

El estudio de las relaciones intergubernamentales en Brasil

**Eduardo José Grin
Martina Bergues**

Introducción

Aunque federalismo y relaciones intergubernamentales no sean la misma cosa, cuando se busca identificar como los entes federados comparten políticas públicas, es muy difícil separar los dos conceptos tanto en nivel teórico como empírico. Sobre todo cuando el énfasis reside en analizar de qué forma se organizan arreglos entre los niveles de gobierno. Acorde Elazar (1987: 67), el proceso federal incluye, entre otros aspectos, intentar arreglar asociaciones entre las partes que componen el pacto federativo mirando acuerdos negociados por medio de políticas y programas o, no siendo eso posible, preservar la integridad de los entes. Así, no sería equivocado considerar que en el interior del abanico constitucional de las federaciones las relaciones intergubernamentales sean medios para buscar cementar la operación del federalismo, especialmente la forma como las distintas unidades de gobierno manejan para combinar la unidad de la diversidad (o la independencia política con la dependencia de políticas). Teniendo esa visión general como punto de partida, este capítulo aborda la trayectoria de las relaciones intergubernamentales en Brasil desde el comienzo de su experiencia federalista en 1889.

Si la federación fija las reglas más estructurales que organizan la división de poder entre las unidades territoriales, las relaciones intergubernamentales son el lado más concreto de los vínculos políticos y administrativos. Acorde Agranoff (2007: 259), "cuando el concepto de relaciones intergubernamentales era nuevo, los estudiosos empezaron a hablar acerca de los medios del "federalismo cooperativo". Así, la experiencia brasileña, especialmente la más reciente luego de la Constitución de 1988, que definió los nuevos contornos de la federación hacia modelos más colaborativos entre las unidades territoriales en la oferta de políticas públicas, es un aspecto esencial a ser discutida en este paper. El nuevo ordenamiento constitucional que resultó con el fin del régimen militar tenía como un eje básico disminuir la centralización en las manos de la Unión por una descentralización en favor de los gobiernos sub-nacionales, en particular en las políticas sociales, sobre todo los municipios. El instrumento estructurador de las relaciones intergubernamentales pasó a ser ese proceso de transferencia de responsabilidades y recursos financieros de la Unión hacia las localidades. Pero eso ni configuró un camino desintegrador de la federación ni la permanencia de un modelo centralizador: de hecho fue un nuevo modelo que combinó las dos tendencias de formas complejas, como será analizado en este artículo. Así, la cooperación federativa no tuvo una sola ruta, pero una mezcla de posibilidades influenciada por las trayectorias anteriores con más novedosos instrumentos alrededor de vínculos entre territorios y políticas públicas.

De acuerdo con Krane e Wright (2000), las relaciones intergubernamentales son actividades recíprocas y escojas interdependientes entre unidades funcionales o territoriales, basadas en intereses y preferencias de los actores involucrados, y que enfatizan cuestiones financieras, políticas y acerca de políticas públicas. Y ese proceso genera arreglos políticos e institucionales en los cuales importa verificar el grado de discreción por nivel de gobierno y/o agencia funcional. Equilibrar esas cuestiones puede generar diferentes formas de colaboración. Sin embargo, es relevante identificar el padrón de relacionamiento que puede ser establecido sea entre gobiernos o en cada arena de políticas (KRANE e LEACH, 2007). Como vamos a ver en la experiencia brasileña luego de 1988, la descentralización fue una tentativa de combinar una redefinición de las relaciones intergubernamentales en bases territoriales, pero orientada para algunas políticas públicas, sobre todo las sociales.

Todavía, además de ese eje en políticas, las cuestiones fiscales y de descentralización política deben ser consideradas si uno busca comprender el diseño del federalismo y su formato de relaciones intergubernamentales después de 1988 en Brasil. Como será visto, cuando esas cuestiones son analizadas, considerando la particularidad del caso brasileño, es preciso moderar muchos de los supuestos teóricos que son ofertados con la finalidad de discutir federalismo y relaciones intergubernamentales.

Historia de las relaciones intergubernamentales en el federalismo brasileño hasta 1988

Las relaciones intergubernamentales en la trayectoria federativa brasileña fueron marcadas por modelos distintos de vínculos entre los entes federados, modificando la dinámica de autonomía e interdependencia establecida entre ellos a lo largo del tiempo. En este sentido, la historia federativa de Brasil en el siglo XX se puede resumir en la dificultad de adaptar los principios de autonomía e interdependencia, así como de cooperación y competición entre los entes (ABRUCIO, 2001).

Si por un lado, la literatura tiende a analizar la trayectoria del federalismo brasileño en torno al péndulo, centralización *versus* descentralización, por el otro, algunos autores sugieren que las oscilaciones de la federación deben ser matizadas (SALLUM JR, 1996) y que la consideración de aspectos de continuidad entre los períodos históricos es esencial para entender la evolución del sistema federativo en Brasil (KUGELMAS; SOLA, 1999). Desde este ángulo, la federación brasileña es un arreglo institucional complejo en el que las tensiones entre las tendencias centralizadoras y descentralizadoras son constitutivas de las relaciones intergubernamentales. Por supuesto, la dinámica de las relaciones intergubernamentales no es un proceso que pueda ser aislado del proceso político más amplio, razón por la cual énfasis más centralizadoras o descentralizadoras puede ser más marcada. En ese sentido, los cambios institucionales y políticos insertos en las relaciones intergubernamentales son menos de mudanzas bruscas, pues trazos de períodos previos se amoldaran con nuevas características en momentos siguientes.

En la *República Velha*¹ (1889 - 1930), período inicial del federalismo brasileño, las relaciones intergubernamentales se pueden identificar con un modelo centrífugo en que los estados pasaran a tener una amplia autonomía, poca cooperación entre sí y con el gobierno federal, además de ese ser poco efectivo en la federativa y débil políticamente (ABRUCIO, 1998; ABRUCIO e FRANZESE, 2007). De hecho, el modelo federal establecido en los primeros años de la trayectoria federativa de Brasil, privilegió la descentralización del poder, fortaleciendo las elites oligárquicas estaduais y debilitando la Unión y los municipios. En cuanto a la interdependencia intergubernamental en este período, se superpone una amplia autonomía de los estados con una baja interacción entre estos y de ellos con la Unión. Por consiguiente, hasta el ascenso de Getulio Vargas hacia la Presidencia del país en 1930, los estados – en la figura de los gobernadores – fueron los entes federados más privilegiados por el estándar dominante en la época. La correlación de fuerzas de la época se puede hacer más palpable al recordar que la definición de la elección presidencial se daba a partir de un acuerdo entre los dos estados más poderosos del país, São Paulo y Minas Gerais, que se alternaban en el poder².

¹ La *República Velha* es el nombre dado al período de la historia brasileña que se extiende desde la Proclamación de la República en 1889 hasta el ascenso de Getulio Vargas en 1930. En trazos generales, vale la pena mencionar que en 1891 es proclamada la primera constitución republicana del país. Es un período de exportación de café en que los estados del Sudeste son los mayores beneficiados económicamente.

² La alternancia en el poder de presidentes provenientes de São Paulo o de Minas Gerais recibió en la historiografía brasilera el nombre de “*Política do Café Com Leite*”, en alusión al hecho de São Paulo ser un grande productor de café y Minas Gerais de leche.

El caso también muestra la fuerte asimetría existente entre los propios gobiernos estatales, lo que anda de manos con una visión más dual del federalismo, en los términos propuestos por Elazar (1987) o de autoridad de acuerdo con Wright (1988). De hecho, se puede hablar poco de relaciones intergubernamentales en ese período, pues el comportamiento autárquico de las provincias era la marca clave. El sistema político era organizado de modo a favorecer complejas relaciones entre el poder de mando de élites locales y el gobierno federal en el proceso llamado de "*coronelismo*".

Con el ascenso de Vargas³, la Unión asumió una parte significativa de las capacidades financieras y administrativas en comparación con los otros niveles de gobierno (ARRETCHE, 1996), configurando un modelo federativo más centralizado y jerárquico. Particularmente desde la instalación del régimen autoritario del *Estado Novo* en 1937, el gobierno federal amplió su estructura político-administrativa y sus capacidades, debilitando los estados al punto de retirarles su autonomía federativa (ABRUCIO; SANO, 2011). Con respecto a la reducción de la autonomía política, se resalta que los estados comenzaron a ser gobernados por interventores designados por el Ejecutivo Federal. También vale la pena subrayar que la centralización promovida por Vargas - que, salvo en el período democrático de 1946 a 1964, continuó a ser expandida hasta finales de los años 70 - no sólo fue el producto de una centralización financiera, sino también de la capacidad de innovación institucional del gobierno federal (ARRETCHE, 1996). En este sentido, el régimen de Vargas consolidó algunas instituciones claves en Brasil y sentó las bases para el Estado Desarrollista, que se singulariza por la centralización de sus funciones bajo el manto de definir objetivos nacionales (MELO e REZENDE, 2004). Por lo tanto, la inflexión política de las relaciones intergubernamentales, después de 1930, caminó en dirección a una mayor centralización y concentración decisoria en el gobierno federal. Conforme la tipología presentada por Wright (1988), durante los quince años que siguieron hasta 1945, prevaleció el modelo de autoridad inclusiva. Durante ese período, delante de un gobierno autoritario y bajo el cual la democracia fue solapada, las relaciones intergubernamentales no tendrían como lograr éxito como instrumento de vínculo entre gobierno federal y sus contrapartes sub-nacionales.

El período de 1946-1964, descrito por los politólogos como un experimento democrático entre dos períodos autoritarios, se caracteriza por un mayor equilibrio entre los niveles de gobierno, tornando las relaciones intergubernamentales del período más dinámicas y equilibradas (ABRUCIO; SANO, 2011). Entre los marcos legales del período, la promulgación de la Constitución de 1946 requiere atención al enfatizar el federalismo como forma de organización político-territorial del país. Por lo tanto, entre 1946 e 1964 los gobernadores recuperaron la autonomía que habían perdido en el período anterior. El péndulo de la descentralización vuelve a quedar fuerte, pero sin las mismas características que existían en la República Velha, pues los avances políticos y administrativos del período anterior criaron condiciones y capacidades del gobierno federal ejercer las tareas de coordinación. Así, los trazos de autonomía sub-nacional típicos de la primera etapa del federalismo fueron reducidos, mismo que tendencias centrífugas estuviesen presentes en ese proceso.

Sin embargo, con la instalación del régimen militar luego del año 1964, el equilibrio que estaba siendo construido en las relaciones intergubernamentales del período anterior fue sustituido por un modelo federativo similar al de los regímenes unitarios.

³ Getulio Vargas estuvo al frente del gobierno brasileño en dos períodos: de 1930 a 1945 y de 1951 a 1954. Entre 1937 y 1945 se estableció una fase autoritaria, denominada *Estado Novo*. A pesar del carácter autoritario, la historiografía reconoce la conquista de una serie de leyes laborales durante sus gobiernos. Su retorno al poder en 1951 se dio a través de vías democráticas hasta 1954 cuando se suicidó en medio a una crisis política de su gobierno.

De hecho, el régimen militar exacerbó el modelo centralizador del período de Vargas a través de un proceso fuertemente autoritario que robusteció la Unión en el ámbito intergubernamental (ABRUCIO; SANO, 2011). Sallum Jr. (1996) identificó los cambios realizados en las relaciones federativas en el período militar como uno de los mecanismos utilizados para homogeneizar la voluntad política del estrato dominante, sobre todo por la visión de las élites militares en torno de un proyecto de nación con el Estado central como su principal liderazgo y conductor. Para esto, la nueva federación redujo en gran medida el poder de los estados, al identificar la política local como un peligro para la estabilidad del régimen. Aún, en el lado de las políticas públicas, hizo de los gobiernos estatales meros ejecutores de políticas definidas a nivel nacional, eliminándoles el poder de formulación (SALLUM JR, 1996).

En este proceso, los estados perdieron gran parte de su autonomía política, económica y militar. En lo que se refiere a la reducción de la autonomía política, se destaca la introducción de elecciones indirectas para gobernadores y alcaldes de las capitales y municipios considerados "áreas de seguridad nacional". En términos financieros, la autonomía de los gobiernos estatales se vio afectada por la reforma tributaria consolidada en la Constitución de 1967, que restringió aún más los ya escasos recursos destinados a los estados, lo que aumentó su dependencia del gobierno federal. Por último, la autonomía militar de los gobernadores fue restringida, subordinando la policía militar a una agencia federal y pasando los poderes de las secretarías de seguridad de los estados a manos del ejército (SALLUM JR, 1996). Durante ese período, las relaciones intergubernamentales eran consideradas una acción de menor relevancia, pues estaban involucradas en el marco de un "sistema de planificación federal" manejado de forma centralizada. Los gobiernos sub-nacionales eran insertados en ese modelo como actores para implementar políticas definidas por lo nivel central, pero no como poderes federativos partícipes. Las relaciones intergubernamentales eran, pues, esencialmente verticales en su concepción y, en muchos casos, en su propia ejecución.

Cabe señalar que es aún en medio del régimen militar que la revalorización de las relaciones federales - reforzada en la redemocratización y con la Constitución de 1988 - comienza a establecerse, provocando cambios en la dinámica de las relaciones intergubernamentales del federalismo brasileño. De esa manera, la elección de Geisel⁴ a la presidencia puede ser identificada como el momento en que las relaciones federativas adquieren una nueva dimensión en el régimen militar y los estados comienzan a reocupar un lugar importante en el proceso político (SALLUM JR, 1996). La paradoja es que el proyecto de un fuerte Estado nacional necesitaba de condiciones administrativas para su implantación en nivel sub-nacional. En ese sentido se hizo necesario desarrollar capacidades locales en muchas áreas de políticas públicas como salud, educación y asistencia social. Pensadas como brazos ejecutores desconcentrados del gobierno federal acabaron por ser la punta de lanza clave hacia el proceso de descentralización de políticas que empezó luego del año 1988. Esos son ejemplos que muestran que el péndulo de las relaciones intergubernamentales en Brasil no cabe en la simplificación de procesos de sístole y diástole, ya que trazos de períodos anteriores son insertos en los siguientes, pero con otra concepción y/o forma de implementación.

En el plan tributario, iniciativas como la recomposición de los Fondos de Participación de los Estados y Municipios (FPE y FPM), la eliminación de una serie de condiciones impuestas por la Unión para liberar las transferencias y el aumento de las alícuotas del principal impuesto estadual, han invertido la tendencia que concentraba los recursos y las decisiones en manos del gobierno federal, revalorizando las elites sub-

⁴ El gobierno del general Ernesto Geisel (1974-1979) es identificado por la literatura como el primer gobierno del régimen militar que comenzó el proceso de abertura política y transición para la democracia. Conforme prometido por él, la abertura debería ser lenta, gradual y segura.

nacionales (SALLUM JR, 1996). Así, la década de 1980 puede ser caracterizada por un progresivo vaciamiento de los recursos del gobierno federal (ARRETCHE, 1996) y, en paralelo, por un creciente fortalecimiento de los gobiernos estaduais. En la misma dirección, otro punto de inflexión en la trayectoria federalista brasileña está marcado por las elecciones estaduais directas de 1982 – las primeras después de su supresión durante el régimen militar - y la posterior articulación de gobernadores a favor del movimiento de las *Diretas Já*⁵, mostrando que después de un largo período en el que fueron debilitadas, las unidades estaduais volvieron a jugar un papel fundamental en la transición democrática (ABRUCIO; COSTA, 1998). Asimismo, legitimados por la elección directa, los gobernadores fueron capaces de ajustar sus demandas de descentralización con las exigencias por democracia (FALLETTI, 2006).

Contribuyendo a cambiar el equilibrio de poder entre el gobierno federal y los estados, se destaca la aprobación en 1983 de la enmienda Passos Porto que aumentó el porcentaje de transferencias automáticas a los estados con el fin de reducir su dependencia de las transferencias voluntarias de la Unión (FALETTI, 2006). A diferencia de las primeras iniciativas que otorgara la Unión al comienzo del gobierno de Geisel, la desconcentración fiscal de 1983-1984 fue "arrancada" del gobierno federal debido a la crisis económica en la que este se encontraba (SALLUM JR, 1996). Dos marcas son esenciales de ese período de transición política en fines del régimen militar en los ochenta: el comienzo de la descentralización política que reinserta bases de acción más autónoma de los gobiernos sub-nacionales y la reducción de la centralización decisoria en el gobierno federal, lo que incluso caminó de manos con la disminución de su actuación más discrecional junto a los entes federativos.

Es importante destacar las etapas de ese proceso de retomada de una dinámica federativa desde comienzos de los ochenta, teniendo en cuenta la caracterización hecha por Falleti (2010): en Brasil la descentralización empezó por la dimensión política, fue seguida por la retomada del poder fiscal de los gobiernos sub-nacionales, sobre todo los Estados, y culminó con el repase de atribuciones, especialmente en el campo de las políticas sociales. Siendo esa la secuencia, los gobernadores y alcaldes primero recobraron la capacidad de actuar políticamente, lo que generó fuerza en las arenas decisorias para concederles más recursos financieros en detrimento de la centralización del período militar. Cuando la nueva Constitución fue promulgada en 1988, la descentralización política y fiscal ya estaba bien avanzada y fue completada, además de ser ampliada con la descentralización de políticas públicas. En ese marco, el péndulo de las relaciones intergubernamentales puso los gobiernos sub-nacionales como los actores clave al tener fuerza política, recursos financieros y más responsabilidades en términos de la oferta de servicios y actividades antes más centralizadas.

Por lo tanto, los cambios realizados en la década de 1980 y culminados en la Constitución de 1988 alteraron el estándar de las relaciones intergubernamentales en el federalismo brasileño. Lo más importante es que la descentralización política, de políticas y fiscal pasó a ser el trípode que conformó el diseño y operación de los vínculos intergubernamentales desde entonces. Luego de 1988 hablar de una es casi lo mismo que hablar de la otra. Si, con excepción de la *República Velha* y del período más equilibrado en términos de la concentración de poder entre 1946-1964, la relación entre los entes federales estuvo inclinada a favor del gobierno federal, la redemocratización cambió esta lógica, favoreciendo a las entidades sub-nacionales. La Constitución de 1988 ha coronado esta inversión, dando mayor poder a los estados y, sobre todo, a los municipios.

⁵ El movimiento de las *Diretas Já* fue organizado por varios sectores de la sociedad para defender el retorno de las elecciones directas para la presidencia en el año 1984.

Sin embargo, el péndulo se fue al otro extremo sin una contraparte capaz de compensar la autonomía de las entidades sub-nacionales a través de mecanismos de interdependencia y cooperación. El debilitamiento político y económico del gobierno federal a partir del fin del régimen militar y el fortalecimiento progresivo de los gobiernos estatales creó un modelo federativo compartimentado en el campo de las políticas públicas y competitivo en el campo de las finanzas intergubernamentales. Este modelo se extendería hasta mediados de la década de 1990, cuando el gobierno federal recuperó algo de su poder y logró reequilibrar la relación, especialmente en el campo financiero. La siguiente sección busca profundizar los cambios con respecto a la democratización y a las innovaciones introducidas en el ámbito de la nueva Constitución, buscando enfatizar las alteraciones en las relaciones intergubernamentales y en las políticas públicas.

Las relaciones intergubernamentales en la redemocratización y en el post-1988

La Constitución Federal de 1988, al introducir innovaciones en el diseño federal, especialmente al redefinir las responsabilidades de los niveles de gobierno, consolidó una nueva fase del federalismo brasileño, que ya había comenzado con la caída del régimen militar y la redemocratización. Las demandas provocadas por la Constitución fueron de cuatro órdenes centrales: universalización de políticas ampliando derechos, sobre todo sociales, descentralización y articulación intergubernamental - apoyada en el binomio municipalización-sistema de políticas -. mecanismos de profesionalización de gestión y participación social. Además de determinar las bases del pacto federativo, la Carta Constitucional también marcó el comienzo de un nuevo paradigma para la política pública solamente posible de ser implementado por medio de relaciones intergubernamentales mejor definidas. Eso significa un diseño en el cual la división de competencias entre los niveles de gobierno fue redefinido tanto en términos constitucionales como también en los distintos arreglos institucionales intergubernamentales que se formaron en las arenas de políticas públicas descentralizadas.

Conforme Abrucio y Grin (2015), la nueva Constitución estableció atribuciones comunes para el gobierno federal, estadual y municipal en asistencia social, enseñanza, salud, vivienda, medio ambiente, protección al patrimonio histórico, saneamiento, integración social de los segmentos desfavorecidos, lucha contra la pobreza y educación vial (Constitución Federal, Art.23). Fueron definidas atribuciones legislativas competidoras entre los niveles federal y estadual en las áreas de protección al medio ambiente y recursos naturales, conservación del patrimonio cultural, artístico y histórico, enseñanza, cultura y deportes; corte de reclamos menores, salud, seguridad social, asistencia jurídica y defensa pública protección de los niños, los adolescentes y las personas con discapacidad y organización de la policía civil (Constitución Federal, Art. 24). Ese abanico de temas muestra la cantidad de temas que pasaran a ser objeto de actuación de los tres niveles de gobierno en torno a un modelo de federalismo cooperativo, pues, en realidad, es difícil separar atribuciones exclusivas de cada nivel. Pero hay autores que comprenden ser ese un problema del federalismo luego de 1988 (SOUZA, 2005).

Pero cabe observar que las atribuciones competidoras de los Estados y municipios son complementares a la acción del gobierno federal, que maneja la autoridad de proponer leyes en los campos involucrados en lo Artículo 24 de la Constitución Federal. Eso anda de manos con las áreas en que el gobierno federal tiene exclusividad constitucional de acción. Sí de un lado el padrón de relaciones intergubernamentales implantado luego de 1988 caminó en la dirección de ampliar las áreas de responsabilidad de los gobiernos sub-nacionales, sobre todo las ciudades, de otro lado el gobierno federal mantuvo su poder de iniciativa y de exclusividad en muchas áreas. Ese punto es abordado de dos maneras en la literatura brasileña: luego de 1995, el federalismo retomó su rota de centralización alienada con el peso histórico que la Unión hacia controlar y definir políticas que afectan los demás entes federativos (ARRETCHE, 2009).

Esa característica sería complementada por la ausencia legal y efectiva de instancias capaces de generar pactos intergubernamentales que, al fin y al cabo, refuerzan el poder decisorio del nivel federal (SOUZA, 2005).

La otra visión comprende que a despecho de límites legales y constitucionales, hay esfuerzos prácticos buscando construir arenas de "conflicto negociado" (Abrucio, 2005) en muchas políticas públicas. Y eso ha generado un proceso más cooperativo, aunque el gobierno federal detenga más poderes. En esa línea, conforme Abrucio y Grin (2015), la constitucionalización de varias políticas públicas definió reglas que deberían ser definidas por futura legislación infra-constitucional. Esa fue la situación con la educación por medio de la Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB) en 1996; Ley Orgánica de Salud (1990) y Ley Orgánica de Asistencia Social (1993). Todos esos códigos presentaron con más detalles las reglas institucionales que definieron sus objetivos, origen de recursos financieros, formas de regulación federal y mecanismos de participación de la sociedad. Por lo tanto, la nueva Constitución creó sendas para promocionar nuevos arreglos de relaciones intergubernamentales.

Ese diseño constitucional y legal fue apoyado en la descentralización de las políticas públicas como eje central de las relaciones intergubernamentales. El presupuesto normativo que orientó a los constituyentes de 1988 era que cuanto más las políticas públicas fueran decididas y/o implementadas en nivel local, más cercanas del ciudadano estarían y más rendición de cuentas existiría. En esa dirección fue muy fuerte la tendencia de políticas públicas, especialmente las de cuño social, de municipalizar la gestión de servicios y bienes públicos. La creencia era que descentralizar era lo mismo que más democracia y aumento de eficiencia gubernamental. Todavía esa suposición ni siempre sí mostró verdadera, acorde la literatura (ARRETCHE, 1996; ABRUCIO & SOARES, 2001).

Es verdad que la Constitución no olvidó de la necesidad de crear mecanismos intergubernamentales para buscar equilibrar sea tendencias de más "autonomismo" local, sea la manutención de coordinación más centralizada en nivel federal. En ese sentido, el gobierno central, incluso para generar "mínimos sociales" (padrones nacionales) asumió un papel más activo en el combate a las desigualdades regionales y en la regulación/inducción del comportamiento de los entes federativos. Por tal razón, tocó a la Unión la mayor parcela de atribuciones legislativas y capacidad de establecer padrones nacionales de políticas públicas (FRANZESE, 2010). En ese aspecto, en un país con muchas asimetrías regionales, los recursos constitucionales, financieros y administrativos manejado por el gobierno central tienen gran fuerza inductiva, aún que no determinen por completo, comportamientos de los entes sub-nacionales en el juego federativo. Todavía, aún existen brechas en el plan federativo, de forma que de 1988 hasta hoy, siguen siendo criadas legislaciones para perfeccionar el contorno federativo. En ese proceso, las relaciones intergubernamentales aún constituyen uno de los puntos nodales y más sensibles en el conjunto de las políticas públicas, pues es el terreno donde las gangas, negociaciones y conflicto entre los entes federativos son más evidentes. Eso es distinto en cada arena de política pública ya que la descentralización asumió significados particulares conforme el diseño de cada política, la distribución previa de responsabilidades por niveles de gobierno y forma de controlar recursos financieros entre los tres niveles de gobierno.

Mismo con esos problemas, las relaciones intergubernamentales surgidas luego de 1998 con la nueva Constitución han sido gestionadas con menos discreción por el gobierno federal. En ese aspecto, menos que tratar de más o menos centralización federal, importa enmarcar la mudanza de padrones más clientelistas y patrimoniales por otro asentado en reglas estables. El Estado brasileño pasó a manejar relaciones intergubernamentales más transparentes entre los entes, lo que se tornó un eje esencial del federalismo hacia los avances obtenidos en universalización y democratización de derechos sociales.

Es importante destacar dos cuestiones cuanto a los desafíos de esos nuevos padrones de relaciones intergubernamentales. La primera, como fue dicho, con respecto a los cambios en materia de política pública, la Constitución inauguró un amplio proceso de descentralización de los poderes y de sus competencias, definiendo un conjunto de responsabilidades comunes para las entidades federativas. Sin embargo, debido al modelo no cooperativo dominante en las relaciones intergubernamentales durante el período analizado y a la falta de claridad sobre cómo las competencias compartidas serían puestas en práctica, imperó, en los primeros años de la aprobación de la Constitución, un federalismo compartimentado con pocos incentivos para la cooperación en la prestación de servicios públicos. Ese fue un proceso que empezó a tomar cuerpo en la mitad de los años 90, como vamos ver.

La segunda es que, a pesar de los avances contenidos en la Constitución – apodada de Constitución Ciudadana por incorporar una serie de derechos sociales en su texto –, los años que se siguieron a su promulgación estuvieron dominados por una norma competitiva de relaciones entre las entidades federativas, tanto en su dimensión horizontal como vertical. En lo que se refiere a las relaciones entre los niveles de gobierno, el equilibrio de fuerzas característico de la década de 1980 y de la primera mitad de la década de 1990 combinó un gobierno federal en crisis de legitimidad y financiera con el fortalecimiento de los gobiernos sub-nacionales, creando una asimetría de poder entre ellos. Los mecanismos de cooperación territorial son un desafío hacia las relaciones intergubernamentales en Brasil que no dispone, como otras federaciones (Australia, Canadá y Alemania, para tomar tres ejemplos), de foros con participación federal y sub-nacional.

Esta asimetría, unida a la ausencia de incentivos para la adopción de mecanismos de cooperación entre los niveles de gobierno, engendró un modelo federativo marcado por la competición horizontal y por una relación predatoria de las entidades territoriales frente a la Unión. Tanto el carácter predatorio y competitivo, como el aspecto compartimentado de las relaciones federativas en Brasil se extendieron hasta mediados de la década de 1990 cuando sus efectos no anticipados comenzaron a ser tratados por el gobierno federal en dirección a un proceso más coordinado.

El federalismo y el aspecto fiscal en las relaciones intergubernamentales

Con respecto al modelo de relaciones intergubernamentales, la nueva Constitución promovió una descentralización política y fiscal que les dio más importancia a los gobiernos sub-nacionales, en particular a los municipios, reconociéndolos con el mismo status constitucional asignado a los estados. Esa es una singularidad del federalismo en Brasil (similar solamente al caso belga) pues los tres niveles de gobierno disfrutaban del mismo status y tienen autonomía legal, administrativa y financiera. Diferentemente de otros federalismos como el mexicano y americano, los Estados ni son intermediarios con el gobierno federal, ni tienen jerarquía sobre los municipios. En este sentido, la literatura señala que la Carta Constitucional hizo de Brasil un caso particular al definir los municipios como entidades federativas autónomas (KUGELMAS; SOLA, 1999; ARRETICHE, 2000; ABRUCIO; FRANZESE, 2007). Además, el texto constitucional redefinió el papel de los municipios en el desarrollo y gestión de diversas políticas públicas, especialmente en el área social, otorgándoles mayores responsabilidades (FARAH; JACOBI, 1997). En un momento inicial, que comienza en el año 1982 (primera elección directa hacia gobernadores estatales desde 1982) hasta 1994 (gobierno federal empieza a reducir a autonomía financiera de los gobiernos sub-nacionales), el péndulo de las relaciones intergubernamentales estuvo favorable a los entes federativos.

En términos fiscales, la Carta consagró la descentralización tributaria ya en curso desde los últimos años del gobierno militar, lo que confirmó la tendencia a la redistribución de los recursos a costas del gobierno federal (SOUZA, 2002; ALMEIDA, 2004).

Como sugiere Afonso (2003), el proceso de descentralización fiscal iniciado en la década de 1980 fue impuesto por las circunstancias políticas, de modo a convertirse en "el brazo financiero de la redemocratización". La idea sería la de promover el debilitamiento del gobierno federal a través del vaciamiento de sus cofres, ya que la centralización financiera era una herencia del período militar que había enflaquecido los gobiernos sub-nacionales y, el pacto federativo. Lo que comenzó fue, entonces, un periodo de alianzas entre los gobernadores y alcaldes para sacar el máximo provecho de los recursos tributarios del gobierno federal, sin dar una contraparte por el lado de los gastos públicos (AFONSO, 2003).

Sin embargo, a pesar de la redistribución de los recursos, la mayoría de los municipios continuó dependiente de las transferencias de los niveles más amplios de gobierno, mostrando los límites de su autonomía política (SOUZA; BLUMM, 1999). Incluso hoy en día, sólo el 21% de los ingresos de los municipios brasileños se deben a su propia recaudación, mientras que más del 60% de los ingresos se deben a transferencias del gobierno federal. De estas transferencias, el 60% no son condicionadas a contrapartidas, por lo que le dan libertad a los municipios para la utilización de estos recursos (ARVATE; MATTOS; ROCHA, 2015). En el contexto de la redemocratización, la dependencia de los municipios frente al gobierno federal significó que los verdaderos beneficiarios de la correlación de fuerzas predominante en el momento analizado fueron los gobiernos estatales (ABRUCIO; COSTA, 1998). Eso pues les tocó asumir el mayor impuesto en términos de recaudación llamado ICMS (Impuesto sobre Circulación de Mercaderías y Servicios). Todavía, el más grande esfuerzo tributario en los ochenta y noventa fue de la Unión: hasta 2002 un 70,1% vino de gobierno central, un 25,5% de los Estados y solamente 4,3% de los municipios (ARRETCHE 2004).

De hecho, según los datos presentados por Varsano *et al* (1998), entre 1983 y 1988, la participación de la Unión en la recaudación de los tres niveles de gobierno cayó casi un 5%, mientras que su participación en el total de los ingresos fiscales disponibles mostró una contracción de casi el 10%. De esa forma, sus recursos disponibles después de la distribución de los fondos recaudados disminuyeron proporcionalmente más de lo que encogió su papel en la recaudación de estos fondos. Así, las relaciones intergubernamentales, por lo lado fiscal, estaba triplamente desequilibrada en favor de los Estados: más autonomía hacia tributar, capacidad de endeudamiento y manejo del más lucrativo tributo en Brasil (ICMS). Como efecto, acorde Varsano *et al* 1998, la participación federal en la recaudación disponible pasó de un 61,1% en 1989 hacia 56,4% en 1996. En los Estados el creció de un 25% a 27% y en las ciudades de un 13,9% para 16,7%. Los autores siguen: las despensas estatales crecieron, acorde el Banco Mundial, de un 33% entre 1986 y 1995%, en términos reales, mismo que su Producto Interno Bruto tenga sido solamente de 14%. Eso muestra como el péndulo de las relaciones intergubernamentales en la dimensión de la descentralización fiscal desfavoreció la Unión.

Por otro lado, la Constitución cambió las reglas de reparto insertadas en los Fondos de Participación de los Estados (FPE) y Fondo de Participación de los Municipios (FPM). Los dos pasaron, respectivamente, a recibir 21,5% de los ingresos de impuesto sobre la renta y 22,5% de los ingresos de los impuestos sobre productos industrializados. Acorde Almeida (2005), en 1985 el FPE repasaba un 4% y el FPM un 16% de los ingresos federales. Así, hubo la combinación de una mayor autoridad de los gobiernos sub-nacionales ampliar sus tributos propios con una redistribución de los valores recaudados en fondos que sirven hacia equilibrar desigualdades regionales en favor de las más pobres, sobre todo en las regiones Norte y Nordeste del país.

De este modo, el texto constitucional instituyó un sistema legal de repartición de los ingresos que limitó la capacidad de gasto del gobierno federal (ARRETCHE, 2004) y benefició a los estados y municipios (ALMEIDA, 2005). Además de la redistribución de los recursos, es importante notar el aumento de las libertades concedidas a las entidades sub-nacionales en las decisiones sobre cómo y dónde aplicar sus recursos. Efectivamente, la única restricción establecida por los constituyentes fue una condición que obligaba a invertir el porcentaje de 25% de los ingresos en educación (SOUZA, 2004), pero no designaba cómo ni donde, por lo menos hasta 1996, como vamos ver adelante.

Por lo tanto, combinadas las disposiciones de la Constitución Federal con la situación económica y política del momento, las relaciones intergubernamentales fueron predominantemente no cooperativas y pendieron para el componente provincial (*estadualista*) (ABRUCIO; COSTA, 1998). Como ilustramos en la sección anterior, esta tendencia ya estaba presente antes de la promulgación de la Constitución, desde los primeros momentos de la democratización. Sin embargo, la Carta Constitucional creó arreglos que ayudaron, en un primer momento, a intensificar la norma competitiva, a menudo debido a la falta de mecanismos para incentivar un comportamiento cooperativo. La fragilidad política y, especialmente, la crisis económica y financiera de la Unión, generaron una dinámica en la que coexistieron, por un lado, acciones de los estados y municipios orientadas a ganar beneficios y, por el otro, intentos del gobierno federal de reaccionar contra las iniciativas depredadoras de las unidades sub-nacionales para no disminuir su poder frente a ellas. Dicho esto, vale la pena subrayar que el carácter competitivo del modelo de relaciones dominante en la década de Ochenta y en parte de la década de Noventa fue la norma tanto en lo que se refiere a la relación Unión-estados y Unión-municipios como en las relaciones horizontales estado-estado y municipio-municipio.

Esa cuestión está alineada con buena parte de la literatura que enfatiza ser el tema fiscal uno de los más candentes en las relaciones intergubernamentales. Eso pues la forma como sí organiza el federalismo fiscal (con más o menos descentralización de recursos financieros) genera distintos impactos en los entes federativos. En el caso brasileño, hasta mediados de los años 90, la premisa por detrás del refuerzo de los Estados y municipios estaba basada en una visión de "pacto federativo" que así refuerza la descentralización de recursos para donde estaban las políticas públicas y ciudadanos.

En cuanto a la relación vertical, las unidades estatales tuvieron ante la Unión prácticas poco cooperativas, desde 1982 hasta por lo menos 1994. La caracterización de las prácticas asumidas por los estados como depredadoras se debe a la capacidad que estos tenían de repasar sus costos y deudas al gobierno federal (ABRUCIO, 2005). El uso de la deuda estadual fue el principal mecanismo de relación depredadora instaurado en el período, en que el endeudamiento se convirtió en una forma efectiva de conseguir burlar las restricciones financieras impuestas por la Unión. El origen del problema se remonta a los últimos años del régimen militar, cuando el gobierno federal, para poder contar con el apoyo de las elites estatales, alivió los controles sobre el endeudamiento. Por ejemplo, todos los Estados tenían sus propios bancos de los cuales tomaban préstamos al costo de más endeudamiento futuro. Por supuesto ese era un proceso incapaz de ser sostenido en largo plazo, pero políticamente fue utilizado por muchos gobiernos estatales.

Además, como gran parte de esta deuda fue contraída con bancos estatales que, a su vez, mantenían un potencial para transferir el déficit fiscal a la Unión, la visión de cooperación federativa era casi nula. En este escenario, desde 1982, los bancos estatales fueron utilizados por los gobernadores como instrumento de actuación política (ABRUCIO, 2005) y la grandeza de su autonomía puede ilustrarse por el hecho de que a los bancos estatales se les permitió emitir bonos, normalmente una prerrogativa del gobierno federal.

Es importante señalar, sin embargo, que al no tener un prestamista de última instancia a nivel sub-nacional (ya que no están autorizados a emitir moneda), los bancos estatales tuvieron que recurrir al Banco Central más de una vez, de manera que entre finales de los 1980 y principios de los 1990 se produjo un verdadero proceso de federalización de la deuda estadual, lo que sin duda significó una carga para la Unión. Por otro lado, ese proceso significó una reducción de la autonomía estadual y una retomada de poder del gobierno federal.

Abrucio y Costa (1998) concluyen, pues, que antes de la retomada de una acción más coordinada por la Unión, la configuración del juego federativo brasileño con respecto a las relaciones financieras entre los estados y la Unión, hizo con que los costos de la cooperación fuesen más altos que los de la competición no cooperativa. Entre los aspectos relevantes que ayudaron a establecer tal estándar, vale la pena mencionar la necesidad del gobierno federal de obtener el apoyo de las delegaciones estaduais en el Congreso, la situación económica y financiera en que la Unión se encontraba y el poder acumulado por los gobernadores desde la redemocratización. En pocas palabras, la balanza de poder instaurada pendía a favor de los estados en detrimento del gobierno federal.

Aun del lado del comportamiento no cooperativo en las relaciones verticales, cabe destacar la conducta de la Unión después de la promulgación de la Constitución cuando trató de pasar responsabilidades a los gobiernos sub-nacionales, en lo que se conoció como "*Operação Desmonte*". Tomando como base la actuación de la Unión frente a las unidades territoriales, vale la pena destacar que de la misma forma en que había pocos incentivos para la cooperación por parte de las unidades sub-nacionales, tampoco había, del lado de la Unión, incentivos suficientes para hacerla actuar de forma cooperativa, ya que había perdido recursos y poder sin necesariamente repasar funciones.

Otra forma utilizada por el gobierno federal para compensar la pérdida de ingresos derivada de la descentralización fiscal y financiar las políticas públicas, fue la ampliación de sus recursos a través del aumento de las contribuciones sociales⁶ y de otras fuentes de ingresos que no exigen ser compartidas con los demás niveles de gobierno. Eso permitió conjugar, al mismo tiempo, una descentralización fiscal con altos niveles de gasto del gobierno federal (ALMEIDA, 2001; 2005). Ese proceso ya está inserido en el contexto de retomada del poder por el gobierno federal luego de 1994. Mismo con dificultades, la Unión aprobó en el Congreso Nacional una enmienda constitucional que permitía la creación de nuevas fuentes de recaudación junto a las empresas sin que hubiese la necesidad de compartir con los Estados y municipios. Acorde Kugelmas y Sola (1999), el aumento de valores de esas contribuciones y su concentración en la Unión tuvieron como efecto ampliar la irracionalidad del sistema tributario en las relaciones intergubernamentales. De esa manera, pasaron a convivir dos lógicas opuestas: descentralización de ingresos con una recentralización de más impuestos.

El carácter no cooperativo en las relaciones intergubernamentales no fue peculiar de la relación vertical entre las entidades territoriales y la Unión, sino que también se produjo en las relaciones horizontales, sobre todo en la relación entre los estados. En esta dimensión, la mayor manifestación de los efectos de la descentralización fiscal coronada en la Constitución fue la llamada "guerra fiscal". Cabe señalar que el uso de incentivos fiscales en programas de desarrollo regional o local no fue una nueva práctica establecida en el período. De hecho, Prado (1999) identifica que al menos desde los años 50, siempre han existido estados (y, más recientemente, municipios) valiéndose de incentivos fiscales para sus programas de desarrollo. Sin embargo, lo que caracteriza la guerra fiscal es la exacerbación de este carácter competitivo de forma a volverse la tónica del modelo de relación.

⁶ Como el COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) y el PIS (Programa de Integração Social).

Esa es otra manifestación del poco aprecio hacia construir relaciones intergubernamentales con lógicas más cooperativas y menos competitivas. La misma cuestión sí aplica a las ciudades en un fenómeno que Melo (1996) llamó de "hobbesianismo municipal": una guerra de todos contra todos mirando obtener suceso en atraer empresas con la promesa de generar empleo y renta al conceder descuentos en tributos territoriales (IPTU) y de servicios (ISS) para las localidades en efectivo *race to the bottom*.⁷

En este sentido, la situación económica de la época junto con los mecanismos institucionales, creados a partir de la redemocratización y consolidados en la Constitución, tuvieron el papel de intensificar las prácticas existentes entre los estados y entre algunos municipios. Como sugiere Varsano (1996), a pesar de la existencia de LC 24/75⁸ que prohibía la concesión de exenciones y otros incentivos fiscales relacionados al ICMS⁹, a menos que aprobado por unanimidad en el Consejo Nacional de Política Financiera (CONFAZ). Todavía, la falta de otros mecanismos de control hizo con que la guerra fiscal se tornara una práctica depredadora presente en el sistema federativo brasileño que persiste hasta hoy. Además, fue el propio colapso de las finanzas estatales en los primeros años de la década del 90 que estimuló la adopción de esta práctica fiscal. De esta manera, la descentralización fiscal asociada con la práctica de la guerra fiscal ha generado una situación de conflicto en la federación brasileña que rara vez es un juego de suma positiva (VARSANO, 1996).

El estándar competitivo de relación entre las entidades federativas se extendió, igualmente, al nivel municipal. Así, también en las relaciones entre municipios la competición no cooperativa fue la regla del sistema durante un tiempo. Además de los episodios de guerra fiscal a nivel municipal, se destaca como una de las prácticas depredadoras de competición, la multiplicación del número de municipios. Esto ocurrió porque las reglas establecidas crearon un desestímulo para la cooperación al incentivar la separación y consecuente multiplicación de municipios para recibir los recursos del Fondo de Participación de los Municipios (FPM) (ABRUCIO; COSTA, 1998). El desmembramiento puede ser ilustrado en el hecho que el número de municipios casi se triplicó en cincuenta años (VARSANO et al, 1998). Gracias al mantenimiento de los criterios de reparto del FPM, los municipios medianos y grandes se beneficiaron proporcionalmente menos que los más pequeños. Además, los municipios desmembrados perdieron parte de sus ingresos, siendo los mayores perjudicados.

Incluso, con respecto al estándar competitivo presente en el nivel municipal, se destaca la relativa falta de incentivos en la Constitución para que los municipios se reúnan en consorcios, sobre todo debido a la ausencia de una figura jurídica de derecho público para alentar a los gobiernos locales a crear mecanismos de cooperación (ABRUCIO, 2005). Mismo que ese hiato jurídico tenga sido respondido con la Ley de Consorcios Públicos (2005), los estímulos hacia un juego de suma positiva entre las ciudades siguen difíciles de concretarse. Ese arreglo depende de muchos factores como la disposición política de acción conjunta, la superación de diferencias partidarias y el apoyo de los parlamentos locales, ya que la creación de una figura jurídica inter-municipal demanda financiación de todos los involucrados, lo que por la legislación brasileña solamente es permitido si la mayoría de los concejales en cada municipalidad lo

⁷ El Impuesto Predial y Territorial Urbano (IPTU) y el impuesto Sobre Servicios de Cualquier Naturaleza (ISS) constitucionalmente son municipales y las dos más grandes fuentes propias de financiación. Los municipios no tienen autonomía hacia definir valores y porcentajes de las tasas, pues la Constitución creó padrones nacionales, pero tienen poder hacia no cobrar o reducir esos valores. E eso genera competencia entre las ciudades, sobre todo las más carentes de fuentes de desarrollo económico, intentando manejar exenciones de esos tributos hacia empresas privadas.

⁸ Ley Complementar n° 24, de 7 de Enero de 1975.

⁹ El ICMS es el mayor impuesto estadual e incide sobre la circulación de mercaderías y prestación de servicios. Su nombre completo en portugués es: Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

aprueba. Y eso puede generar o mantener prácticas de *free rider*, ya que la lógica de la competencia o del autarquismo se pueden mantener en perjuicio de la cooperación.

Por lo tanto, debido a la insuficiencia de arreglos para fomentar comportamientos cooperativos entre los municipios, también prevaleció en este nivel de gobierno un juego competitivo en busca de fondos de otros niveles de la federación y una batalla para atraer inversiones industriales en lo que ya fue destacado como el fenómeno de "hobbesianismo municipal". Luego, un estándar competitivo, a menudo depredador, de relaciones intergubernamentales caracterizó el período de la redemocratización y los primeros años de la nueva Constitución, generando pocos incentivos para la cooperación y actuación conjunta, tanto en sus relaciones horizontales como en las verticales. En la década de 1990, especialmente en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, algunos de estos temas empezaron a ser abordados, tratando de equilibrar la dinámica intergubernamental

Pero además de los aspectos centrífugos en términos fiscales que predominaron hasta mediados de los años 90, aunque presentes en las relaciones intergubernamentales horizontales, la acción del Estado federal en Brasil tuvo una dirección redistributiva. No fuera ese esfuerzo de la Unión quizás las tendencias históricamente centrípetas del federalismo brasileño podrían haber exacerbado aún más las asimetrías regionales. Todavía, si esa es una condición necesaria para manejar con las desigualdades fiscales, es insuficiente para equilibrar relaciones federativas. En ese sentido, cuando se compara el peso del Estado de San Pablo en la federación con los menores estados del Norte y Nordeste la distancia en términos de poder fiscal es muy grande. Por lo tanto, si la lógica competitiva y más *estadualista* que prevaleció en las relaciones intergubernamentales era contraria hacia producir vínculos de cuño cooperativo, el esfuerzo del gobierno federal, sobre todo desde mediados de los años 90 buscó centralizar la definición de "mínimos nacionales" hacia reducir desigualdades. Ese continúa siendo un desafío de las relaciones intergubernamentales que tiene en las asimetrías fiscales uno de sus puntos a merecer más destaque. Pero, en esa vía, Arretche (2012) muestra que no fuera el rol redistributivo de la Unión, manejando los instrumentos constitucionales, los dilemas de desigualdad regional en términos de ofertas de servicios y políticas públicas serían aún más profundos.

Federalismo y descentralización de políticas públicas en las relaciones intergubernamentales

Como mencionamos anteriormente, la nueva Constitución no sólo redefinió los términos del pacto federativo vigente, como también, y en línea con la mayor importancia atribuida a los municipios, estableció nuevas directrices para la implementación de las políticas públicas, particularmente las sociales. En este proceso, es importante tener en cuenta que los cambios en la naturaleza de las relaciones intergubernamentales procesados durante la década de Ochenta y consolidados en la nueva Carta Constitucional son un requisito previo para la comprensión de la transferencia de competencias en el área social. De hecho, los cambios en las políticas sociales dependen directamente del tipo de estándar federal de las relaciones intergubernamentales establecido en la nueva fase del federalismo brasileño. Sí en la área fiscal hay trazos fuertes de competición entre vertical y horizontal entre los entes federativos, en el caso de la descentralización de políticas pública la tónica ha sido, desde su comienzo, más cooperativa, además de los conflictos que existen.

Acorde Abrucio y Grin (2015), la expansión de las políticas sociales ocurrió de forma segmentada por grupos sociales, hecha bajo padrones clientelistas, autoritarios o excluyentes y administrada por una lógica generalmente patrimonialista. Los primeros esfuerzos de construcción de políticas sociales en Brasil se erigieron en los gobiernos de Vargas y en el régimen militar, ambos períodos autoritarios.

Sin embargo, la política social de Vargas estaba anclada en gran parte a lo que Wanderley Guilherme dos Santos (1987) ha denominado de "ciudadanía regulada", en la cual los derechos de los ciudadanos se procesaban a través de la regulación de las profesiones, dejando en el estado de pre-ciudadanía a todo aquel cuyo trabajo no estaba reconocido por la ley¹⁰. Desde esta perspectiva, el sistema ha crecido incorporando únicamente los segmentos situados por encima de una cierta línea de la pirámide social. El régimen militar de 1964, por otro lado, universalizó la cobertura de las políticas sociales, pero lo hizo bajo un sistema político cerrado y represor de las demandas sociales (WERNECK VIANNA, 1998).

Excluyendo los beneficiarios de las políticas del proceso de toma de decisiones, el Estado se configuró durante el período militar como una máquina centralizada y tecnocrática. En resumen, antes de 1964, los beneficiarios de las políticas ofrecidas por el Estado se limitaban a una pequeña y estratificada porción de la población, pero estaban incorporados en el mundo de la ciudadanía, participando de las decisiones importantes. Luego, los cambios realizados en la política social durante el régimen militar expandieron, por un lado, la población beneficiaria, pero desintegraron, por el otro, los esquemas asociativos y excluyeron las demandas sociales (WERNECK VIANNA, 1998). Por lo tanto, las políticas públicas desarrolladas hasta el periodo de la redemocratización se caracterizaron por la centralización operativa y financiera a nivel federal, por la fragmentación institucional (FARAH, 2001) y por no ser universales o no ser participativas.

La reacción al modelo de políticas sociales consolidado en los períodos autoritarios de la historia brasileña creó un amplio consenso sobre la descentralización como el mejor mecanismo para democratizar las políticas públicas (ARRETCHE, 1996; SOUZA, 2002; ALMEIDA, 2005). Además, la descentralización también se asoció con la promesa de mejorar la eficiencia del gobierno, al permitir una mayor proximidad entre las políticas locales y sus ciudadanos lo que, en consecuencia, produciría un aumento en el bienestar de la población (ARRETCHE, 1996; SOUZA, 2002). Así, en el período de la redemocratización, los beneficios en torno a la descentralización fueron consensuales, incluso entre grupos políticos contrarios (KUGELMAS; SOLA, 1999; ARRETCHE, 1996). Aun como reacción al patrón dominante de la política en los períodos anteriores, los constituyentes trataron de crear una fórmula que garantizase la descentralización más allá de su aspecto técnico, consagrando la participación en la gestión descentralizada de la nueva área de la seguridad social (NOGUEIRA, 1997). Según Abruicio y Grin (2015), la universalización de los derechos básicos, superando el modelo selectivo de las políticas públicas de los períodos anteriores, fue otro de los principios garantizados por la Constitución con el fin de oponerse al modelo de las políticas públicas de los períodos autoritarios. Dicho esto, queda claro que el consenso sobre el tema, garantizó que la descentralización fuese incorporada en la Constitución como una de sus principales directrices. La construcción de un sistema brasileño de protección social, como expreso en el texto constitucional, estableció un nuevo modelo para las políticas sociales, orientado a la universalización de los derechos y a la descentralización de los poderes y competencias en el campo de las políticas públicas que se presentaran como una nueva etapa en la historia del federalismo brasileño. En una busca de apartarse de ese modelo, la Constitución propuso un paradigma de políticas públicas en que:

a) Se ponía énfasis en la creación de un padrón universalista de políticas públicas intentando asegurar a todos ciudadanos los derechos a disfrutar de servicios y bienes públicos ofertados por el Estado. La área de salud fue la que más enfatizó esos principios, aunque también estuviesen presentes en otras políticas como Educación y Asistencia Social, en ese caso especialmente por medio de los programas de transferencia de rentas que empezaron en la segunda mitad de los años 90 (inicialmente con el programa

¹⁰ En la época de Getulio Vargas eso se refería no solo a los trabajadores informales como, también, a todos los trabajadores rurales que no tenían vínculos de empleo por medio de contratos de trabajo.

"Beca Escuela" que después fue ampliado, en el año 2005, con el programa "Beca Familia". Lo más importante es que con ese padrón universalista, las políticas no podrían, al menos formalmente, separar los beneficiarios en tipos de ciudadanos aptos y no aptos.

b) Hubo también la creación de nuevas áreas o remodelación de antiguas hacia responder a nuevos temas, de las cuales la Asistencia Social es el caso más ejemplar, sea por la ampliación de su alcance con las políticas de transferencia de renta, sea por los cambios de acceso que pasaron a ser caracterizados por la reducción de modelos de oferta más clientelista. La concepción de derecho universal pasó a prevalecer sobre la acción más discrecional del poder público conforme los públicos.

Los cambios producidos en la oferta de políticas públicas a través de ese nuevo paradigma de la Constitución no podría ser puesto en marcha sin rever la forma como el Estado se organizaba para ofertar esos servicios y bienes públicos. Es por eso que Abrucio (2005: 7) destaca que "la coordinación federativa puede realizarse, en primer lugar, por medio de reglas legales que obliguen los actores a compartir tareas y decisiones - definición de competencias en el terreno de las políticas pública, por ejemplo". Eso es lo mismo que decir que el nuevo modelo de *welfare state* introducido por la Constitución demandaba otro formato de relaciones intergubernamentales que tuvo en la descentralización de políticas el camino preferencial. Puesto de otra forma, coordinar actividades descentralizadas y la resolución de problemas comunes entre las esferas federal y sub-nacionales, sobre todo los municipios, requería nuevos arreglos institucionales que, por supuesto, impactaron sobre el pacto federativo (AFFONSO, 2000; SOUZA, 2002). Además, en países como Brasil, donde la descentralización también se confunde con las competencias comunes entre las tres esferas de gobierno, las relaciones intergubernamentales no pueden ser comprendidas apenas en el ámbito administrativo, pues dicen respecto a vínculos federativos de naturaleza política (GRIN, 2012). Pero la concepción de un Estado de Bien Estar más amplio sin ampliar la extensión del poder público, que se buscaba por medio de la descentralización, podría ampliar la ineficiencia en la oferta de las políticas públicas.

Pero, además de temas de economía y gestión, existe la dimensión de carácter político del proceso de descentralización en Brasil. La asociación entre la descentralización y la democratización era un rechazo del modelo autoritario del régimen anterior, aunque ese proceso tuvo una serie de efectos no anticipados que sólo serían percibidos a lo largo de los años Noventa. Por ejemplo, la dificultad de coordinación federativa debido a los problemas de capacidad técnica y administrativa de los gobiernos sub-nacionales, sobre todo los municipios (GRIN, 2014). En este sentido, el *timing* de la descentralización en Brasil tiene la peculiaridad de coincidir con el período de transición democrática, favoreciendo la identificación entre los dos procesos (AFFONSO, 2000). También, debido al hecho que el proceso descentralizador no fue una política del gobierno federal, como en la mayoría de los países que pasaron por procesos similares, como México y Argentina, por ejemplo, sino que fue discutido en la Asamblea Constituyente dominada por una coalición pró-gobiernos sub-nacionales. En ese sentido, Souza (2002) pone de relieve su contenido político como una respuesta de los constituyentes a la lógica centralizadora del poder durante el régimen militar. De la misma manera, la consagración del proceso de descentralización en la Constitución y no en una ley común es otra característica peculiar del caso brasileño (MELO e REZENDE, 2004). En efecto, lo que se deseaba era así garantizar que tentativas de retroceso sería más difíciles de ser propuestas y aprobadas.

Aún en la senda de la política de descentralización, en Brasil, el federalismo cooperativo se organiza por medio de competencias comunes entre las esferas de gobierno, lo que define los contornos estructurales das relaciones intergubernamentales entre el poder federal y gobiernos sub-nacionales.

En esos términos, mismo con la ampliación de atribuciones y *status* político y jurídico de los municipios andando de manos con un aumento de su autonomía decisoria (también reforzada con más recursos financieros constitucionalmente garantizados), la descentralización demanda coordinación federativa. Acorde Rodden (2005: 11), "el federalismo significa que hacia algún grado de subconjunto de las decisiones o actividades del gobierno central es necesario obtener consentimiento o cooperación activa de las unidades sub-nacionales". Dicho de otra forma, el desafío de la descentralización como instrumento para formalizar las relaciones intergubernamentales demanda definir arenas y foros en los cuales los entes sub-nacionales y el gobierno federal puedan negociar y acordar responsabilidades.

En una escala menor, no de ámbito territorial, (Arretche, 1999; Souza, 2004), es importante conocer el diseño institucional de las políticas descentralizadas, sobre todo sociales, pues esa es una variable dependiente de la capacidad del gobierno federal de inducir o constreñir ese proceso. Las estrategias inductoras del gobierno federal intentando delegar y/o normalizar la implementación de políticas hacia los gobiernos sub-nacionales son el punto nodal involucrado. Eso es así, pues como los gobiernos sub-nacionales han adquirido más autonomía legal y política, las políticas públicas son federales y solamente son asumidas en nivel local sí los estímulos parecen buenos. La trama que pasó a caracterizar las relaciones intergubernamentales quedo más compleja que la dinámica de "nosotros propusimos" y "ellos disponen". El *give and take* (dar y recibir) tiene que manejar con gobiernos que son autónomos y deben ser convencidos a operar de forma descentralizada políticas nacionales como Pressman (1975) analizó en el caso de Oakland (EUA). De parte del gobierno federal, el problema pasó a ser que con las nuevas características constitucionales mesclando universalización de derechos sociales, autonomía política y jurídica de los gobiernos sub-nacionales y descentralización, la única forma de implantar ese modelo sería contar con la adhesión de los entes federativos.

En este escenario, la descentralización prevista en la Constitución posibilitaba, en el campo de las políticas sociales, la existencia de características cooperativas en el federalismo brasileño (ALMEIDA, 2004; FARAH, 2001; ABRUCIO; SANO, 2011). De hecho, como ya fue referenciado, el artículo 23 de la nueva Carta estableció como tarea común de la Unión, de los estados y de los municipios áreas importantes de políticas públicas, como salud, bienestar social, educación, cultura, vivienda y saneamiento, medio ambiente, reducción de la pobreza, etc. Por otro lado, el artículo 24 asignó poderes legislativos concurrentes a los estados y al gobierno federal en la educación, cultura, protección del patrimonio histórico, protección de la infancia y la juventud, entre otros. Por lo tanto, al definir tanto áreas en que la competencia es común entre los niveles de gobierno como áreas en que la competencia es concurrente, la Constitución dejó en abierto el tipo de relaciones intergubernamentales que se establecerían en los años siguientes.

No obstante el potencial de cooperación en materia de políticas públicas en la Constitución, el modelo competitivo establecido en la relación entre los niveles de gobierno juntamente con la ausencia de incentivos para crear arreglos para cooperar hizo con que, en los primeros años de la promulgación de la Carta, el tono de la cooperación fuera suplantado por un federalismo compartimentado en lo que se refiere a la provisión de políticas públicas. A eso se adjuntaba la poca capacidad de coordinación del gobierno federal, sea por lógica centrífuga del federalismo, sea porque el modelo de relaciones intergubernamentales apoyado en sistema cooperativos de políticas, en el cual la Unión descentralizaba atribuciones, era novedoso en Brasil. Se hizo necesario crear la ingeniería institucional en cada área en las áreas de políticas públicas que pasaron a ser responsabilidad de los gobiernos sub-nacionales.

Pero, del punto de vista intergubernamental, todavía había un obstáculo central a ser ultrapasado: los estímulos provenientes del gobierno federal tenían que ser creíbles por los entes, sobre todo los municipios. Por ejemplo, en la área de salud, las bases de esos lazos constitucionales fueron detalladas en las leyes 8080/90 y 814290, aunque faltaban las reglas operacionales de como los vínculos federativos iban a organizarse en ese sistema de políticas. Así, solamente después de la definición de las Normas Operacionales Básicas (NOB), editadas por el Ministerio de Salud a lo largo de los años 90, quedó más claro para las municipalidades las condiciones de adhesión. De ese modo, el diseño del modelo de atendimento en salud fue completado de la forma como es hasta la fecha. Lo más importante en términos intergubernamentales es que cuando las NOB/91 y NOB/92 fueron lanzadas solamente 22% de las localidades habían adherido al sistema; con la NOB/93 ese número saltó hacia un 63%; finalmente con la NOB/96, implantada llenamente en el año 1998, el porcentual de municipios llegó a un 99,6% (ARRETCHE, 2004). Eso ejemplifica los esfuerzos para construir el abanico institucional y legal, hacerlo confiable para los gobiernos locales con el objetivo de ponerlo en marcha en los nuevos marcos constitucionales de la descentralización.

Si la Carta autorizaba, entonces, cualquier ente a implementar programas en una serie de áreas de políticas, de forma simétrica, no forzaba ninguno de ellos a hacerlo (ARRETCHE, 2004). Así, en un primer momento, la disposición del artículo 23 hizo con que los estados se eximiesen de la realización de inversiones, creyendo que estaban constitucionalmente desobligados (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). Asimismo, la competencia compartida en materia de política pública abrió la posibilidad de que se produjeran iniciativas sin ninguna integración, yuxtapuestas o en direcciones contrarias, causando una ineficacia en el gasto público (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). Por otra parte, la falta de claridad en la definición de las obligaciones (KUGELMAS; SOLA, 1999) complicó aún más el patrón de las relaciones intergubernamentales en el país. Adicionalmente, como identificó Celso Daniel (2001) se creó un tipo de "municipalismo autárquico" en el cual se creía que los gobiernos locales serían capaces de formular e implementar políticas públicas aislados.

De esa manera, la Constitución puso en marcha un tipo de federalismo compartimentado con pocos incentivos para la cooperación en la prestación de los servicios y bienes públicos. En este modelo, cada nivel de gobierno trató de encontrar su papel específico, actuando de manera aislada y sin incentivos institucionales para compartir tareas (ABRUCIO, 2005). Esa línea es seguida por Souza (2005), al decir que el federalismo que surgió luego de 1988 es escaso de mecanismos de coordinación y cooperación intergubernamental en nivel vertical y horizontal. El sistema previsto por la Constitución creó pocos canales de negociación que impactasen en la disminución de competición entre los entes. Esa línea de argumentación comprende aún que el federalismo que surgió en ese período podría ser ingobernable, especialmente por su fragmentación expresada por la existencia de muchos puntos de veto con el poder y autonomía financiera, política e administrativa asumida por gobiernos sub-nacionales (Estados). Como el federalismo había pasado en corto período del fuerte centralismo del período militar hacia una descentralización acelerada, los arreglos políticos y institucionales no fueron capaces de ser creados. Y eso generaría una incompletitud e indefinición de atribuciones. Además, con esa mayor apertura del sistema político, el proceso decisorio en las arenas de relaciones intergubernamentales quedaron más complejas con el surgimiento de nuevos actores (partidos, gobernadores, alcaldes de grandes ciudades, sociedad civil y el poder legislativo) (ALMEIDA, 2001).

Debemos destacar todavía que, sumado al modelo compartimentado del federalismo que caracterizó el primero período pos 1988, la heterogeneidad de las unidades sub-nacionales en el caso brasileño también contribuyó para que los primeros años de la descentralización fueran marcados por un andamio descoordinado en este proceso.

En primer lugar, es importante acentuar que la disparidad socioeconómica entre las unidades federativas se puede destacar como una característica distintiva de la federación brasileña (AFFONSO, 2000). Así, a pesar de la mayor participación de las entidades sub-nacionales en la gestión de las políticas públicas, la heterogeneidad existente entre los municipios y entre los estados del país, ha hecho con que la literatura esté de acuerdo en subrayar que el proceso de descentralización que se produjo durante los años Noventa, ocurrió en diferentes ritmos, tanto entre las unidades federativas como entre las políticas sectoriales (ARRETCHE, 1999; SOUZA; CARVALHO, 1999). Delante de este contexto, se destacan las desigualdades entre las unidades sub-nacionales en el ritmo de formulación y decisión entre las diferentes políticas sectoriales, en el ritmo de implementación y en la calidad de los servicios ofrecidos a la población local (ARRETCHE, 1996).

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

En este sentido, Arretche (1996) señala que la superación de estas dificultades no puede ocurrir únicamente por iniciativa de los gobiernos locales, precisamente por su heterogeneidad. Así, para evitar el riesgo de profundizar las disparidades regionales ya existentes, es importante que el gobierno federal coordine las acciones con el objetivo de prestar atención a los diferentes ritmos del proceso de descentralización, buscando mecanismos para garantizar que los municipios menos desarrollados puedan participar en el proceso de descentralización de forma eficaz.

Dicho esto, es importante tener en cuenta que una vez que la redefinición de las competencias y tareas de gestión de políticas sociales se han celebrado bajo los cimientos institucionales de un Estado federativo (ARRETCHE, 1999), las negociaciones entre los niveles de gobierno son fundamental. El arreglo federativo expreso en la Constitución, determinando a los estados y municipios como entidades autónomas, significó, entonces, que los gobiernos sub-nacionales, a diferencia de los regímenes militares, comienzan a asumir funciones de gestión en las políticas públicas al ser constitucionalmente obligados, por su propia iniciativa o por adhesión a un programa propuesto por otro nivel de gobierno (ARRETCHE, 2002; 1999). Por lo tanto, el proceso de descentralización fiscal analizado en la sección anterior no garantiza la transferencia de funciones de gestión de las políticas sociales (ARRETCHE, 1999). La descentralización fiscal puede ser considerada condición necesaria aunque no suficiente para el proceso más completo de descentralización de la gestión de políticas públicas.

Para que este último ocurra es necesario que haya incentivos para la asunción de los encargos y funciones por parte de las unidades sub-nacionales. Pero el argumento opuesto, recordado por Almeida (2001) era que había una incongruidad inserta en ese modelo: descentralizar políticas sociales generaba estímulos opuestos hacia las buenas prácticas de gestión fiscal, sobre todo si los gobiernos sub-nacionales tenían autonomía en esa área (el caso del ICMS en los Estados) o si recibían recursos garantizados por la Constitución (el caso del FPM, especialmente en los municipios más pobres). Importa destacar que ese arreglo tributario y financiero fue constitucionalizado hacia reducir la posibilidad de reversión, aún que el gobierno federal, después de la mitad de los 90, tenga quitado de los gobiernos sub-nacionales una parte de recursos cuando creó las llamadas "contribuciones sociales".

En esta dirección, tomando como base el carácter negociado del proceso de descentralización en contextos democráticos en que la autonomía de los gobiernos sub-nacionales está constitucionalmente garantizada, parte de la literatura muestra cómo el éxito de la descentralización depende del desempeño del gobierno federal (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 1999; DRAIBE, 1997). Depende también de "comportamientos responsables" ser obtenidos y/o estimulados. En este sentido, Draibe (1997) identifica que para que la descentralización tenga éxito es necesario que haya una política explícita, coordinada y continua llevada a cabo por un "centro" fuerte. En la misma dirección, Arretche (1999) argumenta que el proceso sólo puede ser eficaz en la medida en que los gobiernos locales tengan mayores beneficios que costos al hacerse cargo de determinadas actividades. Para asegurar que la relación costo-beneficio sea favorable, el gobierno federal desempeña un papel esencial en la elaboración de incentivos suficientes para la adhesión de los niveles sub-nacionales al proceso de descentralización de los encargos y funciones (ARRETCHE, 1999). Un primer punto es que todas las políticas sociales buscaron, con la nueva Constitución, constituir fuentes estables de financiación.

No debe ser olvidado que, acorde Abrucio y Grin (2015), en términos políticos, la dinámica de las relaciones intergubernamentales salió de un federalismo normalizador y centralizado hacia otro más democrático y descentralizado en el cual se amplió la valoración del "poder local". En ese sentido, fueron creados mecanismos de control y participación democráticos en todas las políticas públicas descentralizadas. Los ejemplos más notorios en esa línea son los consejos y espacios de participación ciudadana, amparados por las leyes, hacia fiscalizar las deliberaciones de las políticas en nivel local (TATAGIBA, 2005). El nuevo arreglo legal exigió que los gobiernos sub-nacionales, para recibir recursos federales, tendrían que crear esos foros como órganos de fiscalización y, en muchos casos, como salud, educación y asistencia social, con poderes para intervenir en el rumbo de la política.

En la próxima sección se analizan los cambios ocurridos a partir de mediados de los años noventa en el federalismo brasileño y sus impactos en el modelo de políticas públicas. Las alteraciones están en línea con la importancia atribuida por la literatura especializada al papel del gobierno federal en el proceso de descentralización, mostrando como el reequilibrio de las relaciones a través de un fortalecimiento del gobierno central fue fundamental para coordinar el proceso de descentralización en curso, incentivando prácticas más cooperativas y el trabajo conjunto en materia de políticas públicas.

El nuevo papel del gobierno federal en el modelo de relaciones intergubernamentales a partir de mediados de 1990

En la historia federativa brasileña, la "Edad del Real"¹¹ puede ser identificada como un nuevo punto de inflexión o como una coyuntura crítica, una vez que cambiaron la dinámica intergubernamental mediante el fortalecimiento del gobierno federal *vis-à-vis* los gobiernos estatales. Franzese (2010) señala que si bien la literatura tiende a estar de acuerdo sobre el proceso de descentralización promovido por la Carta Constitucional, el análisis de las transformaciones que ocurrieron a partir de 1994 son distintas unas de las otras. Por un lado, Almeida (2005) afirma que el gobierno federal habría jugado un papel importante en el rediseño de las relaciones intergubernamentales en los mediados de los años 90, pero que sus acciones no serían suficientes para caracterizar un proceso de re-centralización. Por otro lado, Arretche (2009) indica que desde 1995 el gobierno brasileño estaría experimentado un proceso de centralización federativa. E esa es una cuestión que el debate en la literatura hay concentrado su atención desde los años 2000.

¹¹ Se refiere al contexto de estabilización de la moneda y de la inflación ocurridos durante los años noventa que culmina en el plan Real en 1994. El nombre se refiere al lanzamiento de una nueva moneda (el Real) que substituyó el cruzeiro.

Pero hay visiones distintas como Abrucio (2005) que sugiere que la transformación del federalismo brasileño se puede entender mejor a la luz de un proceso de coordinación federal, es decir, a partir de las formas de integración, intercambio y toma de decisión compartida presentes en las federaciones. El abordaje en términos de coordinación permite superar la dicotomía centralización *versus* descentralización que, en muchos momentos, no consigue explicar las transformaciones del modelo de relaciones intergubernamentales brasileño. Otras elaboraciones son también moderadas en torno de ese punto, intentando mostrar que la dinámica descentralización vs. recentralización en las relaciones intergubernamentales no son opuestas, pues pueden convivir cercanas bajo el mismo abanico político y constitucional, pero deben ser analizadas conforme la arena de políticas en cuestión. Acorde Almeida (2005), hay movimientos que caminan juntos en direcciones distintas, como es el caso de la descentralización de políticas sociales y a recentralización de la política fiscal. Ambas se profundizaron en caminos distintos, lo que muestra que solamente la variable territorial no es suficiente para comprender la evolución más reciente de las relaciones intergubernamentales en Brasil. Ni se trata de una creciente centralización en los términos de Riker, ni de la convivencia de unidades de gobierno no-centralizadas acorde Elazar, pero una mezcla de las dos y de las variables territorial y políticas públicas.

En general, se puede identificar que desde los primeros años de la década del Noventa, el gobierno federal creó mecanismos que circunscribieron la autonomía de las entidades territoriales en el campo de las finanzas. Especialmente desde 1994, en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, se crearon condiciones más favorables para el gobierno federal, posibilitando alteraciones en el pacto federativo y en la dinámica intergubernamental. Anteriormente, aun en el gobierno de Itamar Franco (1992-1994) fue aprobado un acuerdo de renegociación de las deudas estatales, en el que los estados se comprometían a no gastar más de 11% de los ingresos netos en el pago de deudas. Por un lado, esto significó una victoria para el gobierno federal, por otro, el acuerdo contemplaba sólo un 40% de las deudas totales, porcentaje correspondiente a las deudas contraídas con los bancos federales (ABRUCIO; COSTA, 1998). Fue a partir de 1994, con la elección de Fernando Henrique Cardoso, que el péndulo federativo se re inclinó hacia el lado de la Unión.

Con respecto a las finanzas intergubernamentales, las medidas adoptadas por el gobierno federal tuvieron un fuerte impacto en el cambio de la dinámica federativa. En primer lugar, el contexto de estabilización de la moneda fortaleció el gobierno federal y ayudó a lanzar la crisis financiera de los estados. Esto se debe a que, con el final de la inflación, los gobiernos estatales dejaron de obtener los ingresos que provenían del *floating*, así como el aumento de la tasa de interés encareció el pago de las deudas. Sin embargo, la propia conducta depredadora, sobre todo en la guerra fiscal, ya había debilitado las cuentas públicas de los estados al renunciar a los ingresos derivados de las subvenciones y de los incentivos fiscales. El Plan Real también exasperó la situación de los bancos estatales, dando lugar a una reestructuración de las instituciones estatales que mismo teniendo un alto costo para la Unión, contribuyó a modificar el reequilibrio entre la Unión y los estados (ABRUCIO; COSTA, 1998).

Otro factor que ayudó a revertir la trayectoria descentralizadora presente desde los últimos años del régimen militar, fue la creación del Fondo Social de Emergencia (FSE), que limitó el volumen de transferencias vinculadas a los municipios y a los estados (KUGELMAS; SOLA, 1999), complicando aún más las cuentas estatales. Po ese mecanismo, el gobierno federal amplió su autonomía de gastos sin la necesidad de compartirlos con los Estados y municipios. Esa fue la primera medida de reversión recentralizadora en la Unión salió ganadora en el Congreso Nacional y un punto de inflexión en las relaciones intergubernamentales en favor del gobierno central.

La crisis financiera en la que los estados se encontraron los obligó a renegociar sus deudas con la Unión (ABRUCIO; COSTA, 1998). También con respecto a las iniciativas emprendidas para contrarrestar el aspecto depredador de las relaciones financieras, merece ser mencionada la resolución aprobada en el Senado en 1998 en que se definieron reglas más estrictas para el endeudamiento interno y externo. Aun en lo que se refiere al modelo financiero, después de la negociación de las deudas estatales, se destaca la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), propuesta por el Ejecutivo federal y aprobada por el Congreso en el 2000 (ALMEIDA, 2005). La ley debe ser enfatizada pues limita la autonomía de las entidades sub-nacionales al disciplinar sus finanzas, además ser un más un ejemplo de imposición del poder central al definir reglas normalizadoras para todos los entes federativos al limitar su gastos, lo que implicó en reducir su autonomía. Siendo más específico, la LRF definió límites de gastos con personal (60% de los ingresos netos); límites de endeudamiento; metas fiscales anuales hacia tres años; la prohibición de crearse despensas futuras - más de dos años - sin indicar las fuentes de ingreso o áreas de reducción de gastos y límites de gastos en años electorales.

Además de la cuestión financiera, la década de Noventa fue marcada, también, por una serie de acciones del gobierno federal que trataron de alterar el modelo federativo post-88 vía cambios en el modelo de políticas públicas. En este campo, la estrategia de fortalecimiento del gobierno federal no estaba en contra de la descentralización, pero se expresó en términos de coordinación, manteniendo los esfuerzos para promover la universalización de las políticas previstas en la Constitución a través de la acción sub-nacional (ABRUCIO; FRANZESE, 2008). Pero el cambio más significativo fue la introducción de una acción más reguladora cercana del modelo de autoridad inclusiva de Wright (1988). En términos de la cooperación federativa en las políticas sociales, conforme el argumento del gobierno central, había un problema de coordinación. Mismo que la Constitución determinase montos de gasto en educación, salud y asistencia social, por ejemplo, cada gobierno sub-nacional invertía en sus propias prioridades, lo que podría no contribuir hacia atigrir padrones mínimos nacionales.

Lotta et al. (2014) señalan que este movimiento a favor de una mayor coordinación se expresa en la formulación de políticas, programas y planes de alcance nacional caracterizando una doble tendencia en el contexto federativo brasileño, tanto a favor de la transferencia de recursos y de competencias como a favor de la coordinación federal. La coordinación se llevó a cabo a través de la vinculación de las transferencias a una prestación de servicios más controlada, a la adopción de metas y a través de la formulación de políticas y normas nacionales (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). En lo que se refiere a la vinculación de las transferencias, se nota una alteración en el patrón dominante desde la Constitución que, como demostramos, había concedido amplias libertades sin contrapartidas a los entes sub-nacionales. Además, el gobierno introdujo un conjunto de mecanismos para limitar el gasto y la autonomía fiscal de los gobiernos sub-nacionales a través de la creación de normas destinadas a garantizar el uso adecuado de los fondos asignados a los programas sociales. Esto ocurrió tanto por la opción de vincular recursos de las transferencias voluntarias a gastos específicos, a través de la transferencia de recursos vinculados a programas específicos (ALMEIDA, 2005).

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

En las políticas de enseñanza, acorde Arretche (2004: 24), el diagnóstico del gobierno central, era que el modelo de financiación implantado luego de 1988, que demandaba de los Estados y municipios invertir un 25% de su recaudación no había logrado éxitos cuantitativos (por ejemplo, con matrículas de estudiantes, sobre todo en nivel primario) o cualitativos (por ejemplo, reducción del analfabetismo o de reprobación). Por lo tanto, el gobierno central, visando alcanzar objetivos nacionales, reducir las asimetrías infra-estaduales y mejorar los sueldos de los maestros, aprobó una enmienda constitucional y creó el Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Fundamental y Valorización del Maestrazgo (FUNDEF) en 1996¹². En la práctica, eso representó una mini-reforma tributaria en ámbito estadual, pues, en cada año, un 15% de los ingresos de Estados y municipios eran retenidos y contabilizados en ese Fondo. Como sus criterios de división son vinculados al número de inscripciones de estudiantes, el Fondo creó un vínculo entre atribuciones e ingresos fiscales. La estrategia del gobierno federal, para reducir desigualdades en el interior de los Estados, y así attingir padrones nacionales mínimos, constitucionalizó esa cuestión. En la área de salud, con la enmienda constitucional 19/2000, regulada en 2012, quedó definido que los Estados deben invertir un 12% de sus ingresos tributarios y las municipalidades un 15%, además de definir de forma rigurosa lo que puede ser considerado gasto en esa política.

Lo que importa es destacar el cambio en el rol del gobierno federal: la política no fue recentralizada, pero la Unión manejó para obtener más coordinación nacional, sin perjuicio de la descentralización ya puesta en marcha. Por otro lado, el duplo proceso de reducción de autonomía - fiscal y en el manejo de las política descentralizadas - muestra ese *turning point* en las relaciones intergubernamentales en favor del peso más grande del gobierno central. Otra vez el Brasil se encontró delante del péndulo entre la sístole y la diástole, pero fue un cambio que pasó sin mudanza de régimen político. Acorde Almeida (2005) ese doble proceso fue motivado por los problemas originados en el período anterior, empezado en 1982 y cerrado en 1994. Esas fueron respuestas del nivel nacional para ampliar el control de la realidad de la gestión de las finanzas públicas en el país y, al mismo tiempo, garantizar recursos para mantener e incrementar el *welfare state* aprobado en la Constitución.

Pero de ahí no se puede decir que el federalismo caminó hacia una nueva centralización o normalización de reglas conducidas desconsiderando el diseño descentralizador de la nueva Constitución. La forma como fue conformado ese proceso es una mezcla de coordinación federativa, disputas en torno de la autonomía de los entes y capacidad inductora de la Unión. Todavía, ese proceso es cortado por la dinámica de vínculos existentes en cada arena de política lo que amplía la complejidad de las relaciones intergubernamentales, pues más de un juego existe al mismo tiempo. Los opuestos de centralización y descentralización no son suficientes para comprender, por ejemplo, que una misma área de políticas públicas, como es el caso de la asistencia social. La implantación de los dispositivos constitucionales pasó bajo la descentralización, pero los programas de transferencia de rentas que empezaron en el mandato del presidente Fernando Henrique (PSDB), luego de 1995, y que fueron ampliadas con el programa Beca Familia (Bolsa Familia) en 2005 ya en el gobierno Lula (PT), ocurrieron de forma centralizada, pues la Unión pagaba los beneficiarios de forma directa.

Por fin, es importante mencionar que, a pesar de no atacar directamente los componentes depredadores y no cooperativos de las relaciones horizontales, los cambios inaugurados en mediados de los años 1990 comenzaron a alterar el modelo compartimentado del federalismo brasileño, reforzando la adopción de mecanismos de coordinación y cooperación entre los entes.

¹² A partir del año de 2006, pasó a llamarse Fundeb, pues además de la educación fundamental (hacia el año quinto) fue ampliada para toda la educación básica (que la Constitución determina obligatoriedad hasta los 14 años o año nueve).

Entre ellos, se destaca el aumento de arreglos cooperativos intergubernamentales, como los consorcios intermunicipales y la retomada de arreglos metropolitanos (ABRUCIO; SANO, 2011). También se construyeron foros intergubernamentales sectoriales con el objetivo de discutir problemas comunes.

La cooperación vertical y horizontal en el federalismo brasileño

Tomando como base la definición de federalismo consolidada por Elazar (1987) - entendido como el compartir del poder, combinando el autogobierno y el gobierno compartido - observamos que la interacción entre los distintos niveles de gobierno es un aspecto intrínseco del federalismo. En base a estas características, Abrucio y Franzese (2007) advierten que el éxito de las políticas públicas en un Estado federal depende del establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación entre los niveles de gobierno. Pero, como llama atención Grodzins (1984), el *marble cake* debe ser analizado alrededor de sistemas nacionales de políticas, que constituyen arenas formadas por los actores en distintos niveles de gobierno, con sus reglas e instrumentos de implantación, como se discute a seguir.

Además, los legados previos también condicionan el ritmo y el período donde queda posible proponer nuevas formas de cooperación en ámbito federativo con sus arreglos de relaciones intergubernamentales. Acorde Almeida (2005: 37), aunque la tendencia fuera en la dirección de ampliar las responsabilidades de los gobiernos locales, municipios en especial, en los marcos de un "federalismo descentralizado" eso significó cosas distintas y en ritmos diferentes. También, esos procesos fueron influenciados por las características de cada política, su legado y la forma como había pasado en el período anterior a 1988 la distribución de competencias entre los niveles de gobierno.

Como señalamos en la sección anterior, el carácter centrífugo, competitivo y depredador que guió las relaciones intergubernamentales en la década de 1980 y en los primeros años después de la promulgación de la nueva Constitución inhibió las características cooperativas que la Constitución también posibilitaba. Por lo tanto, las prácticas de cooperación no fueron la regla del sistema en ese período, siendo los aspectos de competición dominantes. Sin embargo, con base en los cambios realizados desde mediados de 1990, el modelo de federalismo compartimentado comenzó a ser reemplazado por un modelo más cooperativo. La literatura ha acompañado la recuperación y el desarrollo de arreglos cooperativos en la federación con una serie de trabajos sobre la temática.

Los arreglos de cooperación vertical

El debate sobre la cooperación intergubernamental en el federalismo brasileño ha recibido mayor atención en la literatura especializada en los últimos años. La bibliografía está organizada en torno a las formas verticales y horizontales de cooperación. En el lado de las relaciones verticales, destacamos los estudios que se centran en el rediseño de los sistemas de políticas públicas (FRANZESE, 2010; ABRUCIO; SANO, 2013), en la coordinación federal (ABRUCIO, 2005) y en la cooperación resultante de las políticas locales (FARAH; JACOBI, 1997). En cuanto a la dimensión vertical de la cooperación, es decir, la relación entre la Unión y las entidades sub-nacionales, la literatura ha sido bastante exhaustiva. Entre la literatura existente, se destacan los trabajos que estudian la postura de coordinación que el gobierno federal adquirió desde 1994, especialmente en el campo de las políticas públicas sociales (ABRUCIO, 2005; FRANZESE, 2010). En este sentido, el diseño de las políticas se ha definido como esencial para la coordinación federal, así como la coalición de actores y los mecanismos federales de inducción. En ese sentido, tres áreas son emblemáticas en ese sentido; salud, asistencia social y educación (ABRUCIO y GRIN, 2015). Es importante destacar que las tres áreas estaban bajo un abanico amplio de "Seguridad Social", que también involucraba cultura, deportes y ciencia y tecnología que pasó a contar con fuentes propias y estables de financiación para garantizar la oferta universal de los servicios.

En las políticas de salud, modelo que es referencia para las demás, en favor de su legado había una estructura centralizada con un grado mayor de maduración. El sistema fue organizado por encima de redes locales que actuaban de forma aislada y sin cooperación. Todavía, esa fue una condición relevante, pues existían capacidades instaladas que fueron esenciales para establecer relaciones de cooperación y descentralización de servicios hacia los cuales las ciudades deberían progresivamente asumir las acciones de atención básica y formas más complejas de atendimento. A los Estados les tocaría la supervisión de los sistemas municipales, fornecer servicios complementares y apoyar la descentralización. El gobierno federal respondería por la regulación y financiación del sistema. Además hubo una experiencia descentralizadora en mediados de los ochenta, empezada con los gobernadores de oposición al régimen militar en 1982 y continuada con el SUDS (Sistema Único Descentralizado de Salud), antecedente del SUS (Sistema Único de Salud) (ABRUCIO & FERREIRA COSTA, 1998). De esa forma, luego de 1988, fue más facilitada la acción descentralizadora y coordinadora de la Unión. En segundo lugar, había una coalición de actores en el campo de esa política que presentó un proyecto claro, con objetivos más homogéneos e hizo un *lobby* eficaz en la Constituyente.

Desde este ángulo, el caso de la salud es pionero y paradigmático en la creación de un diseño de política que supone una articulación federal nacional, donde la Unión tiene una importante función de coordinación, inducción y financiamiento, pero las entidades sub-nacionales retienen la autonomía propia de los sistemas federales. En el modelo del Sistema Único de Salud (SUS), la existencia de foros intergubernamentales y consejos de secretarios estaduais de salud son esenciales para el funcionamiento cooperativo de dicha política y, por esa razón, vienen siendo replicados en otros sectores de actuación gubernamental (ABRUCIO; SANO, 2013). Acorde Abrucio y Grin (2015), uno de los grandes avances dice respecto a los mecanismos deliberativos. De un lado, esos involucran canales de participación de los usuarios de los servicios; pero, de otro lado, y eso es lo más importante, son sus arenas de negociación y decisión en nivel intergubernamental. Esa característica es reforzada con la creación de espacios institucionales de representación y construcción de pactos que aseguran la participación de gestores municipales, estaduais y federales en la toma de decisiones. Esos foros son las Comisiones Inter-gestores Tripartida y Bipartida (CIT y CIB). Dichas comisiones, a su vez, están apoyadas en el Consejo Nacional de Secretarias Municipales de Salud (CONASENS) y en el Consejo Nacional de Secretarios de Salud (CONASS) y son foros de coordinación federativa más horizontales.

Esos novedosos espacios de negociación intergubernamental no hacen parte del diseño federativo de la Constitución de 1988. Ellos son resultado de la evolución de un modelo creado en el ámbito de la política de salud y constituyen un legado de esa política para el funcionamiento de la Federación brasileña. En ese sentido, la innovación del SUS en la política de salud colabora para la redefinición de una nueva forma de forma de negociación intergubernamental. Prueba de eso es que su formato institucional fu replicado en el área de Asistencia Social cuando fue creado el SUAS (Sistema Único de Asistencia Social). La estructura del sistema, todavía, no significa que hay un perfecto equilibrio de fuerzas en el ámbito de las relaciones intergubernamentales. Los espacios de negociación constituyen arenas focalizadas en producir acuerdos, pero también de disputa política, donde cada ente federativo puede utilizar los recursos que dispone hacia obtener los resultados que intenta.

La Unión utiliza su poder de financiación, al mismo tiempo en que los gobiernos sub-nacionales se valen de sus mejores capacidades de implantación (FRANZESE e ABRUCIO, 2008). En ese sentido, para Abrucio y Grin (2015), fueron creados mecanismos para organizar las relaciones intergubernamentales intentando reducir la desigualdad al establecer padrones nacionales, lo que fue materializado con la creación del Piso Asistencial Básico (PAB) en diciembre de 1997.

Ese también fue un instrumento inductor de la descentralización al garantizar una fuente estable y previsible de financiación federal. Su parte fija establece un repase automático de recursos, fondo a fondo (Unión hacia municipios), calculado acorde el número de habitantes de las ciudades que hacen parte del SUS. En el área de Asistencia Social, el camino hacia la construcción de sus relaciones intergubernamentales fue otro. En primer lugar, el legado de la coalición defensora de la política y su trayectoria institucional fueron muy distintas del proceso que pasó con el SUS y tuvo más dificultad de consolidar su modelo de gobernanza intergubernamental. Históricamente el sector fue marcado por un peso muy grande, desde sus orígenes, por las organizaciones filantrópicas en la provisión de servicios, sobre todo la Iglesia Católica. Mismo con la institucionalización de la política en los años 30 en gobierno Vargas, en el plan local se mantuvo fornecida por organizaciones católicas, lo que aún es muy fuerte en muchas ciudades de Brasil. En segundo lugar, la institucionalización de la política resultó de un proceso de centralización, más específicamente con la creación de la Legión Brasileña de Asistencia (LBA) en 1942. Un tercer punto es que, durante el régimen militar (1964-1985), la Unión buscó reforzar los programas del área y su institucionalización por medio de la LBA. Pero esas acciones no cerraron con el escenario de descoordinación intergubernamental, superposición de competencias y, de modo especial en el plan sub-nacional, discontinuidad de políticas (DRAIBE, 1994). En el fondo, ese tercer legado muestra que la construcción de un padrón institucional y sistémico de *welfare* en esa área fue hecha de forma centralizada, sin la difusión de esa institucionalización hacia estados y, sobre todo, municipios como locales de oferta de servicios.

El legado previo y mayor desarticulación de los actores en la coalición de esa política retrasaron el desarrollo de arreglos de cooperación intergubernamental. Todavía, a ejemplo del SUS, fueron desarrollados sus instrumentos de negociación y deliberación federativa verticales (comisiones bipartidas y tripartidas - las CIBs y CITS) como también de articulación horizontal (en ese caso entre el SUAS y el *Bolsa Família* que es un programa de transferencia de rentas. Esos foros son resultado de Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS) de 1993, luego de la cual se impulsaron acciones más cooperativas. Además, ese proceso fue influenciado por la división de competencias y responsabilidades entre los entes de gobierno generando, como en el SUS, instrumentos que fortalecieron la descentralización acorde la habilitación por diferentes niveles de protección social, lo que significó, incluso, repases distintos de recursos financieros (SPOSATTI, 2004).

Con esa reorganización sistémica del área fue posible expandir la red de atención básica en los municipios. Ese punto fue fundamental para consolidar la política porque la capacidad administrativa de los gobiernos locales era muy baja; en verdad la más frágil entre todas las políticas sociales. Así, hacía poco sentido implantar instrumentos de cooperación intergubernamental sin que las localidades tuviesen capacidades de soportar ese proceso. La junción de estímulos federales en términos financieros y la transferencia de responsabilidades, sobre todo hacia las municipalidades, ayudó a crear estructuras para la oferta local por medio de los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) y, en algunos casos, de la implantación de los Centros de Referencia Especializada en Asistencia Social (CREAS). El conjunto de esos factores fue esencial para crear bases institucionales que apoyaran relaciones intergubernamentales verticales más cooperativas. La mayor novedad del área fue la creación del Índice de Gestión Descentralizado (IGD), primero para los municipios y, luego de 2008, para los Estados. El IGD evalúa resultados obtenidos, sobre todo cuanto a la implementación del *Bolsa Família* y distribuye más recursos además de aquellos relacionados a los niveles locales de habilitación hacia la política de asistencia social, para los que consiguen mejores indicadores. Esos recursos pueden ser utilizados de forma bien flexible, lo que ayuda, sobre todo los alcaldes a utilizar esa plata hacia infra-estructura, que aún es muy frágil.

En el campo de las políticas de educación, hasta la promulgación de la Constitución de 1988, la rama de Educación Básica era responsabilidad de Estados y municipios, exceptuada acciones puntuales en las regiones más pobres y en políticas específicas, como alfabetización, no había coordinación del gobierno central. La duplicidad de redes y competencias contribuyó para generar un modelo perverso en el cual las acciones más relevantes fueron favorables a la Enseñanza Universitaria; contrariamente, la Educación Básica tuvo un espacio más difícil en su camino. El resultado fue la institución de una estructura elitista de provisión de servicios, contraria al principio de la universalización previsto en la Carta Constitucional. Además, eso dividió la coalición entre los actores educacionales, pues los intereses se organizaban de forma separada en sus instrumentos de *advocacy*. Eso era muy diferente del caso de la salud, donde la unidad de acción fue esencial en el proceso constituyente.

Todavía, el capítulo de la Constitución dedicado al tema intentó reaccionar contra ese legado, teniendo en cuenta los cinco parámetros llave de *welfare state* firmados en ese texto. El primer aspecto estaba en la búsqueda de la universalización de los derechos sociales y expreso por la obligatoriedad de enseñanza de los 7 a los 14 años. Tal provisión demandaba ampliar las fuentes de financiación, sin lo que no sería posible garantizar la mayor cobertura escolar, por lo menos en la rama Fundamental. Por lo menos el artículo 212 definió que tocaría a Unión invertir lo mínimo de 18% y Estados y municipios deberían gastar un 25% de sus ingresos. El resultado puede ser considerado federativamente equilibrado (ABRUCIO, 2010).

La organización de ese sistema de políticas puede ser complementada por el artículo 211 de la Constitución con sus tres proposiciones claves. La primera fue la división de competencias más descentralizadas en la ejecución de servicios, con énfasis en los municipios. La segunda, la adopción de instrumentos para evitar una descentralización centrífuga que sería mala para un país tan desigual como Brasil. En ese sentido, dos puntos son relevantes: la noción de competencia común, acorde la cual un nivel de gobierno actúa en un ciclo de enseñanza, pero el otro puede hacerlo también con el objetivo de evitar vacíos en el acceso a ese servicio. La lógica del artículo 211 se completa con la noción de régimen de colaboración, cuya meta sería articular los entes federativos en diversas acciones educacionales que son atribuciones comunes. Pero, delante de la existencia de redes duales, sobre todo en la área fundamental, de competencias comunes y de acciones complementares de la Unión, sería necesaria la cooperación entre los niveles de gobierno para evitar conflictos o descoordinación. Diseñase de ese modo el federalismo cooperativo en la área, que fue posteriormente reforzado con la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB) en el año 1996 (ABRUCIO, 2010). Dicha ley es importante, pues juntamente con el Fundef, marcan la entrada más fuerte del gobierno federal hacia la coordinación de esfuerzos de forma más colaborativa entre los entes gubernamentales.

Es relevante destacar que la nomenclatura "régimen de colaboración" solamente fue utilizada en educación, aunque otros sectores contenían provisiones constitucionales de formas colaborativas, como también esa idea estaba presente en el artículo 23 que definía la necesidad de Ley Complementar para regular la cooperación entre los niveles de gobierno. Pero, a despecho de eso, no existe un Sistema Nacional de Educación, similar al SUS o SUAS. Los principales obstáculos están en los Estados y municipios. En segundo lugar, la ausencia de foros federativos, como son las comisiones bi y tripartidas arriba presentadas en los casos de salud y asistencia social, que pudieran arreglar los actores gubernamentales en plano vertical, además de incluir la presencia de la sociedad. No hay instancias federativas institucionalizadas hacia la mediación de intereses entre los niveles de gobierno, lo que demandaría que la Unión tuviese una acción más inductora hacia obtener esa cooperación.

Los arreglos de cooperación vertical

Del lado de las experiencias de cooperación horizontal, la literatura ha estudiado con mayor profundidad arreglos entre municipios, tal como los consorcios intermunicipales (SPINK, 2005; CRUZ; ARAUJO; BATISTA, 2011), las Regiones Metropolitanas (SPINK, 2005; KLINK, 2009) y las Regiones de Desarrollo Integrado (KLINK, 2009; AZEVEDO; ALVES, 2010). Como destaca Spink (2005), la Constitución de 1988 reconoce tres tipos formales de acuerdos intermunicipales de cooperación: el Consorcio Intermunicipal, las Regiones Metropolitanas y las Regiones de Desarrollo Integrado (RIDEs).

En relación al primer tipo - los consorcios intermunicipales - vale la pena resaltar la naturaleza horizontal de este acuerdo, en el que la voluntad de cooperar se caracteriza por una asociación voluntaria entre las entidades gubernamentales (SPINK, 2005). Cabe la salvedad, que, aparte de los consorcios intermunicipales, hay unos que combinan el carácter horizontal de la cooperación con el vertical, involucrando a diferentes niveles de gobierno, como los consorcios entre municipios y estados y entre municipios y Unión. No obstante, el carácter voluntario de adhesión permea a todos los tipos.

Aunque los primeros consorcios se remontan a la década de 1960, su importancia creció a lo largo de los años ochenta. Especialmente en San Pablo, con el estímulo del gobernador Montoro (1983-1986), hubo una multiplicación de este tipo de acuerdo cooperativo (KLINK, 2009; SPINK 2005). Inicialmente, los consorcios tenían una base predominantemente sectorial, con especial énfasis en el sector de salud. Se trataba, por lo tanto, de asociaciones creadas con el fin de resolver problemas comunes que trascendieran el territorio delimitado (CRUZ; ARAUJO; BATISTA, 2011). Si bien el carácter sectorial de los consorcios prevaleció a lo largo de su historia, manteniendo la prevalencia de número de consorcios en el sector de salud y añadiendo una gran cantidad en el área ambiental, Klink señala que desde la década de 1990 hubo innovaciones de carácter territorial y multisectorial. El Consorcio Intermunicipal del Gran ABC¹³, establecido en 1990 y considerado por la literatura como un caso paradigmático ejemplifica el carácter multisectorial de los nuevos consorcios, al pautar cuestiones que trascienden un sector específico al abarcar temas más regionales.

Mismo reconocido como opción de cooperación intergubernamental en la Carta Constitucional, los consorcios no recibieron regulaciones específicas hasta 2005, cuando se aprobó la Ley de Consorcios Públicos que, más de 15 años después de la promulgación de la Carta, reglamentó el estado y las competencias de este tipo de arreglo cooperativo. La ley establece los consorcios como una asociación pública o como persona jurídica de derecho privado, tratando de dar una mayor seguridad institucional para este tipo de arreglo (CRUZ; ARAUJO, BATISTA, 2011). Sin embargo, los autores señalan que la ley no fue tan eficaz al no forzar a los consorcios existentes a adaptarse a la nueva legislación. A pesar del marco legal que los regula haber sido tardío, los consorcios son uno de los acuerdos de cooperación horizontal con mayor peso en la federación brasileña. Si tenemos en cuenta todas las formas posibles de consorcios, tanto las puramente horizontal como las que envuelven otros tipos de niveles de gobierno, tenemos que alrededor del 80% de los municipios brasileños han declarado ser parte de alguna de las modalidades de consorcio público municipal en una encuesta realizada por el IBGE (Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística) (PRATES, 2010).

Otra forma de cooperativismo territorial que ha tenido importancia en la articulación intermunicipal en el caso de Brasil son las Regiones Metropolitanas.

¹³ El Gran ABC o el ABC paulista es una región que agrupa a los grandes municipios industriales de los entornos de São Paulo, sobre todos Santo André, São Bernardo y São Caetano. La sigla proviene de las iniciales de sus nombres. Es caracterizado por ser centros de la industria automovilística.

Creadas en el régimen militar para discutir temas como la planificación para el desarrollo económico y social, el saneamiento, el transporte, los recursos hídricos y la protección del medio ambiente, las Regiones Metropolitanas nacieron bajo un sesgo tecnocrático con un alto grado de centralización financiero y en la toma de decisiones (KLINK, 2009). De hecho, en el régimen militar, la prerrogativa de creación de las Regiones Metropolitanas era competencia de la Unión y se imponía a los estados y municipios, a través de un modelo de arriba hacia abajo en el que las entidades sub-nacionales no tenían elección para la adhesión y no estaban involucradas en el proceso de toma de decisiones (SPINK, 2005).

Durante la década de 1980 hubo un agotamiento del modelo de gestión metropolitana creado durante el régimen militar (KLINK, 2009), tanto por la crisis fiscal, como por un rechazo ideológico a cualquier arreglo creado en el período autoritario. A pesar de eso, la Constitución mantuvo las Regiones Metropolitanas como posibilidad de cooperación intergubernamental, pero transfirió el poder de su creación a los estados, mientras que mantuvo la participación de los municipios como obligatoria (SPINK, 2005). Desde mediados de los años 1990, en línea con los cambios realizados en el período, surgió una segunda ola de creación de Regiones Metropolitanas, siguiendo un patrón similar al anterior, con consejos deliberativos y consultivos, así como con la creación de un fondo metropolitano (KLINK, 2009). Sin embargo, a pesar de las innovaciones institucionales en el manejo de las Regiones Metropolitanas, la ausencia de avances significativos en términos de eficiencia y eficacia de la gobernanza metropolitana y en términos de democratización, hizo con que autores como Farah y Jacobi (1997) no consideraran las regiones metropolitanas como una verdadera forma de cooperación municipal.

La última forma de cooperación municipal reconocida en la Constitución son las Regiones de Desarrollo Integrado (RIDEs) que se caracterizan por el hecho de que la iniciativa de su creación es del nivel federal, manteniendo un carácter *top-down* (SPINK, 2005). En comparación con las regiones metropolitanas, las RIDEs tienen un carácter más complejo una vez que agrupan a municipios pertenecientes a diferentes estados (AZEVEDO; ALVES, 2010). Caracterizadas como una forma de articulación de las acciones de la Unión en un mismo complejo social y geoeconómico, actualmente hay tres ejemplos de RIDEs en la federación brasileña. No obstante, Azevedo y Alves (2010) señalan que el diseño institucional y el modelo de gestión de este tipo de acuerdo no han sido eficaces en la promoción del desarrollo y de la reducción de las desigualdades.

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

Conclusión

Este paper discutió las relaciones intergubernamentales en Brasil mezclando una visión histórica como los principales puntos en debate. La discusión fue realizada para mostrar que la evolución del federalismo en Brasil no se encaja en proposiciones teóricas que en la búsqueda de simplificar eventuales explicaciones paga el precio de no comprender la compleja trama insertada en la evolución de ese sistema político en el país. Ese es el caso de la metáfora de las sístoles y diástoles que serían reflejos de procesos de más centralización o descentralización como variable dependiente de regímenes más democráticos o más autoritarios.

Como fue visto, aunque haya influencias entre federalismo y régimen político, eso no es condición suficiente para explicar la operación de las relaciones intergubernamentales. Eso es así, pues la evolución del federalismo nos es marcada por bruscos *breaks* de una fase a otra. Por ejemplo, el SUS no podría haber constituido su diseño institucional no fuera las capacidades previas de las redes de salud existentes en los entes federativos antes de 1988.

De otra parte, amplios conceptos acerca de las relaciones intergubernamentales deben ser moderados cuando aplicado al caso brasileño. La proposición de los modelos de autoridad de Wright (1988) no sirven para el análisis del federalismo, pues proponen realidades más estrictamente organizadas en torno de la distribución territorial de poder entre los entes gubernamentales. Ese no es el único eje que sirve para analizar el federalismo en Brasil. Las experiencias de políticas públicas que fueron discutidas ejemplifican que no solo el modelo de relaciones intergubernamentales es caracterizado por vínculos entre niveles de gobierno, pero también es influenciado por la trayectoria de cada área. Además, en el interior de un sector, distintos modelos de autoridad pueden vivir cercanos, a depender de los diferentes juegos con sus actores, reglas e intereses. Ese es el caso del área de asistencia social en que una autoridad federativamente más coordinada organizada con base en la LOAS tenía a su lado los programas de transferencia de renta implantados de forma más inclusiva o centralizada. O mismo el caso de la política fiscal que es marcada por una trayectoria de disputa federativa que fue decidida, luego de 1994, de forma más centralizada por la Unión, como ejemplifican eso las llamadas "Contribuciones Sociales" y la Ley de Responsabilidad Fiscal. Y eso se contrastaba con la lógica más cooperativa en las políticas sociales (ALMEIDA, 2001).

Seguramente el país está hoy más cercano de un federalismo cooperativo de lo que estaba hasta fines del régimen militar, sobre todo luego de 1988 con la nueva Constitución. En este sentido, la evolución del federalismo no caminó en dirección a ampliar sus niveles de centralización. Contrariamente a esa previsión de Riker (1964), la Federación brasileña no solamente osciló en su historia entre modelos más o menos descentralizados, como luego de 1988, analizando su trayectoria de 21 años de centralización bajo el régimen militar, empezó a organizar relaciones intergubernamentales más cooperativas. Para tanto, la descentralización de políticas fue el mecanismo principal de implantación de un nuevo paradigma de relaciones intergubernamentales. Todavía, el análisis realizado muestra que ese proceso está lejano del concepto de "matriz de cooperación" propuesto por Elazar (1987), pues el diseño del federalismo brasileño en la Constitución establece un rol de coordinación y definición de padrones de políticas muy fuerte para la Unión. El caso de la educación con la implantación del Fundeb, seguido del Fundeb, muestra como hubo un direccionamiento del ente nacional por sobre los gobiernos sub-nacionales. Así, la cooperación y la descentralización no fueron derribadas, pero el método hacia tal mostró el poder de la Unión de imponer *national standards*. En ese sentido, también la concepción de Elazar (1987) de que el federalismo es más un proceso de no-centralización que de descentralización sirve al caso brasileño, pues el diseño que resultó del proceso constituyente fue una mezcla de una búsqueda de más autonomía de los gobiernos sub-nacionales sin la pérdida de poder de la Unión para coordinar las relaciones intergubernamentales en nombre de los "mínimos nacionales".

Por esas cuestiones, lo que hay en la historia del federalismo y de las relaciones intergubernamentales en Brasil no puede ser tratada solamente con esos conceptos más generales. Es preciso complementar el análisis con conceptos de medio alcance, como es el de sistema de políticas propuesto por Grodzins (1984). La idea es que, el interior del abanico más amplio del federalismo, con sus momentos de más concentración de autoridad o ampliación de la cooperación entre los entes, debe comprender la dinámica de las relaciones intergubernamentales en las arenas de políticas públicas.

Tratase de evaluar cómo las agencias federales y sub-nacionales comparten responsabilidades, recursos y personal en una red compleja de acciones hasta completar la oferta de servicios al ciudadano de forma descentralizada. Ese análisis debe considerar, como es en el caso brasileño, las distintas arenas de políticas con sus legados, coalición de actores e instrumentos de inducción de la Unión intentando organizar relaciones intergubernamentales más cooperativas por medio de la descentralización. En esa línea, como fue visto, diferentes instrumentos de estímulo federal como son los casos de transferencia condicionadas de recursos en salud (PAB), educación (Fundef/Fundeb) y asistencia social (IGD).

Bibliografía

- ABRUCIO, Fernando Luiz e GRIN, Eduardo José. *From decentralization to federative coordination: the recent path of intergovernmental relations in Brazil*. Second International Conference On Public Policy. Milano, 1- 4 July 2015.
- ABRUCIO, Fernando Luiz A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. HOFMEISTER, W. & BRASILIENSE, J. M. C. (orgs.). Fundação Konrad Adenauer: São Paulo, 2001.
- _____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n.24, p. 41-67, junho 2005.
- _____. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. Editora Hucitec: São Paulo, 1998, 253 p.
- ABRUCIO, Fernando Luiz e COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. Pesquisas, n. 12, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 1998, 187 p.
- ABRUCIO, Fernando Luiz e FRANZESE, Cibele. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F. I. e BEIRA, L. (Org.). *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*. 1 ed. Edições FUNDAP: São Paulo, 2007, v. 1, p. 13-31.
- _____. Relações intergovernamentais: a relação de reciprocidade entre federalismo e políticas públicas. In: FILIPPIM, E. S e ROSSETTO, A. M. (orgs.). *Políticas Públicas, Federalismo e Redes de Articulação para o Desenvolvimento*. 1 ed. Joaçaba: Unoesc/Fapesc, 2008, v. 1, p. 61-90.
- ABRUCIO, Fernando Luiz e SANO, Hironobu. A experiência de Cooperação Interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. *Cadernos ADENAUER* (São Paulo), v. 4, p. 22-31, 2011.
- _____. *Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras*. Brasília: Editora IABS, 2013.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares. Descentralização e Reforma do Estado.: a federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade. Revista de Economia da Unicamp*, v. 14, p. 127-152, 2000.
- AFONSO, José Roberto. *Brasil: Descentralização fiscal e avanços das políticas sociais*. XV Seminario Regional de Políticas Fiscal. Cepal. Santiago de Chile, 2003.
- AGRANOFF, Robert. Intergovernmental Policy Management: Cooperative Practices in Federal Systems. In: *The Dynamics of Federalism in National and Supranational Political Systems*. PAGANO, Michel A. e LEONARDI, Robert (orgs.). New York: Palgrave, 2007, p. 248-284.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. A política social no governo Lula. *Novos Estudos - CEBRAP*, São Paulo, n.70, p.7-17, Nov. 2004.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Recentralizando a federação. *Revista Sociologia Política*, Junho, 2005, no.24, p.29-40.
- _____. Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências. *Boletim de Informação Bibliográfica*, 1o semestre 2001, no. 51, p. 13-34.
- ARRETCHE, Marta Teresa Silva. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.31, ano 11, junho de 1996, p. 141-166.
- _____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, p. 111- 141, junho 1999.

- _____. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: Revan, 2000. 304 p.
- _____. Federalismos e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. Dados - Revista de Ciências Sociais, 2002, v. 45, n.3, 431-458.
- _____. Federalismo e políticas sócias no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v.18, n. 2, 2004, pp. 17-26.
- ARVATE, Paulo, MATTOS, Enlinson e ROCHA, Fabiana. *Intergovernmental Transfers and Spending in Brazilian Municipalities*. Department of Economics FEA-USP Working Paper 2015. 46 p.
- AZEVEDO, Heloísa Pereira Lima e ALVES, Adriana Melo. RIDES - por que criá-las? *Geografias*, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 87-101, Julho-Dezembro 2010.
- CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; ARAÚJO, Fatima Fernandes; BATISTA, Sinoel. Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. In: *CADERNOS ADENAUER XII* (2011), n. 4 Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- DANIEL, Celso (2001). Autonomia municipal e as relações com os estados e a União. In: *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. Wilhelm Hofmeister & José Mário Brasiliense Carneiro (orgs.) Fundação Konrad Adenauer. São Paulo.
- DRAIBE, Sônia Miriam. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas e programas sociais. *São Paulo em Perspectiva*, v.11, n.4, p.3-15, out.-dez. 1997.
- ELAZAR, Daniel. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press, 1987.
- FALLETI, Tulia Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 46-85, 2006.
- _____. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: University Press 2010.
- FARAH, Marta Ferreira Santos e JACOBI, Pedro. *Policymaking, politics, and the subnational state: a comparative study of Brazil, Mexico and the US*. University of Texas, 1997.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*. v.35, n. 1, p. 119-144. Rio de Janeiro, jan./fev. 2001.
- FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo, 2010.
- GRIN, Eduardo José Grin (2014). Trajetória e avaliação dos Programas Federais Brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 2, p. 459-480, mar./abr.
- _____. (2012). Inovação gerencial em governos nacionais: a experiência da Prefeitura Municipal de Vitória. *Publicações da AGU. Escola de Advocacia-Geral da União*. n. 18, pp. 295-319. maio/jun.
- GRODZINS, Morton *The American System: a new view of government in the United States*. Chicago: Rand McNally & Company, 1984. 404 p.
- KLINK, Jeroen Johannes. Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. *Cadernos Metrópole*, v. 11, n. 22, 2009, p. 415-433.
- KRANE, Dale and WRIGHT, Deil S. Intergovernmental Relations. In: *Defining Public Administration: Selections from the International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. SHAFRITZ, Jay (ed.). Colorado: United Kingdom: Westview Press, 2000, p. 84-101.
- KRANE, Dale e LEACH, Richard. H. (2007). Federalism and Intergovernmental Relations: theories, ideas, and concepts. In: *Handbook of Public Administration*. RABIN, Jack, BARTLEY, W., and MILLER, Gerald J. (eds). London: New York: CRC Press, 2007, p. 481-500.

- KUGELMAS, Eduardo e SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, v.11, n.2, p. P. 63-83, 1999.
- LOTTA, Gabriela Spanghero; GONCALVES, Renata. ; BITELMAN, Marina. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise de políticas brasileiras nas últimas décadas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 19, p. 2-18, 2014.
- MELO, Marcus André Crise federativa, guerra fiscal e hobesianismo municipal: efeitos perversos da descentralização? *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, 1996.
- MELO, Marcus André e REZENDE, Fernando. Decentralization and governance in Brazil. In: Woodrow Wilson Center Report on the Americas. Joseph S. Tulchin and Andrew Selee (eds.), Washington: D. C. 2004.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. A dimensão política da descentralização participativa. *São Paulo em Perspectiva*, v.11, n.3, 9-19, 1997.
- PRADO, Sérgio. Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. *Economia e Sociedade*, 1999, n. 13, p. 1-40.
- PRATES, Angelo. *Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência européia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local*. In: III Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2010, Brasília. III Consad de Gestão Pública, 2010.
- PRESMANN, Jeffrey L. *Federal Programs and City Politics: The Dynamics of the Aid Process in Oakland*. Berkeley: Los Angeles: London: University of California Press, 1975. 162 p.
- RIKER, William H. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown, 1964.
- RODDEN, Jonhatan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, 2005, n° 24, jun, pp. 9-27.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1987
- SALLUM JR., Braulio Federação, autoritarismo e democratização. *Revista de Sociologia da USP*, v. 8, n.2, out. 1996, pp. 27-52.
- SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988.. *Revista de Sociologia Política*, n. 24, Junho de 2005, p. 105-121.
- _____. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 7, n.3, 2002, pp. 431-442.
- _____. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, v.18, n. 2, 2004, pp. 27-41.
- SOUZA, Celina e BLUM, Márcia. Autonomia política local: uma revisão da literatura. *Boletim de Informação Bibliográfica*. Rio de Janeiro, n.48, 2º semestre de 1999, p.51-67.
- SOUZA, Celina e CARVALHO, Inaiá M. M. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 48, 1999. p. 187-213.
- SPINK, Peter Kevin. *The inter-municipal consortia in Brazil: an institutional introduction*. X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.
- VARSANO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Brasília: Ipea, 1996. (Texto para Discussão, n. 405).
- VARSANO, Ricardo. et al. *Uma análise da carga tributária no Brasil*. Brasília: Ipea, 1998. (Textos para Discussão, n. 583).
- WERNECK VIANNA, M. L. T. *A americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/UCAM-IUPERJ, 1998.
- WRIGHT, Deil S. *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company, 1988.

Reseñas biográficas

Eduardo José Grin es investigador en las áreas de gestión pública local y políticas públicas. Profesor en teoría política, política comparada, sociología y evaluación de políticas públicas. Licenciado en Ciencias Sociales, Especialista en Sociología (Universidad Federal del Rio Grande do Sul), Maestría en Ciencia Política (Universidad de San Pablo) y Doctorado en Administración Pública y Gobierno (Fundación Getulio Vargas - São Paulo). Desde 1992 actúa como consultor en proyectos de modernización administrativa y gestión gubernamental para instituciones públicas. Coordinó el proyecto de Gestión Pública de la Fundación de Emprendimientos Científicos y Tecnológicos (Universidad de Brasilia). Actualmente es investigador del Centro de Estudios en Administración Pública y Gobierno (CEAPG) en la Fundación Getulio Vargas (San Pablo) donde ha desarrollado diversas investigaciones acerca de políticas públicas. Profesor del grado de Relaciones Internacionales (Campus Universitario Senac Santo Amaro - San Pablo) y en la Escuela de Economía de San Pablo (EESP - Fundación Getulio Vargas - San Pablo). Dirección profesional: Av. 09 de Julho, 2029, 11o andar, CEP 01313-902 - São Paulo. Dirección electrónica: eduardo.grin@fgv.br.

Martina Bergues es formada en Ciencias Sociales en la Universidad de São Paulo (USP) y en Relaciones Internacionales en la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC-SP). Trabajó con evaluación de políticas y servicios públicos en la FUNDAP, un órgano del gobierno del Estado de São Paulo. Actualmente, es investigadora en el Grupo de Derechos Humanos y Empresas de la FGV Direito SP y estudiante de Maestría en Administración Pública y Gobierno en la Fundación Getulio Vargas donde estudia temas relacionados al federalismo, relaciones intergubernamentales y políticas públicas.