



TRANSFORMACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES EN PARALELO A LA DESCENTRALIZACION EN BRASIL¹

Miriam Medina Velasco²

Fecha de recepción: 04/07/06
Fecha de aceptación: 08/09/06

Resumen

Este trabajo, aborda la forma como el proceso de descentralización en Brasil, desencadenado a partir de la Reforma Constitucional de 1988, transmite cambios en la organización administrativa municipal. Para esto, se presenta un análisis de la transformación de las estructuras administrativas de dos ciudades de tamaño medio: Alagoinhas y Barreiras, localizadas en el interior del Estado de Bahía, en la Región Nordeste del país. Es necesario señalar las especificaciones del proceso de descentralización a partir de la evolución de los organigramas, identificando sus alcances y desafíos en la implantación de las políticas públicas.

Se evidencia, primero, que las sucesivas reformas administrativas en las dos ciudades, no se producen como ruptura, pero sí como un lento camino de adaptación; segundo, que esos ajustes en la estructura administrativa local tienen algún nivel de sincronía con las oportunidades proporcionadas por disposiciones de otras esferas del gobierno; tercero, que los métodos organizativos revelan la opción por un modelo de descentralización sectorial y finalmente, que en el caso del sector de política urbana no se tiene incorporado, plenamente, instrumentos de descentralización instituidos en otras políticas públicas.

Palabras claves: descentralización, administración local, ciudades medias, transformaciones

Abstract

This article deals with the way that decentralisation in Brazil, driven by the Constitutional Reform of 1988, provoked changes to the municipal administrative organisation. In order to illustrate this matter, the article analyses the transformation of the administrative structures of two middle-size cities: Alagoinhas and Barreiras, located in the interior of Bahia State, at the northeast region of the country. It is important to mention the terms of the process of decentralisation starting from the evolution of the organisational charts, identifying the effects and challenges of the instauration of public policies.

It is evident that the successive administrative reforms of these two cities do not represent a rupture, but rather a slow path towards adaptation; second, that these adjustments to the local administrative structure possess a level of synchrony with the opportunities given by the resolutions of other governmental spheres; third, that the organisational methods reveal and option for a model of sectorial decentralisation; and finally, that the sector of urban policies fails to fully integrate instruments for decentralisation included in other public policies.

Keywords: decentralisation, local administration, middle-size cities, transformation.



Vista de la ciudad de Salvador, capital del Estado de Bahía, en su extensión de la moderna costanera.

¹ Síntesis de investigación de Tesis de Doctorado “*Descentralização e Política Urbana em Municípios de Porte Médio: Os casos de Alagoinhas e Barreiras na Bahia*”, de autora, en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo FAU-USP.

² Arquitecto, Profesora Departamento de Ciencias Humanas I – UNEB, Magister y Doctora de la FAU-Universidad de Sao Paulo, Correo electrónico: miriammedina@fau.usp.br

1. Introducción

Este trabajo, tiene como objetivo caracterizar el modo cómo se presenta la municipalización de la gestión de las políticas públicas y, más específicamente, el proceso de ajuste de la esfera local para el desarrollo de acciones y programas en los diversos sectores, centrándose en las transformaciones ocurridas en los órganos directamente relacionados con la implantación de la política urbana instituida en la Constitución de 1988.

Para esto, se evalúan las transformaciones administrativas ocurridas en Alagoinhas y Barreiras, dos ciudades de Bahía con una población media de 130.000 habitantes y consideradas de tamaño medio. Esos dos centros urbanos, expresan características comunes a ese conjunto de ciudades, tales como mayor dinámica de crecimiento urbano, atracción de inversiones públicas y privadas, así como aumento de los flujos de la población en busca de mejores condiciones de vida, mostrando por lo tanto, una creciente demanda de equipamientos y servicios públicos.

Ese conjunto de factores, exige un mínimo de calificación en la organización técnica y administrativa y en la capacidad de gestión municipal. Por tanto, considerando que Municipios con mayor densidad poblacional (Retche, 2000), se espera encontrar en estas dos ciudades una dinámica en la gestión que contribuya a diseñar y entender el cuadro de transformaciones y tendencias en lo que respecta a la implantación de las diversas políticas públicas en la escala local y, principalmente, evaluar el nivel de preparación para cumplir las nuevas responsabilidades señaladas por la Constitución para los municipios.

El planteamiento de este trabajo, desarrolla específicamente las siguientes líneas de argumentación: en primer lugar, es necesario demostrar que esa trayectoria de transformaciones administrativas no se presenta como ruptura de los formatos anteriores, sino más bien como tendencias y adaptaciones lentas y silenciosas de reestructuración local; en segundo lugar, que esos ajustes en la estructura administrativa local, tiene algún nivel de sincronía con las oportunidades o períodos de propagación de la descentralización y repercute en algún grado, en la dinámica generada por las directrices trazadas por las esferas federal y estatal; en tercer lugar, que los métodos utilizados en la preparación administrativa local, revelan el formato orgánico con que se asimilan los principios de descentralización y participación en la gestión local promulgados por la Constitución de 1988, materializado en el fortalecimiento de los Consejos de Gestión Sectorial y; finalmente, que esos principios, en el caso de los organismos relacionados con el sector de política urbana, fracasan al ser comparados con otros sectores.

Para esto, fueron identificadas y analizadas las Leyes que se aplican sobre la organización administrativa municipal y, con base en sus contenidos, se esquematizaron los organigramas. De igual forma, fue evaluado el contenido de las Leyes Orgánicas y otras leyes referentes a la estructu-

ración del gobierno local en cada una de las ciudades estudiadas. Se debe tomar en consideración que, por opción metodológica, este trabajo se apoya, principalmente, en el contenido de estas disposiciones municipales, justamente por interferir en las relaciones de poder que manifiestan el campo de fuerzas políticas y económicas locales, materializando los posibles enlaces históricos construidos localmente. Su forma de implantación y despliegues prácticos, no constituirán el foco de este estudio pues la evaluación de los reales alcances, no sólo en la implantación, sino también en la formulación de las políticas públicas por parte de la esfera municipal, requiere de estudios más detallados. De hecho, este acercamiento pretende constituirse, apenas, en una aproximación preliminar para subsidiar evaluaciones más amplias en la dinámica de la gestión pública en este tipo de ciudades.

De esta forma, se muestra, inicialmente, un cuadro teórico general sobre la cuestión de la descentralización en el contexto brasileiro, referenciando los debates en torno a las transformaciones ocurridas en la gestión urbana. En la secuencia, se presenta la dinámica de las reformas administrativas en las dos ciudades, considerando los cuatro ejes de nuestro estudio los cuales son: la lenta adaptación de la estructura local, la sincronía en las reestructuraciones administrativas, la institucionalización del modelo de descentralización sectorial y las particularidades del ajuste de los órganos que cuidan, específicamente, del sector urbano. Al final, son presentadas algunas consideraciones generales.

2. Descentralización como punto principal

Variadas y diferentes han sido los estudios que a lo largo de la década del 90 buscan entender las transformaciones políticas y administrativas impulsadas a partir de la aprobación de la Reforma Constitucional de 1988. En ese contexto, este acercamiento entiende la descentralización como la transferencia de las políticas públicas de la esfera federal hacia las esferas sub-nacionales de gobierno, 'prolongando' los espacios de decisión e intervención, resaltando que la descentralización, en su esencia, tiene doble connotación: como proceso que se construye socialmente y como instrumento posible de servir a determinados fines (Scherer, 1987).

En una perspectiva amplia, se identifican varios enfoques que han ganado fuerza en el abanico de investigaciones de la descentralización en el Brasil. De hecho, en la producción teórica sobre el asunto, gana importancia especial el papel del municipio, enfatizando el desarrollo de los actores sociales, de los espacios de decisión que aproximan Estado y Sociedad y/o de la participación como instrumento de gestión (Cf. Jacobi, 1990; Daniel, 1990; Bava, 2000).

En ese ámbito, la verificación de los alcances del proceso de descentralización durante la década del 90, concentró a los estudiosos en el denominado federalismo fis-

cal, preocupados en dimensionar las transferencias de recursos y encargos de la Unión para los gobiernos estatales y, principalmente, para los municipales (Cf. Afonso, 1995; Clementino, 1998, Menezes, 1999, Carvalho, 2000, entre otros). Hubo, también, indagaciones específicas sobre los métodos institucionales, de la organización territorial y de la autonomía (Souza, 1990; Farah, 2003).

Dentro del conjunto de estudios interesa, también, apuntar aquellos que han especificado las transformaciones de la intervención urbana a partir de evaluaciones y que buscan, por un lado, analizar comparativamente las formas de gestión predominantes en los períodos antes y después de 1988, o entre un modelo tradicional y otro más progresista o democrático (Bonduki, 1996 E Bittar & Coelho, 1994); y, por otro lado, procuran indagar tendencias de la intervención en la ciudad, tales como el emprendimiento urbano, señalado inicialmente por David Harvey (1996), y el activismo cívico, buscando, inclusive, los antagonismos y semejanzas existentes entre estos modelos (Moura, 1997).

De igual manera, se identifican búsquedas para entender el fenómeno de la descentralización al interior de la estructura del gobierno municipal, teniendo como objeto de estudio las grandes ciudades (Scherer, 1987; Mota, 1991; Levy, 1997). En ellas, se considera que la extensión del territorio, la complejidad de las demandas y la dinámica de los agentes sociales de esas ciudades, requieren un tratamiento administrativo que iguale algún nivel de descentralización en el interior de su estructura administrativa.

La implantación de escalas menores de administración con algún nivel de decisión en el interior de cada municipio, ha sido una variable envuelta en la discusión de la descentralización, todavía, de forma tangencial y esporádica. En Brasil, no se reglamentaron directrices constitucionales al respecto y, por tanto, la definición y el papel de órganos descentralizados dentro de cada ciudad, ha variado no sólo en relación a la extensión geográfica de la ciudad, sino también, según el estilo de gobierno y el actuar político.

En términos generales, en el contexto brasilero en contraste con países como Italia, España e inclusive, Colombia, la descentralización en el ámbito intra-urbano es escasa como experiencia y también como estudio teórico. Esto es, a pesar de identificarse en la mayoría de las ciudades Administraciones Regionales, Sub-Prefecturas y Distritos, en general, éstas no tienen importancia en sus funciones ni en su capacidad de decisión, olvidando que considerar la variable territorial en el interior de las ciudades, puede significar un aumento de la eficiencia en el uso de recursos, valorización de las identidades territoriales y aproximación de la administración a las comunidades (Daniel, 1990).

Las preocupaciones específicas con la estructura de administración urbana, transcurren del entendimiento de que éstas aún no han sido impregnadas de estilos de ges-

ción más democráticos, tales, como el dispuesto por Ermínia Maricato (2001, p. 74, 75)

...son en la mayoría de los casos, arcaicas. Ellas están viciadas en procedimientos basados en el privilegio y en el cambio de favores que son tradicionalmente en la esfera pública dominados por intereses privados unidos a los gobernantes de turno, además de los 'lobbies' continuos de las empresas, empresarios de transporte (...) La fragmentación de la acción administrativa entre secretarías, departamentos, empresas y autonomías, es muy funcional para los intereses arcaicos...

En ese escenario, la Reforma Constitucional de 1988 al incluir directrices de descentralización en la gestión de las políticas públicas, impone directamente para las administraciones de los municipios el desafío de lidiar con esa realidad común a las ciudades brasileras.

Aún, en el caso particular de la política urbana, el art. 182 de esta Constitución, al consignar que la política sobre desarrollo urbano será ejecutada por el poder público municipal e instituir como obligatorio el Plan Maestro para las ciudades de más de 20.000 habitantes, entre otras, muestra una municipalización de este sector. Se genera, entonces, la expectativa de que localmente puedan ser formuladas salidas, implantados instrumentos y sucesivas acciones para la superación de problemáticas como vivienda, transporte y equipamiento público, de forma de mejorar las condiciones de vida de la población. Todo eso significa que la transferencia de responsabilidades de las esferas superiores para el municipio, requiere órganos locales preparados para enfrentar los problemas y formular soluciones.

Cabe señalar que, aún en el amplio campo de estudios identificados sobre el proceso de descentralización, las indagaciones empíricas tienden a concentrarse en las grandes ciudades o en las regiones más importantes del país, como es el caso de los estudios antes mencionados y, también, de investigaciones actualmente en marcha. La complejidad y particularidad de los problemas de las diversas categorías de ciudades, justifican la necesidad de focalizar los estudios en la dinámica de otras ciudades y otras regiones, de forma de contribuir para la evaluación los reales alcances de los procesos y de instrumentos como la descentralización. Por tanto, la opción de este trabajo enfoca esta realidad en el estudio de dos ciudades de tamaño medio del Estado de Bahía.

En ese cuadro de tendencias y desafíos de las transformaciones de las políticas públicas y, más específicamente del sector urbano, la perspectiva de este trabajo se formuló en el sentido de valorizar críticamente los avances, reconociendo la unión de flujos y reflujos de los procesos sociales. Esta visión, se apoya en algunos autores (Maricato, 2001 E Souza, 2002), que se inclinan por investigaciones integradas de los problemas económicos, sociales, ambientales y urbanísticos, buscando soluciones al cuadro de exclusión, teniendo como principio básico un urbanismo que se puede denominar como crítico y democrático y por



Mapa del Municipio de Barreira. Estado de Bahía.

«Terreiro» en Salvador de Bahía, en que se definen sus edificios singulares y un espacio público central amplio.

Mapa del Municipio de Alagoinhas. Estado de Bahía.

buscar, al mismo tiempo, la superación tanto de la 'inmovilidad teórica' como del 'empirismo emprendedor'.

3. Dinámica de las Reformas Administrativas en Alagoinhas y Barreiras

Para entender la trayectoria de las transformaciones en la composición y organización de la administración municipal después de la aprobación de la Constitución de 1988, en las ciudades de Alagoinhas y Barreiras, en primer lugar, se identifica el camino de adaptación de los organigramas de las dos ciudades a lo largo de la década del 90, presentando esquemáticamente las reestructuraciones administrativas identificadas para cada Prefectura; en segundo lugar, se señala la sincronía entre esas reformas y se analizan las oportunidades en las cuales se presentan tales transformaciones; en tercer lugar, se aborda el camino en que se institucionaliza el modelo de descentralización sectorial y, finalmente, se referencia el hecho en relación directa con los órganos de gestión urbana.

3.1. Lenta adaptación de la estructura administrativa local

Las modificaciones de las estructuras municipales de las ciudades de Alagoinhas y Barreiras, observadas en los cuadros 1 y 2, revelan un paulatino camino de adaptación de los órganos administrativos que preserva o contiene raíces de los formatos anteriores, en un claro proceso de adecuación a la dinámica generada por las disposiciones de la Constitución de 1988.

Así, por ejemplo, en el caso de la primera ciudad, la estructura vigente según la Ley 534 de 1975, estaba compuesta por apenas tres secretarías, responsables por los sectores básicos (salud; educación y cultura, obras y servicios urbanos) y, por otras dos consideradas auxiliares (administración y finanzas). En ese contexto, se destaca, por un lado, que aquel municipio se resistió a las diversas tendencias centralizadoras por la tradición de autonomía municipal de la forma de gerenciar el Sistema de Abastecimiento de

Agua y Alcantarillado – SAAE y, por otro, lo mismo bajo un esquema centralizado, el organigrama anterior ya registraba sedes de la administración en tres Distritos del territorio municipal, con funciones como la ejecución de las obras de la prefectura y de coordinación de los servicios públicos, como precedente de descentralización de funciones al interior del municipio.

Ese escenario administrativo de la ciudad de Alagoinhas, refuerza el argumento de que las transformaciones ocurridas en el interior de la organización de la esfera municipal, no se presentan como ruptura entre períodos desde antes de 1988 y después de 1988, sino como un lento proceso de adaptación en que se instituyen, fortalecen y desaparecen organismos en un camino de depuración del ajuste administrativo para las nuevas demandas.

La primera reforma administrativa identificada en las dos ciudades, fue en 1990, en armonía con la promulgación de las Leyes Orgánicas de los dos municipios. Fuera de ese momento, se da inicio a un proceso que presenta exclusividades en cada ciudad, inclusive transmitidas de los formatos anteriores, común en la tendencia de expandir el cuadro administrativo.

Así, en el caso de Alagoinhas, y al revés de tres secretarías administrativas (salud, educación y servicios urbanos), con la Ley 876 de 1990, hay una expansión hacia seis. Se crea la Secretaría de Desarrollo Social y se separan en dos, tanto la de Educación y Cultura, como el sector de Obras de la Secretaría de Servicios Públicos. En esta Reforma Administrativa fueron creados, como organismos de asesoría, la Secretaría de Planeamiento y Urbanismo y algunos organismos de coordinación, en los cuales se registra por primera vez la figura del Consejo de Desarrollo Municipal y tres Comisiones (Licitaciones, Defensa Civil y Prevención de Accidentes), permaneciendo el SAAE como órgano autónomo municipal.

En Barreiras, la Ley 107 de 1990, estructura la administración sobre un esquema básico de cinco secretarías – Administración y Finanzas; Agricultura y Expansión Económica; Educación y Cultura; Obras y Servicios Públicos; y Salud y Asistencia Social –, existiendo aún, los Consejos

de Medio Ambiente y Educación que figuraban en la Ley Orgánica promulgada en ese período. En tanto, no fueron registrados en esa organización administrativa de Barreiras, los Consejos de Salud y Desarrollo Municipal que también existían en la Ley Orgánica.

Esa omisión, puede ser consecuencia del estilo sintético en la redacción de la Ley, porque de alguna forma confirma el carácter de inestabilidad y adecuación vivido en el período en relación a estos instrumentos de descentralización, pues, fuera de esa primera reforma como consecuencia de la implantación de la Ley Orgánica, sólo algunos de sus enunciados se han materializado y solamente varios años después.

Ya la reestructuración bajo la Ley 173 de 1993, de la misma ciudad, denota una verticalización en el cuadro de la administración municipal de Barreiras, en una clara tendencia a especializar las tareas dentro de cada área de gestión, pues las mismas cinco secretarías, conservando su denominación, van a organizarse por sectores según asuntos específicos. Además de los dos Consejos ya registrados en la estructura de 1990, de esta forma, aparecen en el organigrama el de Salud y el de Derechos del Niño y del Adolescente y, también, la Comisión de Defensa al Consumidor. Además, en esa misma reestructuración se destacan los organismos identificados como Administraciones Regionales para los dos poblados.

En el caso de Alagoinhas, la Ley 1010 de 1993 hace una nueva ampliación del número de secretarías administrativas, inclusive consolida la de Planificación que, inicialmente, había surgido como organismo de asesoría, al de *status* de secretaría al sector de administración y finanzas, creados antes como organismos auxiliares, instituye la Secretaría de Industria, Comercio y Turismo y Acción Social, y vuelve a vincular educación y cultura en la misma secretaría, garantizando un total de ocho. También, aparecen vinculadas las Comisiones (de Licitaciones, Prevención de Accidentes y Defensa Civil) a los respectivos organismos administrativos. El Consejo de Desarrollo Municipal y el organismo de SAAE se vinculan directamente al Gabinete del Prefecto.

Así, en Alagoinhas, la reestructuración de la Ley Complementaria No. 01 de 1997 crea la Secretaría de Gobierno, vinculada directamente al gabinete del prefecto, estructurada a partir de un conjunto de asesorías para tratar asuntos relacionados con la integración social, periodismo y comunicación, desarrollo rural y planeamiento económico. A partir de esa reforma, el número de secretarías administrativas disminuye a cinco y a ellas se vinculan, directamente, los siete Consejos Municipales. Se expresa en esa unión, una consolidación de la administración municipal y una institucionalización de los Consejos como nuevos espacios de decisión.

Nótese el hecho de que, en Barreiras, la propia Ley 382 de 1997 consagra la descentralización como principio fundamental de la administración pública, determinada en tres niveles – en la relación de la administración municipal con las otras esferas del gobierno a través de convenios; en



Antigua estación ferroviaria de San Francisco de Alagoinhas, que forma parte de la extensa red ferroviaria brasilera.

la relación con el sector privado mediante contratos y concesiones; en el interior de la estructura entre nivel de dirección y ejecución – expresándose, por un lado, en la visibilidad con que aparecen los nueve Consejos Municipales unidos a las Secretarías y, por otro, en la forma como se incorpora la descentralización y transferencia de tareas entre órganos visibles, inclusive, en la importancia dada a la mediación como instrumento de gestión.

Posterior a esa Reforma Administrativa, en Barreiras, se fueron realizando ajustes paulatinos que se incorporaron en la Ley 572 de 2002, cuando hubo un incremento del número de secretarías de cinco a diez, dividiéndolas en organismos auxiliares y de administración. En el caso de la Secretaría de Planificación, junto con Hacienda, Gobierno y Control Interno, son consideradas como Auxiliares. En esta reforma, en el conjunto de los organismos de administración, se instalan la Secretaría Municipal de Agricultura, Industria, Comercio y Medio Ambiente, otorgando la importancia a estos sectores y asimilando administrativamente la vocación agrícola de la región. En este sentido, se destaca, también, la creación de la Secretaría de Cultura, Deporte y Turismo y la consolidación del sector de Asistencia Social como Secretaría independiente. Continúan establecidos en esa reestructuración, según la Ley, nueve Consejos, considerando además el de Turismo, articulados a las secretarías de acuerdo al sector.

El proceso de reformas administrativas de Barreiras presenta un paulatino crecimiento de organismos administrativos, teniendo como particularidad la inclusión puntual de nuevos organismos que, posteriormente, son formalizados bajo la Ley Municipal, demostrándose también en esto, la forma lenta y paulatina con que se fortalece y clarifica la preparación de la administración local.

En esas transformaciones de la organización municipal, acontecidas a lo largo de la década del 90 en las dos ciudades, se identifican situaciones comunes relacionadas



Meandro del río Grande, en pleno sector del casco urbano antiguo histórico de Barreiras.

con la expansión de los organismos administrativos, consolidación de los sectores de gestión de las políticas sociales, institución de organismos de control y finanzas, así como de consultoría y asesoría, resaltándose el expresivo fortalecimiento de los Consejos Municipales en las dos ciudades. Pueden revelarse singularidades, tales como la consolidación mayor de los sectores de desarrollo económico y turismo en Barreiras y, en Alagoinhas, además del fortalecimiento del SAAE, la importancia del sector de Cultura y Recreación, demostrándose, en todo esto, la particularidad con que se asume el proceso de descentralización en cada una de estas ciudades.

En todo ese proceso, se evidencia que no hay ruptura pero sí una lenta adaptación de las medidas que tiende a valorizar los formatos organizativos anteriores y una articulación de tendencias políticas y administrativas que adaptan los órganos locales de gestión a las demandas y particularidades de cada municipio.

Además, en las dos ciudades estudiadas, el fenómeno de la expansión de la estructura municipal, que expresa orgullo de la máquina pública y de la preparación estatal local en contraposición a las tendencias de evasión de responsabilidad en el ámbito de otras esferas de gobierno, principalmente después de la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal, suscita reflexiones más amplias que consideren las particularidades de este tipo de ciudades y que fue el espacio de este tema abordado.

3.2. Simultaneidad en las reestructuraciones administrativas

De las cuatro reestructuraciones identificadas después de la Constitución de 1988, en las dos ciudades durante la década del 90, coincidentemente, fueron identificadas tres – 1990, 1993 y 1997 – que por el hecho de ocurrir simultáneamente lleva a considerar su relación con factores favorables al proceso de expansión y adaptación de las direc-

trices de descentralización y de la apropiación de responsabilidades por parte de la esfera municipal.

Así, la primera oportunidad de reestructuración administrativa municipal en el marco de la aprobación de las Leyes Orgánicas en 1990, es de orden nacional. Según estudios realizados (Ribeiro, et al. 1994, Rolnik, 2000), en general, las Constituciones Estatales y las Leyes Orgánicas consolidan los principios de descentralización y democratización en la gestión de las ciudades, ya instituidos en la Constitución Federal.

En el caso de Barreiras y Alagoinhas, el establecimiento de esas normas locales deja en evidencia la vigencia de una oportunidad favorable a la implantación de un modelo descentralizado de gestión. Esto revela que, desde el inicio del proceso se muestran tendencias concretas en las cuales el poder público local, en el caso específico del Legislativo, incorpora una dinámica de responsabilidad en la estructuración de un cuadro administrativo acorde no sólo con las nuevas responsabilidades, sino también con los principios constitucionales.

Las subsiguientes reestructuraciones, de 1993 y 1997, por un lado, coinciden con el inicio de los períodos de gobierno municipal y, por otro, con la promulgación de una serie de disposiciones federales y estatales. Así, por ejemplo, la incursión por parte del Gobierno Federal de la Ley 8742 de 1993 conocida como Ley Orgánica de la Asistencia Social – OAS, la Ley de Directrices y Bases de la Educación – LDB y las disposiciones sobre el Fondo de Mantenimiento y Financiamiento de la Enseñanza Fundamental – FUNDEF, promulgadas a finales de 1996, desencadenaron en 1997 una serie de reacciones favorables al fortalecimiento de la descentralización, coincidiendo con los momentos de reestructuración administrativa en las dos ciudades.

Aunque se debe registrar que la legitimidad adquirida por los organismos de Defensa Civil y, posteriormente, por los Consejos de Seguridad y Medio Ambiente puede, también, tener relación con las estrategias trazadas por la Secretaría Estatal de Seguridad y el CRA – Centro de Recursos Ambientales de Bahía. De igual forma, la conformación de organismos de Defensa del Consumidor tiene relación con el fortalecimiento de los PROCONs en el ámbito nacional.

De este modo, la confluencia de variados factores contribuirán para mostrar esas oportunidades como de importante fortalecimiento de la municipalización de las políticas públicas. Con esto, esas reformas también evidencian la singularidad en la cual se aprenden las directrices generales y se adaptan como normas locales. Asimismo, en el caso de las dos ciudades bahianas estudiadas, se observa que el fortalecimiento de los Consejos Municipales, que contribuirán notoriamente para transformar la estructura administrativa local, está mucho mas en sincronía con las directrices y la agenda pautaada por la esfera federal, quedando un vacío en el rol articulador de la esfera estatal.

Este vacío, puede traer consecuencias a largo plazo en la escala de desarrollo regional, pues, como garantía en



Explanada del sector alto antiguo de la capital bahiana.

la investigación de Arretche (2000), en el proceso de descentralización es determinante el papel de incitador de las esferas superiores de gobierno. y, además, como lo dicho por Medina-Velasco (2004), la falta de articulación entre esferas para la implantación de las políticas públicas, es un factor que puede ampliar las desigualdades regionales.

3.3. Institucionalización del modelo de descentralización sectorial

En el transcurso de la definición de la estructura municipal en la década de 90, se identifica la transición de una opción de intervención descentralizada en el interior de las dos ciudades según áreas geográficas (regiones, distritos y/o barrios), para una gestión organizada de acuerdo con los sectores de las políticas públicas (educación, salud, obras, entre otras).

Se encontró, que aún en el año de 1990 en el contenido de las dos Leyes Orgánicas aparecen disposiciones que, en el caso de Barreiras, reconocen los organismos de administración en los Distritos y, en el de Alagoínhas, además de establecer requisitos para la creación de Distritos, que muestran la creación de sub-sedes de la Prefectura en los barrios, expresan por lo menos una tendencia a la desconcentración de funciones.

De este modo, tanto el contenido de las Leyes Orgánicas en cuanto a las disposiciones de 1990 que reestructuraron la administración local, en las dos ciudades direccionan la posibilidad de implantación en el ámbito municipal de los dos modelos de descentralización territorial y sectorial.

En 1993, en Barreiras esa tendencia se mantiene de forma clara, pues se incluyen en los organigramas organismos para actuar en escalas menores del territorio municipal, bajo el esquema de Administración Regional para dos áreas de ese municipio. Con todo, en esa reestructuración ya aparecen con más visibilidad los Consejos Sectoriales en diversas políticas públicas. El Consejo de los Derechos del Niño y Adolescente, está vinculado al Gabinete del Prefecto, en tanto los Consejos de Salud y Educación aparecen

vinculados a las secretarías de cada sector. El Consejo de Medio Ambiente es mencionado, pero no manifiesta su vinculación a ningún otro organismo, lo que comprueba el momento de depuración de la estructura de la organización local.

En la ciudad de Alagoínhas, el énfasis anteriormente otorgado al modelo de Administración Regional desaparece en la reestructuración de 1993, cuando no se menciona ningún organismo con ese papel. Con todo, en la Reforma de 1997, vuelve a ser formalizado en el organigrama municipal, vinculándose directamente al Gabinete del Prefecto y a la Secretaría de Gobierno, bajo la denominación Coordinadora de Poblados.

Ya en Barreiras en 1997, en la organización administrativa municipal, no se hace alusión al esquema de Administración Regional. Continúan ganando importancia los Consejos Municipales, esta vez con un total de nueve. Tres aparecen vinculados a la Secretaría de Educación, cuatro a la de Salud y Acción Social, inclusive los de Asistencia Social y el de Medio Ambiente, vinculado a la Secretaría de Desarrollo Económico, registrándose como novedad un Consejo con el mismo nombre de esa Secretaría. Ya en la reestructuración de 2002, aparece la Coordinadora Regional como uno de los organismos vinculados directamente al Prefecto.

Así, en el transcurso de la reestructuración administrativa en las dos ciudades estudiadas, sobresale la institucionalización de los organismos colegiados según sectores de las políticas públicas con representación de los agentes involucrados, tanto del Estado así como de la sociedad. Bajo la denominación de Consejos Municipales, estos Consejos ganan espacio e importancia en los organigramas de las dos ciudades, acercándose, de a poco, a las Secretarías de cada sector. También se revela, que la importancia dada en los inicios de los años '90 a los organismos de intervención regionalizada dentro de las dos ciudades, éstos paulatinamente fueron perdiendo espacio y autonomía para figurar apenas como coordinaciones unidas a otros organismos. De este modo, el desarrollo de final de la década del '90 evidenciará claramente la opción por un modelo de descentralización sectorial.

No quedan muy explícitas las razones que podrían haber contribuido a lo largo de ese proceso a privilegiar esa opción, olvidando, prácticamente la configuración de las Administraciones Regionales, es decir, de un modelo de descentralización territorial en el interior de cada municipio. No obstante, se puede indicar que esa opción territorial implicaría un mayor esfuerzo en la preparación institucional que talvez no se adecuase a la escala de las ciudades de tamaño regular. Es nuestra singular hipótesis, pues para su confirmación se precisaría de estudios comparativos en esta categoría de ciudades. Con todo, estas tendencias no fueron sólo resultado de procesos locales, sino que también de la decantación de opciones en el ámbito nacional en las cuales las directrices trazadas por la esfera federal, tuvieron repercusión al privilegiar el fortalecimiento de instancias de descentralización de los Consejos de Gestión Sectorial.

De hecho, las denominadas Regiones Administrativas, o Administraciones Regionales o Sub-Prefecturas, luego de más de quince años del proceso de municipalización de las políticas públicas, aún no han conseguido afirmarse en sus funciones, ni han ganado identidad delante de la población en los Municipios capitales. Esa circunstancia, también se entiende como consecuencia dejada por las directrices de la descentralización en las instancias supra-municipales e intra-municipales, que tienen impacto, principalmente, en el caso de las Regiones Metropolitanas (Ver al respecto, entre otros, SOUZA, 1990; IVO, 1999).

Luego, esa legalización de los órganos colegiados en la esfera municipal de acuerdo con la división de los sectores administrativos (salud, educación etc.), se reproduce en las dos ciudades estudiadas, en la creación de una serie de Comisiones y otros Consejos que asumen el papel de gestión compartida entre el poder público y la sociedad como modelo de participación y descentralización administrativa.

En esa dinámica, también ganan legitimidad los espacios de discusión ampliada en torno de temáticas sectoriales, tales como foros, conferencias, seminarios y asambleas, destacándose como ejemplo la institución del foro de la Agenda 21 en las dos ciudades.

Aunque convocados por los organismos públicos municipales, estos espacios de discusión son eventos que tienden a ser contruídos y organizados por los propios colegiados y a ser valorizados y apropiados por las organizaciones sociales movilizadas en torno a cada asunto, teniendo importante proyección y repercusión en la dinámica municipal y hasta regional.

La notoriedad pública de estos eventos, ha sido creciente en las dos ciudades por variadas razones, tales como la de contribuir a la movilización de las organizaciones sociales vinculadas al sector y la de generar oportunidades de ampliación de la discusión de los asuntos específicos de las políticas sociales, tomando en consideración las particularidades de cada barrio o región del municipio, y, de esta forma, ampliar la igualdad de las problemáticas según las áreas geográficas en una trayectoria de institucionalización de la articulación entre esferas para la discusión, formulación y encaminamiento de las políticas públicas.

Todo este trayecto, revela que la propia dinámica administrativa tiende a considerar la necesidad de implantar modelos de gestión de las políticas públicas que combinen tanto el ámbito territorial, como el sectorial. El fortalecimiento del presupuesto participativo, en un creciente número de ciudades brasileñas a lo largo de la década del 90, evidencia esa tendencia como instrumento de gestión municipal.

3.4. Particularidades en la estructura de la gestión urbana

A partir de las reestructuraciones administrativas de las dos ciudades, serán identificadas y caracterizadas las transformaciones ocurridas en los organismos o instancias directamente encargadas de la intervención urbana, tradicionalmente conocidas en este tipo de ciudades, como de obras,

infra-estructura y servicios urbanos. De hecho, antes de 1988, en Alagoinhas, ya estaba constituida la Secretaría Municipal de Obras y Servicios como encargada de la elaboración de proyectos, ejecución de obras públicas, control del Código de Obras y de Posturas, organización del tránsito y actualización de la planta catastral. Se observa que en todas esas atribuciones, inclusive en las de los otros organismos que funcionaban en aquel período, no se hace mención al planeamiento urbano, situación entendible al considerarse que en aquella década aún tenían proyección las acciones centralizadas por el SERFHAU.

La Reforma Administrativa de 1990, en las dos ciudades confirma a los organismos responsables por las Obras y Servicios Públicos como parte del conjunto de Secretarías de la administración municipal para atender a las demandas de los asuntos urbanos. A pesar de esto, no se visualiza la preparación de esos organismos para asumir las responsabilidades que en materia de política y desarrollo urbano fueron otorgadas a los municipios por la Constitución de 1988, en especial en lo que dice respecto al Plan Maestro.

Las posteriores reestructuraciones administrativas, tienden cada vez mas a 'departamentalizar' las funciones. Así, por ejemplo, en Barreiras en 1993, la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos consolida tanto a los Departamentos de Infraestructura y Ordenamiento del Suelo Urbano, como a los de Transporte y Comunicaciones y de Servicios Públicos. No obstante que contempla la gestión de los instrumentos de intervención urbana, no hace alusión directa a asumir funciones relacionadas con la formulación y control del planeamiento de la ciudad.

En el caso de Alagoinhas, entre 1990 y 1993, se visualiza un proceso de expansión en el organigrama en relación a las funciones de intervención urbana, esto significa que las Secretarías de Obras y Servicios Públicos son separadas en la primera reestructuración en sus dos funciones y aparecen en la siguiente bajo el nombre de Obras y Urbanismo, independiente de la Secretaría de Servicios Públicos.

Sin embargo, en la reestructuración de 1997 de esa ciudad, la intervención urbana se vuelve a concentrar en un solo organismo bajo la denominación de Secretaría de Obras, Urbanismo y Servicios Públicos, y subdividida en directorios, siendo que la de Obras y Urbanismo aparece compuesta, entre otras, por la División de Planeamiento Físico, Servicio de Obras y Vías Públicas. En la declaración de las funciones de esta Secretaría, se determinan actividades de control, ejecución, fiscalización, mantención y promoción. En tanto, dentro de ese conjunto de atribuciones, no consta una división volcada a formular y decidir sobre planificación urbana, o sobre las políticas del sector. El único ámbito de planificación mencionado en esta estructura administrativa, es volcado al desarrollo económico del municipio que, como organismo asesor, aparece vinculado a la Secretaría de Gobierno.

En Barreiras, la Ley de 1997 establece esta vez el organismo de intervención urbana bajo el nombre de Secre-

taría Municipal de Saneamiento, Infraestructura y Servicios Públicos para desempeñar además las funciones explícitas a su nombre, las actividades de control del sistema vial, tráfico, transporte y de áreas verdes. Además, se identifica entre las funciones la evaluación de la situación habitacional del municipio, la ejecución de la política de ese sector, así como la definición de la política de uso y ocupación del suelo e implementación del Plan de Saneamiento Básico. Este avance en la discriminación de actividades de decisión, no especifica el sector responsable por ellas y, aún, no se contempla, de forma íntegra, actividades que orienten el desarrollo urbano.

En esa ciudad, la reforma de 2002, que en general conserva la estructura de 1997, modifica la denominación de la Secretaría de Infraestructura, Transporte y Servicios Públicos, y, esta vez, se destacan como funciones la implementación, acompañamiento, evaluación y modificación del Plan Maestro de Desarrollo Urbano. Sin embargo, por el levantamiento realizado en el segundo semestre de 2003, podemos evidenciar que la Secretaría de Planificación es responsable por el acompañamiento del Plan Maestro, en fase de elaboración bajo la responsabilidad de una empresa contratista.

Cabe notar que, a parte de que esa Secretaría de Planificación desempeñe, según la ley, funciones de acompañamiento de planos y programas, no se le otorga responsabilidad en relación a la planificación urbana. El contenido de la Ley, muestra un avance en la igualdad de una de las atribuciones instituidas por la Constitución de 1988 a los municipios, aún como parte del proceso de adecuación y apropiación de las directrices de la descentralización.

También, se observa en la estructura administrativa de la Prefectura de Barreiras, vigente en el 2003, que la Secretaría de Infraestructura y Servicios es la única que no está articulada o tiene interacción directa con un Consejo de Gestión Municipal. También en Alagoinhas, desde la reforma realizada bajo la Ley Complementaria N° 01 de 1997, la Secretaría Municipal de Obras, Urbanismo y Servicios Públicos es la única en la cual no se formaliza un organismo colegiado.

Se confirma, de este modo, el trato diferenciado otorgado a la política urbana, en las dos ciudades estudiadas. Esto porque, cuando se observa el trato dado a las otras políticas sociales en las mismas ciudades, se denota la escasa articulación de las esferas confederadas en materia de directrices de política urbana. En las acciones y programas de los sectores urbanos, no se han instituido y fortalecido con la misma intensidad los instrumentos y mecanismos de descentralización de políticas públicas como educación, salud y asistencia social.

Todo esto se refleja directamente en los procesos locales. El proceso de reestructuración administrativa en el ámbito municipal, demuestra no sólo la falta de fortalecimiento de la instancia técnico-administrativa para el desarrollo urbano, sino, también el vacío en los canales de mediación entre Estado y Sociedad de las demandas de los



Mercado antiguo de Alagoinhas, sector integrado al Plan Maestro de Desarrollo Urbano.

bienes y servicios urbanos (habitación, saneamiento, transporte, etc). La estructura técnico-administrativa del sector urbano, quedó bajo las necesidades de la categoría de ciudades de más de 100.000 habitantes, principalmente porque las diversas reestructuraciones administrativas no disponían de la esfera local para desempeñar las atribuciones relacionadas con el planeamiento del desarrollo urbano, según las disposiciones de la Reforma Constitucional y las consecuentes demandas inherentes al crecimiento de esas ciudades.

Después de más de quince años de aprobada la Constitución Federal, el poder público municipal de las dos ciudades no ha conseguido asumir la responsabilidad constitucional de definir y ejecutar la política de desarrollo urbano y de preparar el instrumento básico de esta política (el Plan Maestro, art. 182 CF). Las funciones otorgadas a las secretarías del sector en esas ciudades, dan énfasis a las actividades operativas siendo que la complejidad de los problemas y el proceso de descentralización, implican la intensificación de las actividades de decisión y ampliación de los canales de participación.

4. Algunas Consideraciones Generales

Este trabajo, evidencia que de hecho hubo transformaciones cuantitativas y cualitativas en el manejo del gobierno municipal en las ciudades de Alagoinhas y Barreiras. Esas transformaciones administrativas necesitan ser contextualizadas en relación a dos factores. Primero, en la capacidad del proceso de urbanización manifestado en el incremento de las demandas de la sociedad en presencia del poder público local. Esto, porque la administración municipal es impulsada a prepararse con el fin de atender a tales demandas, incorporando y definiendo organismos técnicos y administrativos calificados para intervenir en las problemáticas existentes. El otro factor, tiene relación directa con el propio proceso de descentralización, dado que a partir de

1988 el gobierno local asume un papel dinámico en la transcurriencia del traspaso de responsabilidades en la gestión de las políticas públicas.

Se observa en ese trayecto, que las transformaciones administrativas en las dos ciudades, no se presentan como una ruptura, pero sí como un proceso lento de depuración. Es en esta trayectoria de modificación de los organigramas municipales, que la descentralización territorial y la valorización inicial de las instancias de administración regional fueron, paulatinamente, perdiendo espacio para los organismos colegiados sectoriales.

En esa dinámica, en las ciudades de Alagoínhas y Barreiras, hay algunas consideraciones generales que indican la mitigación por parte del poder público municipal de determinadas responsabilidades, la ampliación de los espacios de decisión local y, también, un naciente interés por equilibrar aspectos de la vida urbana, destacándose que,

- hay evidente expansión de los organismos públicos municipales con diferenciación según los sectores. Sobresale el fortalecimiento de las Secretarías de Salud, Educación y Asistencia Social y; de igual manera, la cuestión ambiental gana espacio administrativo en el ámbito local.

- Los arreglos administrativos manifiestan la forma cómo se incorporan, asumen y reparten las demandas entre las tres esferas de gobierno, en las cuales está organizado el Estado brasileiro, siendo que la estructura administrativa municipal materializa y especifica localmente la asimilación de las directrices trazadas en los varios sectores de las políticas públicas, tanto por la esfera federal como por la estatal.

Fuera de que en las estructuras administrativas de Alagoínhas y Barreiras no hayan calificado los organismos correspondientes al sector urbano, hubo sí, en términos generales, una intensificación de la división del trabajo en la gestión pública municipal. Esto, puede ser considerado como modernización del manejo del Estado local, consecuencia de los cambios desencadenados por el proceso de descentralización y expresado en la paulatina apropiación de responsabilidades por parte de la esfera municipal en la gestión de las políticas sociales, pero, también, derivado, en algún grado, del crecimiento y complejidad de las demandas de cada sector y, hasta, de la utilización de la máquina pública como fuente de empleo.

Los principios de la descentralización y, más específicamente, la municipalización de la gestión de las políticas públicas, revelan una ampliación del manejo administrativo local modificándose cuantitativamente la presencia de esta esfera de gobierno. Estudios más detallados, podrán contribuir, por un lado, para identificar y garantizar las repercusiones cualitativas en la prestación de los servicios locales y, por otro, para acompañar el impacto de las directrices implantadas por las diferentes esferas, como por ejemplo en el caso del sector urbano, el desencadenamiento de acciones tras la promulgación del Estatuto de la Ciudad de 2001.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. M. Arretche. Rio de Janeiro: Revan, São Paulo: Fapesp, 2000.

Gestão democrática, inversão de prioridade e os caminhos da administração pública municipal. Bittar, J. E Coelho, F. In: *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana.* Ribeiro L. C. Q. de e Santos, O. A. (orgs.) Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1994.

Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana em cidades brasileiras. N. Bonduki, (org.) São Paulo: Studio Nobel, 1996.

Constituição Federal de 1988 e Leis 8742 de 1993, 9394 de 1996 e 9424 de 1997. Brasil, Governo Federal.

Lei 10257 de 2001. Estatuto da Cidade. Brasília, 2001 Brasil, Governo Federal.

Realismo das Finanças Municipais no Nordeste. M. do L. Clementino. In: Soares. A. (org.). *O orçamento dos municípios no Nordeste Brasileiro.* Brasília, Paralelo 15, 1998.

Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano regional. Gonçalves, M. F. et al. São Paulo, Ed. Unesp: ANPUR, 2003.

Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da Administração Urbana no capitalismo tardio. D. Harvey. *Espaço & Debates No. 39.* São Paulo, 1996.

Recomposição Política, Comunidade Cívica e Governança Urbana. A.N.L. Ivo. In: *Cadernos Metrópole.* PRONEX. -n.1, São Paulo: Educ, 1999. (pp. 9-38).

Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano: Instrumentos de planejamento e gestão urbana. IPEA, IMFURB, UNICAMPI/Nesur. Série de 6 volúmenes. Brasília: IPEA, 2001.

Democracia nas cidades globais: Um estúdio sobre Londres e São Paulo. E. Levy. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. E. Maricato. Petrópolis - RJ, Vozes, 2001.

Descentralização e política urbana em municípios de Porte Médio: Os casos de Alagoínhas e Barreiras na Bahia. M. Medina-Velasco. Tese de Doutorado da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

A descentralização vertical no Brasil: algumas reflexões sobre os municípios. A. M. Menezes. In: *Conjuntura e Planejamento No. 61,* Salvador, 1999.

Difusão e inovação da reforma urbana nos municípios brasileiros. L. C. Q. Ribeiro et al. *Revista Proposta, No. 62,* Rio de Janeiro, 1994.

Descentralização e planejamento urbano no município de São Paulo. R. Scherer. Tese de Doutorado da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.