

# O Comitê de Articulação Federativa: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil

Paula Ravanelli Losada

**Resumo:** O presente trabalho visa refletir sobre o tema da intra e intergovernabilidade promovida pelo Comitê de Articulação Federativa – CAF, uma instância de diálogo entre o Governo Federal e os governos municipais vinculada à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República do Brasil, com o objetivo de verificar em que medida e como esse instrumento pode contribuir na pactuação das políticas públicas federativas no Brasil.

## I – Introdução

Antes de discorrer sobre o tema proposto, é necessário definir alguns conceitos que serão utilizados neste texto. Por relações intergovernamentais entendemos as técnicas relacionais ou arranjos cooperativos que permanentemente repactuam o *foedus*<sup>1</sup> através da partilha de responsabilidades prestacionais, cujo habitat natural seriam os governos e suas respectivas administrações (SILVEIRA, 2002). Essas relações podem se dar de forma vertical, entre níveis diferentes de governo, ou horizontal, entre governos de um mesmo nível. Este trabalho também inclui considerações sobre a cooperação intragovernamental, ou seja, entre setores da administração direta e indireta de um mesmo nível de governo.

Cabe ainda mencionar a importância crescente que esses temas vêm assumindo na agenda mundial da Administração Pública e da Reforma do Estado. O aprimoramento das relações intergovernamentais é uma necessidade contemporânea de todos os tipos de governo, devido ao processo generalizado de descentralização de atribuições que se observa a partir da década de 80, até mesmo em países marcados por uma forte tendência centralizadora e unitária (ABRUCIO e SOARES, 2001). Contudo, nos Estados Federais, nos quais convivem a autonomia dos governos subnacionais e a necessária interdependência e unidade que decorre do pacto constitucional federativo, a criação de instrumentos de articulação intergovernamental não é somente uma necessidade, mas condição estruturante, em função da recorrente demanda por comunicação, cooperação e colaboração entre governos autônomos e, ao mesmo tempo, interdependentes (CUNHA, 2004).

Temos observado que a lógica federalista de articulação das ações entre diferentes esferas de governo tem se difundido no mundo. Hoje, 28 países, que abrigam mais de 40% da população mundial, proclamam-se federativos ou são amplamente considerados como tal. Quase todas as democracias de grande extensão territorial ou altamente populosas são federações (ANDERSON, 2008). A valorização da estrutura federativa de organização do Estado reside em sua flexibilidade para institucionalizar e pactuar novas instâncias de governança regional e modelos de concertação territoriais, com geometria variável, diversos objetivos compartilhados entre esferas de governo e participação de uma grande variedade de atores públicos, sociais e privados.

---

<sup>1</sup> *foedus, foederis*: aliança, pacto; origem etimológica da palavra federação.

O Brasil não foge à regra. É um Estado Federal, mas uma Federação muito peculiar no mundo, pois reconheceu os municípios (nível local) como ente federativo na sua Constituição, nos seguintes termos: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em estado democrático de direito e tem como fundamentos: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; o pluralismo político”.

Evidentemente, esse fato trouxe mais complexidade às nossas relações intergovernamentais, mas, por outro lado, carrega consigo uma promessa democrática ainda não realizada, em razão da incompletude do projeto federativo brasileiro, carente de instrumentos de cooperação e coordenação. Essa assertiva é justamente o que procuraremos demonstrar no presente artigo, mas, para tanto, é necessário contextualizar historicamente a evolução do federalismo no Brasil.

## **II – Evolução histórica do federalismo no Brasil**

O ideal federalista encontra suas raízes no período imperial (DOLHNIKOFF, 2005). O Brasil, nesse sentido, já nasce federal, mesmo sem admiti-lo. Contudo, o princípio que lhe corresponde só ingressou no ordenamento jurídico nacional com a queda do regime monárquico e nascimento da República, em 15 de novembro de 1889. Desde então, o sistema federativo figura como elemento constitucional, muito embora, na prática, os períodos ditatoriais quase o tenham suprimido, em razão da excessiva centralização.

Analisando a história do Brasil, verificamos um movimento pendular entre a centralização e a descentralização, que passou também a caracterizar o federalismo brasileiro. Outra importante característica do federalismo brasileiro é a desagregação. Ao reverso do modelo clássico norte-americano, que agrega as 13 colônias britânicas antes soberanas, a Federação brasileira surge a partir de formação unitária criada pela Constituição política do Império, de 1824.

A primeira Constituição federativa do Brasil, de 1891, buscou inspiração no modelo dual norte-americano, bastante descentralizado, consolidando normativamente uma república federativa bicameral e presidencialista. Entretanto, as condições históricas não podem ser reproduzidas, de modo que, apesar de terem bebido na mesma fonte – os ideais liberais do Iluminismo –, as instituições políticas nacionais ganharam cores próprias, bem diferentes das norte-americanas.

No caso brasileiro pode-se afirmar que, “muito mais do que cumprir o papel de manter a unidade na diversidade, o federalismo permitiu, em todos os momentos na nossa história, a acomodação de interesses políticos e econômicos das elites políticas regionais” (BAGGIO, 2006). Foi assim na República Velha, marcada pelas práticas “coronelistas” que preservaram o poder das oligarquias agrárias. Mesmo depois, com a Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas, não se rompe com as elites políticas regionais, simplesmente se abre espaço para uma nova elite, cuja base econômica é industrial e urbana, e não mais agrária.

É importante registrar que a segunda Constituição federativa do Brasil, de 1934, esboça um federalismo muito mais centralizado, cujo paradigma foi a Constituição alemã de Weimar. Essa mudança de paradigma demonstra uma tendência de evolução do federalismo, sentida em todo o mundo, inclusive nos Estados Unidos: a transição do federalismo dual, que é caracterizado pela não interferência decisória entre os níveis de governo, para um federalismo cooperativo, que prevê a partilha e o consenso para a tomada de decisão. Nesse sentido, a Constituição de 1934 seria o marco constitucional das novas relações intergovernamentais brasileiras (HORTA, 1999).

Contudo, não há que se sobrevalorizar a dimensão financeira da cooperação intergovernamental. A Constituição de 1934 é ambígua e não impulsiona, de fato, a cooperação, isto é,

a gestão conjunta de interesses e serviços comuns, a consonância decisória. Ela “carece precisamente daquele elemento estruturante da cooperação intergovernamental: o consenso/acordo sobre a oportunidade das decisões discursivamente validadas” (SILVEIRA, 2002).

Talvez por isso a nova ordem constitucional não tenha durado. Já em 18 de dezembro de 1935, ela é emendada, criando figura similar ao estado de guerra. Este estado excepcional alimentou o “autogolpe” do presidente Getúlio Vargas, que, mesmo tendo sido eleito pela Constituinte para o quadriênio, instaurou a ditadura do Estado Novo.

Na vigência do Estado Novo, o Decreto-Lei 1.202, de 8 de abril de 1939 (Código das Municipalidades), ao dispor sobre a administração dos Estados e dos Municípios, desconstitucionalizou a Federação e implantou a estrutura de um Estado unitário com órgãos descentralizados nos entes subnacionais.

O subsequente período democrático, de 1946 a 1964, reconstrói as bases de um federalismo cooperativo e, sem dúvida, municipalista. Neste período, inovações importantes foram realizadas na questão da divisão da arrecadação tributária entre os entes federativos, criando um regime cooperativo fiscal, em que Estados, Distrito Federal e Municípios participavam das rendas de tributos da União e os Municípios participavam das rendas de tributos dos Estados, sistema este que se aperfeiçoou e foi recepcionado nas Constituições posteriores.

A Constituição de 1946 reconheceu à União muitas competências de planejamento da economia, os grandes investimentos estatais, e, em especial, as iniciativas destinadas a reduzir as desigualdades regionais, como a SUDENE<sup>2</sup>. Foi, de fato, a primeira Constituição a refletir o projeto cooperativo brasileiro, isso porque “o Estado Social intervencionista já operava mudanças fortes no federalismo, que puderam se abrigar sem o viés ambíguo da Constituição de 1934, nem o autoritarismo da Carta de 1937” (RIBEIRO, 2001).

Infelizmente, esse o momento democrático é sobrestado pelo regime militar instaurado em 1964, estendendo-se até 1985. Nesse tempo, que ficou conhecido como “Federalismo Orgânico” (ZIMMERMANN, 2005), a centralização federativa atinge elevado patamar, que só se interrompe pelo advento da Constituição de 1988, considerada um marco da descentralização.

Bem por isso, a alternância entre períodos de centralização e de descentralização na história do Brasil é freqüentemente associada a quadras de autoritarismo e de avanços democráticos, respectivamente. Todavia, esse raciocínio não é suficiente para explicar a atual configuração do modelo federativo brasileiro e a oscilação entre abertura e encerramento que o distingue, uma vez que inexistem uma presumida regularidade nesse movimento (KUGELMAS, 2001).

No entanto, a idéia que associa descentralização e democracia iria fortalecer-se durante todo o período de abertura política, o que influenciou sobremaneira os debates do Congresso Constituinte. Durante essas discussões, a despeito de algumas divergências, todos os Estados convergiram na pretensão de ver ampliados os seus recursos fiscais. O resultado foi a adoção de um modelo federativo notavelmente descentralizado, marcado pelo fenômeno denominado “ultrapresidencialismo estadual” (ABRUCIO, 1994). Fato muito marcante desse processo foi a realização de eleições diretas na esfera estadual antes da nacional. Sem dúvida, essa situação influenciou os ganhos experimentados pelos governos subnacionais no Congresso Constituinte, eleito em 1986, em pleito simultâneo à escolha dos novos governadores, o que aumentou o prestígio e o poder de manobra exercidos pelos governadores sobre as respectivas bancadas no Congresso Nacional.

---

<sup>2</sup> Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) é uma entidade de fomento do desenvolvimento socioeconômico da Região Nordeste do Brasil, periodicamente afetada por estiagens e com populações com baixo poder aquisitivo e com pouca instrução educacional.

Contudo, essa tendência à robustão dos poderes estaduais foi revertida em 1994, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC) para a Presidência da República. Ocorreu que, pela primeira vez na história da redemocratização, o pleito presidencial foi concomitante ao proporcional, vinculando os compromissos políticos dos novos congressistas à plataforma eleitoral do candidato majoritário vitorioso. Além disso, vários aliados foram eleitos para os governos estaduais, sendo que o sucesso dos novos governadores estava estreitamente ligado ao plano nacional de estabilização econômica, cujo êxito conferia legitimidade política e social ao Presidente da República (ABRUCIO, 2005).

Nessas circunstâncias, as reformas propostas para sustentar o ajuste fiscal foram amplamente facilitadas. O Governo FHC concentrou a arrecadação tributária nas mãos da União, especialmente pela criação de contribuições sociais não partilhadas com estados e municípios. O ajuste fiscal não se limitou ao esforço da União em obter receitas primárias superiores ao crescimento dos gastos do governo federal (superávit primário), os governos subnacionais também foram compelidos a fazer sua parte, principalmente através dos acordos de renegociação da dívida, nos quais a União assumiu e refinanciou as dívidas dos estados e dos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro por aproximadamente 30 anos (SILVA, 2007). Com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instituída pela Lei Complementar 101, de 2000, o controle da União sobre o ajuste das contas estaduais e municipais ganhou significativo reforço. Por esta lei, em franco desrespeito à matriz constitucional, o Governo Federal priorizou os superávits primários, em prejuízo das prestações positivas da União, Estados e Municípios, como garantidores do exercício dos direitos individuais, sociais, coletivos e difusos assegurados na Constituição de 1988.

Seguindo o movimento pendular, no Governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva essa tendência de concentração da arrecadação na esfera federal começa a se reverter. Desde 2003, estão sendo empreendidas diversas mudanças na legislação brasileira com a finalidade de aumentar as transferências de recursos para os governos subnacionais, sobretudo para os municípios, bem como para melhorar suas potencialidades de arrecadação próprias. Significativo neste período foi o aumento da arrecadação direta dos municípios que cresceu de 2,7%, em 1988/89, para 5, 5% do bolo tributário entre 1999/2005. A maioria desses “ganhos” para os municípios foram pactuados no âmbito do Comitê de Articulação Federativa – CAF, que será analisado nas próximas páginas.

### **III - A Evolução da Autonomia Municipal no Brasil**

Após essa breve contextualização histórica, para os propósitos desse artigo nos interessa destacar outro aspecto relevante que particulariza o federalismo no Brasil: o município como ente da Federação. Essa situação tão singular, que por vezes justifica o relacionamento direto da União com os municípios, não surgiu da noite para o dia. Ela é decorrente de uma construção histórica, conforme procuraremos aqui apresentar.

Desde a sua origem, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1891, reconheceu autonomia aos municípios nos seguintes termos: “Art. 68 Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. Contudo, a amplitude dos poderes estaduais naquela época submeteu a organização municipal a rígido controle hierárquico, de tal modo que a propalada autonomia dos entes locais não saiu do papel. Posteriormente, a reforma constitucional de 1926 incluiu expressamente a autonomia municipal entre os princípios constitucionais da União (artigo 6º, inciso II, alínea f). A partir daí, “a autonomia local passaria a comportar interpretação federal e não mais, de forma exclusiva, a interpretação que lhe desse o Estado-membro no exercício do poder de organização do Município” (HORTA, 1999).

A complexa engrenagem política estabelecida na República Velha criou uma situação paradoxal em relação ao poder local. De um lado, os Municípios dependiam financeiramente dos governos estaduais e só obtinham verbas para atender as suas necessidades caso os apoiassem. De outro, esses

mesmos chefes locais podiam exercer ampla autonomia em relação a todos os assuntos que dissessem respeito aos seus Municípios, mesmo aqueles de competência exclusiva da União ou dos Estados, como a nomeação de juízes e de delegados, por exemplo.

Nesse período, predomina a prática do “coronelismo”, em que se destaca a figura do “coronel”, detentor da força eleitoral exercida pelo “voto de cabresto”, de que fala Victor Nunes Leal em sua obra clássica de 1949. O autor aponta os problemas do sistema representativo da época, relacionando-os a aspectos econômicos e sociais da estrutura predominantemente agrária do país, que tinha por base a concentração da propriedade da terra. No cenário rural, a sociedade abrigava uma minoria de grandes proprietários de terra cercados por gente pobre deles dependentes. O peso político desse eleitorado era bastante significativo na decisão dos pleitos estaduais e federais. Os “coronéis” arregimentavam os eleitores do Município ou do Distrito, fornecendo valioso apoio ao governo do Estado para as eleições. Em consequência disso, os chefes dos partidos tinham de se entender com os chefes políticos locais. O “coronelismo” constitui um compromisso, uma troca de proveitos, entre o poder público e o poder privado dos “coronéis” (LEAL, 1997).

Sob a Constituição de 1934, inaugurou-se o processo de emancipação do Município em relação à tutela do Estado-membro. A novidade consistiu na especificação do conteúdo da autonomia municipal (artigo 13), materializado na possibilidade de eleição, direta ou indireta, dos prefeitos e dos vereadores, na autorização para organizar os serviços de sua competência, e, especialmente, na embrionária capacidade financeira e tributária (artigo 8º e artigo 10). Todavia, como vimos, esse ordenamento não teve vida longa. A Carta de 1937 manteve a Federação apenas nominalmente. À revogação da eletividade dos prefeitos (artigos 26 e 27), seguiu-se um regime interventorial, em que os prefeitos eram prepostos dos interventores. De acordo com o Código das Municipalidades (Decreto-Lei 1.202, de 8/4/39, modificado pelo de nº 5.511, de 21/5/43), os prefeitos nomeados governavam subservientes e discricionariamente, sem a colaboração de órgão local de representação popular.

Com a Constituição de 1946, o conteúdo da autonomia municipal foi restabelecido aos padrões de 1934, exceto pelo alargamento da restrição à eletividade dos prefeitos. Em compensação, a possibilidade de intervenção estadual foi restringida pela definição das hipóteses de cabimento na Constituição federal. Também, a capacidade financeira e tributária dos poderes locais ganhou reforço e, pelo fato de a autonomia municipal permanecer como princípio constitucional da União, a sua defesa judiciária conquistou a proteção do Supremo Tribunal Federal (HORTA, 1999).

Pela Constituição de 1967, e sua “emenda” de 1969, tornou-se obrigatória a nomeação de prefeitos das capitais, das estâncias hidrominerais e dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional; ampliaram-se os casos de intervenção do Estado no Município; e, ainda, introduziram-se importantes modificações no campo financeiro e no tributário, que aumentaram a dependência dos governos subnacionais em relação ao governo central.

Com a abertura democrática, em 1988, consolidou-se a posição do Município na Federação, por considerá-lo componente da estrutura federativa (artigo 1.º, caput e artigo 18). A autonomia política municipal ficou assegurada constitucionalmente pela eleição direta de prefeito e de vereadores para todos os municípios, pelo poder de se auto-organizar na Lei Orgânica Municipal, pela capacidade de regulação e execução dos serviços públicos sob sua titularidade e pela competência de legislar sobre assuntos que lhe são reservados exclusivamente, em razão do interesse local, e ainda, nos demais casos, suplementarmente.

É exatamente nesse aspecto das competências municipais que fica evidente a importância do município no Brasil. A atual Constituição confere amplos poderes aos Municípios, como: legislar sobre assuntos de interesse local (artigo 30, inciso I); suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber (artigo 30, inciso II); instituir e arrecadar tributos próprios e aplicar as suas rendas (artigo 30,

inciso III); organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local (artigo 30, inciso V); manter programas na área da educação pré-escolar e do ensino fundamental (artigo 30, inciso VI); prestar serviços de assistência à saúde da população (artigo 30, inciso VII); promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo (artigo 30, inciso VIII, combinado com artigo 182, parágrafo 1.º); aprovar, mediante lei municipal, seu Plano Plurianual, suas Diretrizes Orçamentárias e seu Orçamento Anual (artigo 165); e executar a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (artigo 182, caput).

Além dessas, atribuiu-lhes também competências comuns à União e aos Estados-membros, como: cuidar da saúde e da assistência a portadores de deficiência (artigo 23, inciso II); proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (artigo 23, inciso V); proteger o meio ambiente e de combater a poluição (artigo 23, inciso VI); preservar as florestas, a fauna e a flora (artigo 23, inciso VII); fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar (artigo 23, inciso VIII); promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (artigo 23, inciso IX); e combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (artigo 23, inciso X). A regulamentação dessas competências comuns é hoje uma das grandes pendências do projeto cooperativo brasileiro, justamente porque elas se referem a tarefas cuja execução há de ser feita sob regime de cooperação entre entes federados, nos termos do parágrafo único do artigo 23, por meio de leis complementares que até o momento não foram editadas.

Entretanto, não se deve inocentemente tributar exclusivamente à democratização do país o importante papel dos municípios na Federação brasileira. Como vimos, sempre existiu uma tradição muito forte no Brasil de dominação a partir do local. No processo de colonização, o domínio local serviu à Coroa portuguesa; na República, subordinado ao “coronelismo”, permitiu a manutenção das elites oligárquicas no poder. Portanto, “muito natural foi a autonomia que os Municípios receberam na CF/88 [Constituição Federal], reforçando ainda mais a dominação das estruturas do poder a partir do local” (BAGGIO, 2006).

#### **IV – A promessa democrática da Federação trina**

Vivemos no Brasil essa dicotomia: a autonomia municipal é simultaneamente instrumento de dominação e emancipação. É nossa história quem vai dizer dos caminhos percorridos. No passado, nos parece que a tradição da dominação a partir do local foi vencedora desse debate, sobretudo pela ausência de um Estado democrático de direito. Contudo, a Constituição de 1988, a chamada “Constituição Cidadã”, repactua a relação entre o Estado e a sociedade, colocando na agenda política os temas da participação e do controle social, e promove um novo sistema de proteção social, sob a forma de políticas sociais de acesso universal e gratuito. Assim, o futuro da autonomia municipal em um ambiente efetivamente democrático nos parece muito mais promissor que outrora.

No que diz respeito à (re)configuração das relações intergovernamentais, a redemocratização marcou um novo momento do Brasil. A Constituição de 1988 consagrou o processo de descentralização política e fiscal do país, fortaleceu a autonomia e a base tributária dos governos subnacionais e aumentou o volume das transferências de recursos intergovernamentais. Nesse sentido, é de se destacar que “os municípios tiveram a maior elevação relativa na participação do bolo tributário, apesar de grande parte deles ainda depender dos recursos econômicos e administrativos das demais esferas de governo” (ABRUCIO, 2005).

A descentralização política, administrativa e fiscal foi igualmente acompanhada da tentativa de democratizar o plano local. Chama a atenção a instituição de canais de participação na gestão pública, que integrou novos atores sociais na formulação e execução de políticas públicas, tanto pela instituição dos conselhos setoriais de políticas sociais, previstos na Constituição de 1988, como pela criação de novos mecanismos de participação na gestão pública, cujo exemplo mais conhecido é o Orçamento Participativo<sup>3</sup>. Porém, as conquistas da democratização não apagam os problemas dos governos locais brasileiros.

O final da década de 90 é marcado por intensos debates em torno das limitações acarretadas pelo processo de municipalização de políticas públicas no Brasil. Dentre estes, destaca-se a falta de um papel mais ativo por parte dos governos estaduais na coordenação regional do processo de descentralização, frente ao aumento de gastos sociais que se observa, principalmente, no âmbito dos governos municipais. Verifica-se também um total descaso em relação aos instrumentos de coordenação federativa, sobretudo nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, onde residem aproximadamente 76 milhões de pessoas (45% da população nacional) que possuem uma renda agregada mensal (ano 2000) de aproximadamente R\$ 31 bilhões, ou seja, 61% da renda nacional (RIBEIRO, 2008). Portanto, são regiões que, pela sua importância, exigem uma maior articulação política e institucional entre os três níveis de governo, sobretudo entre o governo estadual e os governos municipais, para a construção de uma ação conjunta de âmbito sub-regional.

Ainda no âmbito das relações intergovernamentais, critica-se a persistência de uma cultura política localista que se pretende “auto-suficiente” no âmbito dos governos locais. É o denominado “municipalismo autárquico” expressão cunhada por Celso Daniel (prefeito do Município de Santo André (SP), assassinado em 2001), que identifica esse comportamento reivindicatório dos prefeitos por mais recursos - como se a ação municipal, exclusivamente, fosse suficiente para atender às demandas sociais - e negligencia o potencial da cooperação intergovernamental para a gestão compartilhada de políticas públicas, sobretudo em face da problemática regional e da interdependência das redes urbanas do país como fator de potencialização da economia local (ABRUCIO, 2005).

Outro aspecto importante do federalismo brasileiro é a necessidade de se desenvolver novas soluções para enfrentar a grande heterogeneidade dos municípios brasileiros e a reduzida capacidade técnica-administrativa e financeira, especialmente dos pequenos municípios. A grande maioria deles (89,8%) tem até 50 mil habitantes, abrigando 34,5% da população, enquanto uma pequena parcela, com mais de 500 mil habitantes (0,6%), comporta aproximadamente 29% da população nacional, ou seja, nos 35 Municípios mais populosos do Brasil vivem quase 53 milhões de pessoas. Outro fato que chama a atenção é o grande número de pequenos municípios, com menos de 10 mil habitantes (2.670 unidades), que representam 48% do total de municípios brasileiros. Esses pequenos municípios são justamente aqueles que menos apresentam escala adequada para a prestação de determinados serviços públicos e dependem das transferências intergovernamentais para sua sustentabilidade (IBGE, 2006).

Finalmente, importa registrar a sobrevivência, no plano local, de uma cultura política anti-republicana, que impede que o processo descentralizador seja também democrático. Isso fica explícito, por exemplo, nos processos de transição governamental em que há rompimento com o poder político local pela eleição de um candidato de oposição. Nestes casos, não é incomum o desmantelamento da máquina administrativa e o desaparecimento de dados e registros municipais. Os novos prefeitos, em geral, tomam posse com pouco, senão nenhum, conhecimento da administração, aumentando o risco de descontinuidade dos serviços públicos prestados à população.

---

<sup>3</sup> Orçamento Participativo (OP) é um mecanismo governamental de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos, geralmente o orçamento de investimentos de prefeituras municipais, através de processos de participação cidadã.

Em síntese, no Brasil, “no plano intergovernamental, não se constituiu uma coordenação capaz de estimular a descentralização ao longo da redemocratização” (ABRUCIO, 2005). Portanto, a promessa democrática da federação trina ainda não foi realizada, ela permanece ameaçada pela tradição da dominação a partir do local, que mantém no poder as elites políticas regionais através da lógica de cooptação das elites locais. *Como mudar esse quadro? Como reverter essa lógica?* São essas as perguntas cotidianas que nos fazemos no âmbito da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República do Brasil.

Evidentemente que não existe uma só resposta a essa pergunta, não será um programa ou um projeto que poderá mudar o curso da história do país. Contudo, alguns passos nesse sentido estão sendo dados, em especial, no âmbito do Comitê de Articulação Federativa - CAF, visando o fortalecimento do papel da União como articuladora e coordenadora das relações federativas e promotora de incentivos para o compartilhamento de tarefas entre as três esferas de governo e a atuação consorciada.

## **V – A criação do Comitê de Articulação Federativa - CAF**

O CAF surgiu no contexto de uma nova administração federal. O Governo Lula se propunha a abrir espaço para uma grande repactuação nacional, que possibilitasse o enfrentamento das históricas desigualdades regionais e sociais do Brasil. Esta repactuação do país se deu por meio de duas grandes dinâmicas: a concertação entre os atores sociais e, a repactuação federativa. A concertação social e a repactuação federativa se constituíam, assim, duas premissas essenciais do projeto político do novo governo (TREVAS, 2004).

Inicialmente denominado “Comitê de Articulação e Pactuação Federativa”, o CAF foi constituído a partir da assinatura de um Protocolo de Cooperação Federativa, firmado em 2003, de um lado, pelo Governo Federal, representado pelo Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República e, de outro, pelas entidades nacionais de representação de municípios, durante a “VI Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios”<sup>4</sup>. Este primeiro protocolo definiu pontos uma de agenda de trabalho comum e um instrumento para processar esta agenda, ou seja, o próprio comitê. O Comitê de Articulação Federativa foi assim composto nove representantes do Governo Federal, escolhidos dentre aqueles órgãos com maior incidência sobre políticas públicas municipalizadas, e por três representantes das seguintes entidades nacionais de representação de Prefeitos: Frente Nacional de Prefeitos - FNP, Confederação Nacional de Municípios - CNM e Associação Brasileira de Municípios - ABM.

Segundo o protocolo firmado, a atribuição central do Comitê era coordenar a interlocução permanente entre o Governo Federal e os Municípios, buscando a construção de consensos em torno dos temas que compõem o Pacto Federativo e das ações de interesse comum entre a União e os municípios. Os temas que compõem a agenda de trabalho inicial do Comitê foram definidos no próprio Protocolo de Cooperação Federativa, foram eles: (a) reforma tributária; (b) reforma fiscal; (c) reforma da Previdência; (d) acesso dos Municípios ao crédito público federal; (e) avaliação da atual sistemática das transferências de recursos federais aos Municípios e; (f) Proposições com vistas ao encaminhamento de projeto de lei complementar, fixando normas para a cooperação entre a União e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, nos termos do parágrafo único do art. 23 da Constituição de 1988.

A estrutura organizativa do Comitê de Articulação Federativa e seus mecanismos de funcionamento foram definidos em Regimento Interno, aprovado entre seus membros. Um ponto que merece destaque é que, assim como ocorre em outros órgãos intergovernamentais no Brasil, a exemplo

---

<sup>4</sup> Desde 1998 os municípios brasileiros, especialmente através da CNM, organizam anualmente uma Marcha à Brasília, que se consolidou como o principal espaço de reivindicação política do movimento municipalista no Brasil.



do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ e das comissões intergestores tripartite setoriais, o CAF decide por consenso.

Naquele momento inicial, a constituição do Comitê de Articulação Federativa foi um ato de vontade das partes, um ajuste/contrato bilateral (portanto, de natureza pactícia) entre governos municipais e federal. Mesmo assim, ele foi entendido como a principal estratégia do Governo Federal para uma interlocução permanente e respeitosa com os prefeitos, que até então não tinham um canal de comunicação não setorial com a União, e, portanto, permaneciam atrelados ao diálogo político através dos governadores, ou através das instâncias tripartites setoriais. Uma das principais inovações políticas do Comitê está no “fato de trazer a coordenação da relação intergovernamental e da pactuação federativa com os municípios para o ‘coração’ do Governo, a própria Presidência da República” (CUNHA, 2005).

Conforme avaliação feita por seus membros, o Comitê, apesar de suas demandas pontuais e premências subjetivas, buscou pautar sua atuação não de forma meramente reativa, mas a partir do desenvolvimento de uma visão estratégica da Federação brasileira. Contudo, o que se observou neste primeiro período foi que os temas conjunturais e não estratégicos ocuparam considerável espaço nas discussões do colegiado. A despeito disso, a agenda trabalhada pelo Comitê durante o período do primeiro mandato do presidente Lula (2003 - 2006) contemplou temas importantes, como: a reforma tributária e previdenciária, a regularização fundiária, o papel dos municípios no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), a modernização administrativa, o barateamento do transporte público urbano, a revisão das políticas de transferência de renda, dentre outros.

Essas discussões, ainda que profícuas, acabaram por demonstrar a pouca maturidade do movimento municipalista para fazer esse debate estratégico sobre a Federação. As entidades municipais tencionaram as discussões para o atendimento de reivindicações próprias do “municipalismo autárquico”, já mencionado como um dos reflexos negativos da nossa cultura política localista. Por exemplo, no âmbito das discussões sobre a reforma tributária, o tema que mais mobilizou os representantes municipais foi o aumento - de 22,05% para 23,05% - da destinação das arrecadações do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR) ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que representava um ganho muito menor para os municípios, e para o país, que o desestímulo à guerra fiscal pela unificação das alíquotas do principal tributo do país, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que é um imposto estadual partilhado com os municípios. Ao final, sem apoio político dos entes federados à reforma, o aumento do FPM foi um dos poucos pontos desta discussão aprovado pelo Congresso Nacional.

Mesmo não sendo considerados estratégicos os diversos ganhos econômicos percebidos pelos municípios como fruto dessa agenda pactuada no CAF ajudaram a construir a confiança desses atores na instância de discussão criada. Dentre as medidas aprovadas, destaca-se: a nova lei do Imposto Sobre Serviços (ISS), que aumentou a base de arrecadação do tributo municipal; o repasse direto para os municípios do salário-educação, a nova lei que compartilhou as responsabilidades do transporte escolar; a partilha da Contribuição sobre domínio econômico CIDE-Combustíveis (primeira contribuição da União partilhada com os entes subnacionais); o recebimento do auxílio financeiro de fomento às exportações; aumento do repasse da merenda escolar etc.

Os debates no CAF também sofreram impacto da opinião pública e da agenda parlamentar, na medida em que a pauta definida pela mídia brasileira ou pelo Congresso Nacional, este muitas vezes influenciado por aquela, acabaram por determinar os temas que deveriam ser debatidos e analisados pelo comitê (CUNHA, 2005).

Em conclusão, é possível afirmar que o CAF viveu algumas fases de “produtor de agenda” (TREVAS, 2004), a exemplo de quando corretamente pautou o tema da cooperação federativa pela

consolidação dos consórcios públicos, mas vivenciou muitos momentos reativos às demandas da agenda municipal, sobretudo dos pequenos municípios, que mesmo com pouca representatividade populacional são em maior número. Isso se deve, em parte, à composição do comitê, que, como já dissemos é formado por representantes das três entidades, reconhecidas como as mais representativas nacionalmente, duas delas (CNM e ABM) representantes do perfil municipal majoritário – o pequeno município – e a outra (FNP) representante dos prefeitos das capitais e cidades inseridas na dinâmica metropolitana.

E, de outra parte, percebe-se que o próprio Governo Federal, por meio de seus diversos órgãos presentes no comitê, não teve a capacidade de romper com a setorialização e apresentar aos municípios uma agenda federativa estratégica para o país, com o intuito de superar a incompletude do projeto cooperativo constitucional. Salta aos olhos a ausência, sequer de proposta, de regulamentação do parágrafo único do art. 23 da Constituição, que deveria fixar as normas para exercício das competências comuns entre os entes da Federação.

## **VI – O presente e o futuro do CAF**

No início do segundo mandato do Presidente Lula (2007-2010) buscou-se garantir uma maior institucionalidade ao Comitê de Articulação Federativa - CAF, a fim de sua existência não dependesse de uma relação pactícia, mas sim institucional. Por meio do Decreto 6.181, de 03 de agosto de 2007, instituiu-se o CAF no âmbito da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, com a finalidade de promover a articulação na formulação de estratégias e implementação de ações coordenadas e cooperativas entre as esferas federal e municipal de governo, para atendimento das demandas da sociedade e aprimoramento das relações federativas.

O CAF passa a ser, assim, uma instância consultiva da Presidência da República e, para aumentar ainda mais o seu *status* político, a presidência foi atribuída ao Ministro-Chefe da Secretaria de Relações Institucionais, órgão ao qual hoje está vinculada a Subchefia de Assuntos Federativos, que permanece na coordenação dos trabalhos. Todas as deliberações do CAF continuam a ser tomadas por consenso, mas suas decisões, agora formais, são publicadas no Diário Oficial da União, na forma de resolução subscrita por seu presidente.

Determina o referido decreto como competências do CAF: I - contribuir para a formulação de políticas públicas federativas a serem implementadas pelos órgãos e entidades da administração pública federal; II - sugerir projetos e ações que visem ao aperfeiçoamento das relações intergovernamentais e promovam o fortalecimento da Federação; III - sugerir procedimentos que promovam a integração das ações, no âmbito da administração pública federal, voltadas ao fortalecimento da capacidade financeira, técnica e gerencial dos governos municipais; IV - atuar como instância de articulação e mobilização dos entes públicos e da sociedade, para o aperfeiçoamento da integração e do relacionamento entre os entes federativos; e V - realizar estudos e estabelecer estratégias que fundamentem propostas legislativas e administrativas tendentes a maximizar o diálogo, a cooperação e a solidariedade entre os entes federativos.

Ainda, de acordo com o decreto, foi definida a seguinte composição para o CAF: 19 representantes da União, entre os órgãos federais com maior incidência na agenda municipalista, indicados pelo Presidente da República; e 18 representantes dos Municípios, indicados pelas entidades signatárias do Protocolo de Cooperação Federativa (respectivamente, seus presidentes e mais 5 representantes), sendo um de cada macro-região do país, de forma a garantir a representação regional de seus membros. É uma composição paritária, na medida em que seu presidente, membro do Governo Federal, só tem o voto de desempate. Essa paridade, contudo, visa apenas garantir o equilíbrio político

entre as duas esferas já que não há disputa de votos, uma vez que o colegiado delibera apenas por consenso.

Importante destacar que a escolha dos órgãos do Governo Federal com assento no Comitê ocorreu de forma pactuada com as entidades municipalistas, tendo em conta se tratarem de estruturas com intensa relação federativa com os municípios em seus programas e ações. De maneira análoga, percebe-se nas reuniões do Comitê que os prefeitos, escolhidos pelas entidades municipalistas como seus representantes, possuem conhecimento e especialização em “áreas-chave” para a discussão dos temas da agenda. Esse fato muito tem enriquecido as discussões e potencializado decisões do CAF, de maneira a oferecer resultados federativos muito mais consistentes.

O Protocolo de Cooperação Federativa firmado em 2003 foi renovado, reafirmando o Comitê de Articulação Federativa como um espaço estratégico de diálogo, negociação e parceria para pactuação de uma agenda federativa compartilhada pelas entidades nacionais de municípios signatárias e pelo Governo Federal. Consignou-se também uma nova agenda federativa para o período, fixado em dois anos a partir da assinatura, em razão deste período ser o interstício entre as eleições federais e municipais.

Assim, no período assinalado, o CAF deverá promover a discussão e a busca de soluções para o enfrentamento dos desafios a seguir relacionados, sem prejuízo de outras questões que venham a ser propostas e aprovadas pelo plenário do Comitê: 1) aperfeiçoar o pacto federativo nacional para atender a uma melhor distribuição dos recursos entre os entes da federação, tendo em vista suas competências constitucionais e o enfrentamento das desigualdades regionais (reformas tributária, política, previdenciária etc.); 2) consolidar uma ampla rede pública de proteção social, mediante o fortalecimento e a integração das políticas públicas federativas, como as de Educação, Saúde, Assistência Social, Trabalho e Renda, Cultura, Segurança Pública, Regularização Fundiária e as demais políticas de desenvolvimento urbano (habitação, saneamento e mobilidade urbana); 3) pactuar uma agenda estratégica para as regiões metropolitanas, de modo a superar a fragmentação da ação governamental nestes territórios e a viabilizar a gestão democrática e ambientalmente sustentável das nossas cidades, a integração das políticas de desenvolvimento urbano com as estratégias de combate à violência, bem como viabilizar o acesso de toda a população aos serviços públicos e à infra-estrutura urbana (sobretudo, relativamente à mobilidade urbana); 4) desenvolver uma política nacional de fortalecimento institucional e gerencial dos municípios, articulando os diversos programas de capacitação, apoio e fortalecimento da gestão municipal desenvolvidos pelos órgãos federais, com foco nos pequenos municípios, bem como promovendo o aperfeiçoamento da legislação nacional de interesse mútuo, abrangendo a relativa à contabilidade pública; de responsabilidade fiscal, e de licitações e contratos, entre outras; 5) ampliar e qualificar o padrão de atendimento dos órgãos federais aos Municípios brasileiros, viabilizando o acesso destes aos programas e recursos federais de forma transparente e desburocratizada; 6) fortalecer os mecanismos de negociação, pactuação e cooperação federativa, mediante a institucionalização de instâncias intergovernamentais, como o próprio CAF, comissões tripartites e mesas federativas, e pela regulamentação dos dispositivos constitucionais pertinentes (arts. 18, 23 e 43 da Constituição); e 7) apoiar as ações da cooperação internacional federativa e descentralizada, como o Foro de Governadores e Prefeitos do Mercosul, as ações de cooperação para o desenvolvimento regional nas fronteiras e relações bilaterais dentro dos acordos-quadro internacionais, bem como as iniciativas internacionais dos municípios e associações nacionais municipalistas, desde que alinhadas com os objetivos da política externa brasileira.

Note-se que a nova agenda federativa proposta, em relação à primeira, ficou mais ampla e estruturada sob eixos estratégicos, que procuram responder aos problemas identificados no processo de descentralização das políticas públicas nos últimos anos e já apresentados nesse texto. Isso não garante

que ela será mais bem cumprida, mas a nova agenda evidencia certo grau de amadurecimento de ambas as partes, federal e municipal, nesse processo.

A estrutura do CAF foi praticamente mantida. O Pleno é constituído pelos membros titulares indicados pelo Governo Federal e pelas entidades representativas do movimento de prefeitos. É a instância máxima de deliberação do Comitê, onde são aprovadas, por exemplo, as resoluções criando Grupos de Trabalho (GTs), bem como validadas as propostas e produtos elaborados por esses GTs. A Secretaria Técnica é constituída por técnicos indicados pela Subchefia de Assuntos Federativos, pelo Ministério da Fazenda, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pelas três entidades representativas dos prefeitos, portanto também é uma instância paritária de deliberação. O objetivo da Secretaria técnica é atuar como espaço de apoio, avaliação, formulação e construção de consensos técnicos e de busca de alternativas que reflitam as contribuições recolhidas junto aos membros do comitê. Com reuniões muito mais periódicas (quinzenais) que o Pleno (bimestrais), esse é o espaço em que são analisados e discutidos assuntos mais dinâmicos, a exemplo do acompanhamento parlamentar dos projetos de interesse que, se necessário, são encaminhados ao Pleno para ratificação. Finalmente, os Grupos de Trabalho são constituídos com o objetivo de realizar estudos técnicos e aprofundar a discussão sobre temas considerados relevantes. Todos os GTs têm existência temporária, definida na resolução que os criou, e se extinguem com a conclusão dos seus trabalhos e apresentação das propostas ou produtos ao Pleno do Comitê.

Por meio dos GTs tem sido possível aprofundar as discussões consideradas estratégicas para a resolução dos problemas da Federação brasileira. Nesse sentido foram constituídos grupos de trabalho para: a pactuação da nova proposta de reforma tributária; a contratualização do serviço de transporte escolar no meio rural entre Estados e Municípios; o acompanhamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); a elaboração de propostas visando o fortalecimento institucional e a qualificação da gestão municipal; o aperfeiçoamento dos sistemas de mobilidade urbana; e, a regulamentação da coordenação federativa nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Por serem esses temas considerados estratégicos para a Federação, quase sempre se faz necessário chamar à mesa de discussão os governantes estaduais, até porque, muitas vezes, sem eles a equação federativa não se viabiliza. Foi esse o caso da nova Proposta de Emenda Constitucional (PEC) da reforma tributária. O Ministério da Fazenda apresentou ao CAF, em linhas gerais, um primeiro esboço da proposta. O Pleno do Comitê decidiu, então, pela instituição de um Grupo de Trabalho para debater e formar entendimentos acerca da proposta apresentada. Foram realizadas várias reuniões de cunho técnico e político. Muitos pontos da atual proposta foram resultantes dos entendimentos formados no GT que incorporou representantes do governos federal e municípios. Paralelamente o Ministério da Fazenda conduzia negociações com o Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, composto pelos Secretários de Estado da Fazenda e que tem por finalidade promover ações necessárias à elaboração de políticas e harmonização de procedimentos e normas inerentes ao exercício da competência tributária dos Estados e do Distrito Federal, bem como colaborar com o Conselho Monetário Nacional - CMN na fixação da política de Dívida Pública Interna e Externa dos Estados e do Distrito Federal e na orientação às instituições financeiras públicas estaduais. Contudo, para consolidar o acordo político era necessário que todas as partes participassem efetivamente da negociação. Assim, foram organizadas duas mesas federativas plenas, que reuniram representantes do setor financeiro das três esferas de governo para fechar o acordo sobre a proposta que foi enviada ao Congresso Nacional.

Em relação ao GT sobre transporte escolar a dinâmica empreendida foi outra. Como o contencioso existente dizia respeito à ausência de contratualização do serviço entre estados e municípios, o Grupo já foi constituído com a participação do nível estadual, representado pelo Conselho de Secretários Estaduais de Educação - CONSED, além dos representantes do governo federal e dos municípios. Também essa proposta, que se consubstanciou num projeto de lei, já foi pactuada e enviada ao Congresso Nacional.

Recentemente foi instituído o GT sobre Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões. Para esse tema, que trata da coordenação dos espaços sub-regionais é imprescindível o diálogo com os Estados, contudo não existe um conselho setorial que abarque o tema, que é pertinente a diversas políticas públicas. Por isso, se fez necessário utilizar diversas estratégias para incorporar aos debates do grupo a perspectiva estadual, como a organização de um fórum sobre o tema com os órgãos estaduais metropolitanos e diversas reuniões setoriais. Portanto, caso a caso, vão se identificando melhores formas de contemplar todos os atores envolvidos na agenda federativa.

Ainda assim, ausência de representantes dos estados nas instâncias deliberativas do CAF, isto é, no Pleno e na Secretaria Técnica, tem sido uma crítica recorrente dos órgãos estaduais, que por isso costumam por em cheque a legitimidade das deliberações e consensos resultantes dos trabalhos no comitê. É preciso relativizar tais críticas, pois os Estados nunca estiveram alijados dos debates nacionais sobre a Federação brasileira. Pelo contrário, a história do Brasil evidencia que os governadores foram atores sempre privilegiados no pacto federativo, mesmo depois da democratização do Brasil, “vigorou um federalismo estadualista, não-cooperativo e muitas vezes predatório” (ABRUCIO, 1994). Já os municípios, cujas elites locais quase sempre cooptadas faziam a política dos governadores, jamais se fizeram ouvir. Em muito maior número (5.562 municípios), com menos recursos e mais responsabilidades na descentralização das políticas, e apenas formalmente reconhecido como entes federados, os municípios nunca estiveram efetivamente empoderados para a pactuação federativa nacional.

Nesse contexto, avalio como importante e positiva a construção de uma instância em que os municípios vocalizassem seus interesses e as entidades nacionais municipalistas como seus representantes cumpriram bem esse papel, a despeito de todas as dificuldades aqui apresentadas. Durante esse processo, ainda em construção, novas lideranças políticas municipais foram forjadas, expertise sobre os temas da cooperação e coordenação federativa foi acumulada no âmbito municipal. O CAF, ao se consolidar como um canal de interlocução e negociação dos municípios, direto com a União, constrói uma agenda de interesses institucionais municipal, desvinculada dos poderes e domínios regionais, fortalecendo o poder e a autonomia municipal, mas numa perspectiva estratégica da Federação e não mais de um municipalismo autárquico. Portanto, hoje, os municípios têm melhores condições de realizar a promessa democrática de uma Federação Trina.

A experiência do Comitê de Articulação Federativa seguramente poderá contribuir para o amadurecimento das relações intergovernamentais no Brasil. As recentes experiências de composições federativas plenas (com a presença dos estados) no âmbito do comitê são exemplificativas da potencialidade que o fortalecimento de fóruns federativos de discussão e negociação entre os níveis de governo podem alcançar. Ao invés de ações fragmentadas e parciais, a composição de uma rede de cooperação intra e inter governamental, como é o CAF, possibilitará ganhos em articulação de esforços de toda a Administração Pública (seja ela federal, estadual ou municipal), e assim muito mais eficiência e eficácia na implementação de políticas para redução da pobreza e da desigualdade no país.

## **Bibliografia**

- ABRUCIO, Luíz Fernando. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Curitiba: *Rev. Sociologia e Política* nº 24, p.41-67, jun. 2005.
- \_\_\_\_\_ e SOARES, M. M. Redes Federativas no Brasil: Cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas, n. 24, 2001.
- \_\_\_\_\_. "Os barões da Federação". *Lua Nova*, 33: 165-83, 1994.
- ANDERSON, George. Federalism: an introduction. *Forum of Federations*. Canadá: Oxford University Press, 2008.

BAGGIO, Roberta Camineiro. Federalismo no contexto da nova ordem global. Curitiba: Juruá, 2006.

CUNHA, Rosani Envagelista da. Federalismo e Relação Intergovernamental: O caso do Comitê de Articulação Federativa. Trabalho elaborado como requisito do Curso de Aperfeiçoamento – EPPGG, ENAP- 2004, mimeo.

DOLHNIKOFF, Miriam. O pacto Imperial: as origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005.

HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional -2ª Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

KUGELMAS, Eduardo. ‘A evolução recente do regime federativo no Brasil’. In: HOFMEISTER, Wilhelm e CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates n° 22, vol. I, abril 2001.

LEAL, Vitor Nunes. Coronelismo Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil – 3º ed. - Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios. Rio de Janeiro- 2006

RIBEIRO, Luiz César Queiroz. “Para onde vão as cidades brasileiras? Urgência e rumos da reforma urbana” Rio de Janeiro, 2008, mimeo.

RIBEIRO, Wladimir Antonio. Em busca do federalismo perdido. Dissertação de mestrado em ciências jurídico políticas, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – 2001, mimeo.

SILVA, Fernando Antonio Resende da. O dilema fiscal: remendar ou reformar? / Fernando Resende, Fabrício Oliveira, Erika Araujo – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SILVEIRA, Alessandra Aparecida de Souza, “A cooperação intergovernamental no Estado composto brasileiro: análise jurídico- constitucional”, VII Congresso da CLAD, Portugal, outubro 2002

TREVAS, Vicente. “O Governo Lula e a estratégia de fortalecimento da federação: o caso do comitê de Articulação Federativa”, Artigo apresentado no IX CLAD sobre Reforma do Estado e da Administração Pública, Agosto de 2004

ZIMMERMANN, Augusto. Teoria Geral do federalismo Democrático, 2º. ed. Lúmen Júris editora. Rio de Janeiro, 2005.

### **Resenha Biográfica**

Paula Ravanelli Losada, graduada em Ciências Jurídicas pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (1994) e mestre em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, UnB (2008), é advogada e procuradora municipal da Prefeitura de Cubatão-SP, atualmente está cedida à Presidência da República, onde exerce a função de Assessora Especial da Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República do Brasil.

Endereço: Palácio do Planalto, Anexo I – Superior – sala 205-A CEP: 70150-900 – Brasília – DF

Telefones: 55 61 3411-3297/3298 Fax: 55 61 33234304.

e-mail: [pravanelli@planalto.gov.br](mailto:pravanelli@planalto.gov.br)

site: [www.presidencia.gov.br/sri](http://www.presidencia.gov.br/sri)