, y 3) sobre las contribuciones para financiar el bienestar social de los funcionarios, el servicio de luz pública y tasas para financiar servicios específicos.

Entre 2000 y 2009, los municipios brasileños tuvieron un crecimiento de 262,3% en la recaudación de sus ingresos propios. Las transferencias

intergubernamentales crecieron en un 228,4% en el mismo periodo.

En el 2009, los ingresos de los municipios representaban el 7,6% del PIB, después de la realización de las transferencias de recursos de las otras entidades federales, según lo previsto en la constitución. La participación de los municipios en la carga tributaria nacional es de 18,7% y el peso de los tributos en la economía del país es de un 35,1% (Observación: nueva metodología de cálculo del PIB).

## ***6.2 – La administración del personal del gobierno local***

Los municipios del país poseían 5,01 millones de funcionarios en 2008. Todos los funcionarios tienen que pasar por un proceso de selección pública. Las personas admitidas antes del 1998 se benefician de un estatuto, cuyas reglas están definidas por los propios municipios. Las personas contratadas recientemente pueden ingresar al régimen estatutario o mantenerse en el régimen general de seguridad social.