

Universidade Federal de Minas Gerais
Programa de Formação de Conselheiros Nacionais
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos
Sociais

RELAÇÕES FEDERATIVAS NO BRASIL
A EXPERIÊNCIA DO COMITÊ DE ARTICULAÇÃO FEDERATIVA

Rosária de Fátima do Carmo

BRASÍLIA
2010



Universidade Federal de Minas Gerais
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais
Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha
31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: adm_edist_@fafich.ufmg.br
TEL (31) 3499-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 27 (vinte e sete) dias do mês de abril de 2010 (dois mil e dez), na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) – Brasília/DF, reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada **“Relações federativas no Brasil: a experiência do Comitê de Articulação Federativa”**, elaborada por **Rosária de Fátima do Carmo**. A Comissão, composta por Carlos Ranulfo Felix de Melo (UFMG) e Denílson Bandeira Coelho (UNB), após apresentação da monografia, deliberou pela aprovação condicionada da referida monografia, que deve ser reformulada até o dia 30 de junho de 2010, quando deverá ser apresentada nova versão ao orientador. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Brasília, 27 de abril de 2010.

Carlos Ranulfo Felix de Melo (UFMG)

Denílson Bandeira Coelho (UNB)

ROSÁRIA DE FÁTIMA DO CARMO

**RELAÇÕES FEDERATIVAS NO BRASIL
A EXPERIÊNCIA DO COMITÊ DE ARTICULAÇÃO FEDERATIVA**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título especialista em Democracia, República Participativa e Movimentos Sociais

Orientador: Prof. Carlos Ranulfo Félix de Melo

BRASÍLIA
2010

ROSÁRIA DE FÁTIMA DO CARMO

RELAÇÕES FEDERATIVAS NO BRASIL
A EXPERIÊNCIA DO COMITÊ DE ARTICULAÇÃO FEDERATIVA

Monografia apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título especialista em Democracia, República Participativa e Movimentos Sociais

Orientador: Prof. Carlos Ranulfo Félix de Melo

BANCA EXAMINADORA

Dedicatória

Dedico este trabalho a minha mãe, Massília Paula, por nunca ter permitido que, apesar dos percalços, abandonássemos os estudos, a meu pai, Alcides, *in memoria*, pelo singular incentivo sempre e pelas imprescindíveis palavras de ética por toda nossa vida. Aos meus irmãos, Eduardo, Edivaldo, Edgar e Edson, cunhadas, Ana Lúcia e Mara e meus sobrinhos Michele, Bruna, Carol, João e Beatriz pelo incentivo e carinho, aos meus amigos de sempre e, especialmente a minha filha Tainã, sempre muito compreensiva com minhas ausências, amiga nas horas difíceis e incentivadora nas necessárias horas.

Agradecimentos

Agradeço especialmente ao Ministro-Chefe da Secretaria Geral da Presidência da República, Luiz Dulci, pela bela iniciativa de proporcionar a Conselheiros e Assessores tão importante instrumento qualificador de nossas jornadas de trabalho. Agradeço ao Ministro chefe da Secretaria de Relações Institucionais da Presidente da República, Alexandre Padilha, ao Sub-chefe Olavo Noleto e aos assessores Alan Silva e Paula Ravanelli da Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidente da República e ao Secretário Executivo da Frente Nacional de Prefeitos, Gilberto Perre, pelo incentivo e pelas imprescindíveis e importantes informações a mim prestadas acerca do tema.

Resumo

RELAÇÕES FEDERATIVAS NO BRASIL - A EXPERIÊNCIA DO COMITÊ DE ARTICULAÇÃO FEDERATIVA

Este trabalho tem por objetivo discutir o tema das relações federativas no Brasil, passando por alguns períodos históricos desde o Brasil colônia até nossos dias, com enfoque sobre o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, 2003 a 2009 e, mas especificamente, o Comitê de Articulação Federativa – CAF, que pode apontar para uma nova forma de relação entre os entes federados, sobretudo do Governo Central e os Governos Municipais.

Abstract

FEDERAL RELATIONS IN BRAZIL THE EXPERIENCE OF THE JOINT COMMITTEE OF FEDERAL

This paper aims to discuss the issue of federal relations in Brazil, through some historical periods from colonial Brazil until today, focusing on the government of President Luiz Inacio Lula da Silva, from 2003 to 2009 and, more specifically, the Committee Articulation Federal - CAF, which can point to a new form of relationship between the federal entities, especially the Central Government and Municipal Governments.

Sumário

Introdução	9
Origens do federalismo - O caso Norte Americano	11
Trajectoria do Federalismo no Brasil.....	12
O Brasil Colônia e Império	12
República Velha.....	13
Coronelismo	14
Getúlio Vargas e o Estado Novo.....	15
Ditadura Militar	17
A Redemocratização e a Constituição Federal de 1988	19
Os Municípios na Constituição Federal de 1988.....	21
Breves considerações sobre o Federalismo na era FHC	25
O Federalismo na Gestão Lula.....	27
Considerações iniciais	27
O diálogo como pressuposto fundamental para o Federalismo	28
Criação do Ministério das Cidades	28
Revitalização da Subchefia de Assuntos Federativos	30
Marcha de Prefeitos e Prefeitas.....	31
Comitê de Articulação Federativa - CAF	33
Agenda para melhorar a Gestão e a Qualidade do Serviço Público	35
Consórcios Públicos.....	36
Portal de Convênio.....	38
Conclusão:	39
Bibliografia.....	44

Introdução

O presente trabalho pretende desenvolver o tema das relações federativas no Brasil, descrevendo, em breve palavras, alguns períodos históricos desde o Brasil colônia até nossos dias, buscando resgatar os principais fatores que fizeram o país chegar aos dias de hoje, em termos de sistema político federativo, como se nos apresenta e procurar descrever a evolução das relações federativas nos dias atuais.

Para tanto, faremos um rápido resgate histórico, apontando, inclusive, a origem do federalismo mundial, nos Estados Unidos da América, após a independência da Inglaterra.

Não se pretende aqui, e nem este é o sentido desta monografia, detalhar ou resgatar todos os detalhes ou episódios da história federalista do país, mas sim estudar quais foram os avanços ou retrocessos observados nas relações intergovernamentais no período do governo Lula, a saber, 2003 à 2009 e apontar alguns desdobramentos futuros que tais relações podem vir a ter para o país.

De modo algum teremos condições de apresentar todos os aspectos das relações federativas, até porque seria necessária uma tese de mestrado ou doutorado para tal. A intenção é apontar e discorrer acerca dos principais temas desta relação, ainda que de forma bastante sucinta e centrar um pouco mais no debate do Comitê de Articulação Federativa - CAF, que sem dúvida aponta para uma nova forma de relação entre os entes federados, sobretudo do Governo Central e os Governos Municipais.

O Federalismo é um modelo de organização do Estado, formado sob a base de uma repartição de competências entre o governo nacional e os governos subnacionais (Estados e Municípios, no caso do Brasil), de modo que a União tenha supremacia sobre os Estados-Membros.

Para Fernando Luiz Abrucio “*O Estado Federal é uma forma inovadora de se lidar com a organização político territorial do poder, na qual há um compartilhamento matricial da soberania, e não piramidal, mantendo-se a estrutura nacional*” (apud ELAZAR, 1987: 37).

Essencialmente, podemos dizer que a forma federalista de governo é uma parceria estabelecida e regulada por um pacto entre as partes componentes, que

formam uma nação unitária, porém, com autonomia e interdependência entre seus membros. Ademais, possui um Governo Central e Governos subnacionais que possuem direitos e legislações não passíveis de retirada de forma arbitrária pela União.

Augusto Zimmermann afirma que a descentralização política, que é o que caracteriza este tipo de organização de um Estado, “*passa a receber uma perfeita relação de equilíbrio, num sistema de efetiva acomodação dos interesses gerais e específicos. Daí a necessária tolerância às diversidades naturais, muito pouco convenientes aos governos autoritários, porém altamente significativas ao desenvolvimento da sociedade livre.*”¹

Atualmente são 28 os países, com cerca de 40% da população mundial que utilizam esta solução, entre eles os Estados Unidos da América, a Rússia, a Índia, Canadá, Alemanha e Brasil.

¹ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do federalismo Democrático**. 2o. ed. Rio de Janeiro, Lúmen Júris editora, 2005.

Origens do federalismo - O caso Norte Americano

A primeira experiência prática de federalismo nasceu nos Estados Unidos da América, após a revolução de 1776, quando tais colônias tornaram-se independentes da coroa inglesa e tinham como principais objetivos garantir e manter a independência, bem como a sobrevivência econômica das ex-colônias.

Inicialmente os Estados se reuniam em uma Confederação que possuía um Congresso formado paritariamente – com o mesmo número de representantes de cada Estado e onde eram feitas todas as discussões e tomadas as deliberações, no entanto, todas estas decisões necessitavam ser confirmadas em cada um dos Estados-membros.

Havia grande disputa e muita hostilidade entre os Estados independentes, o que não favorecia o crescimento de identidade mútua, já que cada Estado mantinha sua soberania.

Considerando este quadro e receando a perda dos resultados conquistados com a revolução, alguns segmentos passaram a debater a insuficiência da forma Confederativa para garantir a união permanente dos Estados. Assim, inicia-se o processo de discussão para criar uma Federação, que teria como principal implicação a criação de uma esfera federal ou um governo central.

Desta forma, em 1787, em uma convenção realizada na Filadélfia e após intensos debates, prevaleceu a concepção Federalista e foi criada a Constituição dos Estados Unidos da América (EUA).

O Federalismo norte americano foi criado influenciado pelas idéias iluministas que tiveram palco na Europa, sobretudo na França do século XVIII. Durante estes pouco mais de dois séculos de existência, o federalismo passou a ser adotado por *“diversos países, com realidades sociais, políticas e econômicas diferenciadas, o que acabou tornando cada experiência federativa rica em especificidades próprias.”*²

² BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no contexto da nova ordem global**. Curitiba, Juruá, 2006.

Trajetória do Federalismo no Brasil

Diferentemente dos Estados Unidos da América, que pensou o federalismo como uma forma de criar um sistema onde se pudesse, de alguma maneira criar uma identidade, um espírito de corpo entre os Estados membros, a fim de se manter a unidade, no Brasil esta unidade já nasceu antes mesmo do modelo federativo, uma vez que o território já se constituía como nação, ou seja, não houve o processo de junção dos Estados para se formar a União.

A vocação histórica do Brasil para o federalismo surgiu, principalmente, em virtude das próprias condições geográficas do país, pois a imensidão territorial e as condições naturais obrigaram a descentralização, que é base do regime federativo, isso significa dizer que a causa social da origem do federalismo no Brasil é a própria imensidão territorial, obrigando à descentralização de governo, a fim de manter a pluralidade das condições regionais e o regionalismo de cada zona, tudo integrado na unidade nacional do federalismo.

O Brasil Colônia e Império

O período colonial se caracterizou por uma forte concentração de poder nas mãos da Coroa Portuguesa, assim, tudo era decidido de maneira autoritária e arbitrária pelo rei português. Desde o nascimento das primeiras vilas brasileiras, passando pela organização política, jurídica e administrativa, absolutamente tudo passava pelo alto escalão da Coroa Portuguesa.

A vinda da família real para o Brasil foi bastante significativa para a manutenção da unidade do país, contudo, neste período muitos foram os movimentos de insatisfação com os desmandos do rei, sobretudo após a instalação da corte no Brasil e, já em 1817, ocorreu um importante levante em Pernambuco formando um governo provisório que se declarou republicano.

A declaração da Independência em 1822 não trouxe as mudanças tão almejadas pelo povo brasileiro. Ao contrário, D. Pedro I tendo ficado à frente do trono manteve a mesma política de centralização e desmandos do pai.

Sem sustentação política, D Pedro retorna a Portugal e deixa seu filho, D. Pedro II como príncipe regente e é durante sua regência que ocorrem duas das maiores revoltas com idéias republicanas e federalistas: a Revolução Farroupilha no Rio Grande do Sul e a Sabinada, na Bahia.

O sistema imperial conseguiu manter-se relativamente forte e no comando do país até 1880, quando começa sua agonia e são cada vez mais fortes as pressões por mudanças no sistema político brasileiro, até que em 1889 é Proclamada a República.

República Velha

O federalismo no Brasil foi instituído com a Proclamação da República e para alguns autores, na verdade a Proclamação da República *“foi deliberadamente um golpe militar, autoritário e excludente à participação popular, que serviu para conduzir as oligarquias ao poder acabando com as incertezas e os desmandos do período imperial.”*³

Um dos grandes ideólogos da Proclamação da República foi Rui Barbosa que teve um papel bastante importante tanto na criação da Federação Brasileira como na primeira Constituição Republicana do Brasil em 24 de fevereiro de 1891, cujo modelo que teve forte inspiração no modelo norte-americano. Entretanto, contrariamente ao estilo dos EUA, o Brasil partiu de modelo fortemente centralizado para um modelo descentralizador de poder.

A Constituição de 1891 estabeleceu, entre outros, o regime presidencialista, com voto para os maiores de vinte e um anos, repartição dos poderes em três níveis: executivo, legislativo e judiciário e, em seu artigo 63, instituiu que cada Estado-Membro seria regido pela Constituição e pelas leis que adotasse, respeitados os princípios constitucionais da União. Os Estados-Membros poderiam também escolher seus representantes sem interferência do poder central.

A nova Constituição Federal buscou, por um lado, a descentralização do poder, e, por outro, possibilitou a intervenção federal nas províncias e a modificação de suas normas constitucionais sem participação das mesmas. Neste sentido, a república brasileira nasceu como um sistema que combinou a manutenção do poder

³ Idem

das elites, com uma grande assimetria e hierarquização entre os Estados e características como descentralização político-administrativa. Estes aspectos combinados deram origem ou fortaleceram ao que se chama de 'coronelismo', que ainda hoje se encontra em vários rincões do Brasil.

Coronelismo

Uma parcela significativa da população vivia no meio rural, sem muitos meios de comunicação e sob a tutela e dependentes dos proprietários de terras, os conhecidos 'coronéis', que exerciam forte liderança junto a esta população, daí o nome "coronelismo".

O "coronelismo", em rápidas palavras, é a manifestação de um poder de origem privada que se utiliza da total submissão e dependência dos trabalhadores rurais em relação ao coronel. Tais trabalhadores, por viverem praticamente na miséria, admiram o coronel, rotulando-o como homem rico, muito embora enfatize Victor Nunes Leal que esta riqueza não passa de mera riqueza relativa, uma vez que, na maior parte dos casos, o coronel não possuía riqueza alguma, no entanto, os trabalhadores o viam desse modo porque comparavam a forma de vida e bens que possuía o coronel com sua pobreza.

Tudo isso combinado com uma acentuada decadência do poder privado rural, fruto da industrialização e do êxodo rural e com certa ascensão progressiva do poder público, os coronéis, a fim de garantir sua sobrevivência política, se viram obrigados a fazer alianças políticas com o Estado, que naquele momento expandia sua influência e seu poder.

A partir daí inicia-se o que podemos chamar de a essência do compromisso coronelista, isto é, do acordo entre o poder privado decadente e o poder público em ascensão. Quer dizer, o governador do Estado garante a manutenção do poder do coronel sobre seus dependentes e rivais, e o coronel, por sua vez, hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos, isso para o nível de baixo. No nível acima, os governadores dão apoio ao Presidente da República em troca do reconhecimento de seu domínio no estado.

Esse tipo arranjo foi chamado por Victor Nunes Leal de sistema de reciprocidade, "*...ou uma troca de proveitos entre o poder público progressivamente fortalecido e a decadente influência dos chefes locais, notadamente os senhores de*

terras” (...) “esses remanescentes de privatismo são alimentados pelo poder público justamente em função do regime representativo, com sufrágio amplo, pois o governo não pode prescindir do eleitorado rural...”⁴

Assim sendo, para garantir a manutenção do seu poder, os coronéis falsificavam os votos dos seus “rebanhos eleitorais”, utilizavam-se dos votos de cabresto e de elementos coercitivos como a ação de pistoleiros. Além disso, usavam cabos eleitorais que vigiavam as votações realizadas no interior das igrejas, uma vez que o voto, antes de 1932, não era secreto.

A prática do coronelismo, alicerçada sobre as bases da aliança entre as elites dominantes, possibilitou o desenvolvimento e o fortalecimento de alguns Estados brasileiros ligados aos proprietários de terra, dando início à chamada ‘política dos governadores’.

“O peso dos “caciques regionais”, a desigualdade regional e a criação de um modelo político refratário à republicanização nos níveis estadual e municipal são as maiores conseqüências do modo como a Federação foi fundada no Brasil.”⁵

Getúlio Vargas e o Estado Novo

O ideário da Revolução de 1930, que levou Getúlio Vargas ao poder e foi fruto da quebra de hegemonia das bases dos Estados de Minas Gerais e São Paulo – política “café com leite” – posicionava-se fortemente contra este modelo de política dos governadores e do federalismo oligárquico. Desta forma, em 1932, foi feita, por Vargas, uma importante alteração política do sistema federativo, definindo um aumento da representação política dos Estados menores e mais frágeis da federação no Congresso Nacional.

Por seu turno, a grande novidade na Constituição de 1934 ficou por conta do forte conteúdo de enfraquecimento dos Estados, acrescido proporcionalmente ao fortalecimento dos municípios, que passaram a ter, entre outras inovações, competência para arrecadação tributária.

Após da promulgação da Constituição, Getúlio Vargas foi eleito de forma indireta, entretanto a agitação política continuou forte até novembro de 1937,

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

5 ABRUCIO, Fernando Luiz. “Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC”. In: Abruicio, Fernando Luiz e Loureiro, Maria Rita Garcia (orgs.). *O Estado numa era de reformas: Os anos FHC – Parte 2*. Brasília: MP/SEGES, 2002, pp. 143-246

véspera das eleições que ocorreriam em meados de 1938, quando Vargas, apoiado pelo exército, anuncia a entrada em vigor de uma nova constituição e a dissolução do Congresso Nacional iniciando-se, desta forma, o chamado Estado Novo.

Com a ascensão de Vargas e sua principal proposta de modernização via industrialização, ocorrida, sobretudo, com uma enorme centralização do poder, o Governo Federal passou a tutelar os Estados federados, nomeando-lhes interventores, que se reportavam diretamente ao presidente, além disso, tinha poder de legislar por meio de decretos-lei.

Vargas implementou uma abrangente política de direitos sociais e trabalhistas, sabendo que muitos destes direitos eram antigas reivindicações das classe trabalhadora. Com esta atitude, ele conseguiu apaziguar as insatisfações populares e neutralizar as movimentações sociais.

Além disso, ao longo do Estado Novo, essas realizações foram sistematicamente divulgadas por um aparato de propaganda de massas que prestaram um verdadeiro culto à personalidade do então ditador.

Em 1945 Getúlio renuncia, porém não se afasta da vida política e no ano seguinte é promulgada uma nova Constituição Federal que não mais permitia a intervenção federal nos Estados-membros e aumentava sua autonomia. Getúlio foi eleito em 1951 sob o título “pai dos pobres” e fica no cargo até seu suicídio em 1954.

A industrialização na era Vargas proporcionou um desenvolvimento industrial concentrado, sobretudo na região sudeste, fortalecendo as disparidades econômicas que já eram gigantescas, o que fazia do Brasil um país com imensas desigualdades sociais.

Durante do governo de Juscelino Kubitschek foi aprovada uma lei que criou a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, que tinha objetivo de promover e desenvolver o crescimento da região. Kubitschek deu continuidade à política desenvolvimentista iniciada por Vargas, procurando, desta vez, distribuir melhor este desenvolvimento, sem muito êxito, mas, com a construção da nova capital federal, Brasília em 1960, houve um grande remanejamento populacional para a região centro-oeste do país.

Em 1961 após a eleição de Jânio Quadros e sua renúncia oito meses depois, João Goulart assume, mas tem um governo bastante conturbado durante todo o período, até que em 1964 ocorre o golpe militar. Este é um período no qual há grande organização e mobilização dos movimentos sociais e populares e o vínculo

entre tais movimentos, sobretudo o sindical com o Presidente da República foram decisivos para sua queda e a tomada de poder pelos militares.

Ditadura Militar

Este período foi fortemente marcado pelo autoritarismo e contou inicialmente com o apoio dos governadores de São Paulo, Minas Gerais e do então Estado da Guanabara. Inicialmente foram mantidas as eleições que ocorreram em 1965, e não foram fechadas as Câmaras Legislativas Estaduais e Congresso Nacional. Manteve-se da Constituição de 1946, porém, no decorrer dos vinte anos que durou a ditadura, essa situação mudou muito.

Com a derrota eleitoral dos militares em 1965, estes decidiram radicalizar na centralização do poder e, entre outras iniciativas, extinguiram os partidos políticos, determinaram que a partir de então as eleições para governador seriam indiretas e só concorreriam candidatos por eles indicados. O congresso nacional foi fechado e novamente convocado para aprovar a Constituição de 1967, que concentrou ainda mais os poderes nas mãos do Presidente da República, sempre um militar.

O regime militar, que durou de 1964 até 1985 *“...tinha como diretriz básica a maior centralização do poder político e das decisões econômicas e administrativas na esfera do Governo Federal, e dentro deste nas mãos do presidente da República. Dessa maneira, o regime militar seguia o padrão varguista de organização do poder, caracterizado pela hipertrofia do Poder Executivo Federal e pelo fortalecimento da Presidência da República como o centro político do sistema, acentuando mais o seu caráter autoritário”* (ABRUCIO, 1998: 63).

No período militar cabe ressaltar, do ponto de vista dos estudos federalistas, o seguinte: 1). Não havia autonomia dos Estados e Municípios; 2) Houve reforço das elites regionais; 3) Persistência de algumas práticas coronelistas; 4) Grande repressão aos movimentos sociais; 5) Fechamento do Congresso Nacional e 6) Total desconfiguração da Constituição Federal de 1967, já que, na maioria das vezes, eram utilizados Atos Institucionais ou Decretos-Leis para governar, ou seja, um modelo autoritário e totalmente verticalizado.

Com o fim do chamado milagre econômico e a quebra da aliança entre as elites que o sustentavam, o regime começou a degingolar e em 1982 aconteceram as primeiras eleições para governadores após a ocorridas em 1965.

Para Roberta Baggio, a forte repressão política à população e a proibição de organização de entidades da sociedade civil, “*gerou um grande espírito de apatia e alienação em nosso povo, já acostumado em muitas regiões a obedecer aos mandos dos coronéis.*”⁶

⁶ BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no contexto da nova ordem global**. Curitiba: Juruá, 2006.

A Redemocratização e a Constituição Federal de 1988

As eleições para governadores em 1982 contribuíram sobremaneira para o fim do regime autoritário, afinal, foram eleitos dez governadores de oposição em 22 Estados, sabendo que 56% da população e 75% do PIB do país estavam nestes Estados oposicionistas. A partir daí, os governadores deram uma contribuição fundamental para a redemocratização do país e conquistaram muito mais poder do que anteriormente tinham. Os dez anos que se seguiram, no período da redemocratização, foram bastante importantes para a reconstrução do Estado Federal, destruído, como vimos anteriormente, pela ditadura militar.

A chamada Nova República, iniciada em 1985, com a posse do último presidente eleito por voto indireto, José Sarney (na verdade Sarney era vice de Tancredo Neves, que faleceu tão logo tomou posse), teve o papel de tentar dar vazão a toda demanda por democratização das instituições políticas.

Depois de tantos anos de ditadura militar, era natural que houvesse um represamento das insatisfações políticas e populares por mudanças e, como dissemos, os governadores tiveram um papel fundamental, tanto no apoio à campanha das Eleições Diretas-já, quanto no apoio aos candidatos ao parlamento federal, objetivando, claro, eleger aqueles que defendiam seus interesses e que teriam a incumbência de elaborar a nova carta magna do país.

Os prefeitos também não ficaram fora deste jogo, uma vez que suas bases locais eram fundamentais tanto para apoiar os governadores, quanto para ajudar a eleger os parlamentares constituintes e garantir sua participação, posteriormente, no bolo nacional.

Além dos governadores e prefeitos, participou deste processo com muita força também a sociedade civil organizada, via organizações de base, sindicatos, igrejas e mesmo a população de maneira geral via grande imprensa.

Assim, muitas expectativas convergiram para a Assembléia Nacional Constituinte, eleita em 1986 e empossada no início do ano seguinte e seus debates, como não poderia deixar de ser, eram reflexos daquele atual momento, resultando em um texto final com uma marca bastante forte das posições dos governos estaduais e municipais, principalmente com relação às questões federativas, as quais relataremos mais à frente.

Da mesma forma, a CF/1988, apontou para um conjunto de leis no capítulo dos direitos sociais muito mais avançado do que já havia vivido o país, como por exemplo, a criação de novos mecanismos de participação na gestão pública, através dos Conselhos, entre outros.

Os Municípios na Constituição Federal de 1988

A partir daqui focaremos nosso trabalho, ainda nas relações federativas, porém com um viés mais municipalista e sua relação com a União.

A Constituição Federal de 1988 – CF/1988 consagrou o processo de descentralização política e fiscal do país, fortaleceu a autonomia e a base tributária dos governos subnacionais, aumentou o volume das transferências de recursos intergovernamentais, e, segundo Vicente Trevas: “*A maior ousadia dos constituintes de 1988 foi constituir os municípios como entes federativos*”⁷.

Para Trevas, o regime iniciado pós a CF/1988 foi além da redistribuição de responsabilidade entre a União e Estados. “*Foram inseridos no jogo do poder novos atores, titulares de receitas próprias e recursos transferidos, e com – pelo menos parte – de suas atribuições bem definidas. Os municípios eram ademais, bastante numerosos – havia 4.182 governos locais em 1988 (IBGE 2003:18) -, fato que multiplicava a complexidade dos arranjos políticos e fragilizava o equilíbrio federativo.*”⁸

Em seu artigo 23, estabelece a CF/1988 entre outros, que: “*É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos*”. Da mesma forma, estabelece a necessidade de uma lei complementar para regular tal artigo, cujo texto até hoje não foi aprovado o que dificulta a resolução de algumas questões inerentes às relações intergovernamentais, resultando na geração de outro dilema de difícil solução, que é onde termina a competência de um ente e se inicia a do outro. Assim, quando todos os entes são responsáveis por determinada ação,

⁷ 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

⁸ idem

sem a devida regra estabelecendo o detalhe da competência de cada um, todos podem simplesmente não executá-la, alegando que a competência é do outro e não dele.

É fato que para o cumprimento dos fins do regime federativo, é fundamental o estabelecimento de uma divisão de competências entre a União e os Estados-Membros para que não se aumentem os já existentes conflitos desagregadores do regime. Este tem sido um dos grandes desafios na consolidação do federalismo no Brasil.

Nas palavras de Abrucio “...*Um novo federalismo estava nascendo no Brasil. Ele foi resultado da união entre forças descentralizadoras democráticas com grupos regionais tradicionais, que se aproveitaram do enfraquecimento do Governo Federal num contexto de esgotamento do modelo varguista e do Estado nacional-desenvolvimentista a ele subjacente. O seu projeto básico era fortalecer os governos subnacionais e, para uma parte destes atores, democratizar o plano local. Preocupações com a fragilidade dos instrumentos nacionais de atuação e com coordenação federativa ficaram em segundo plano.*”⁹

O processo de descentralização após a promulgação da CF/1988, a promessa de autonomia em relação ao Estado e União e uma maior participação tributária dos municípios, fortaleceram a ideologia e a prática de um municipalismo autárquico, exacerbando-se a multiplicação do número de municípios, até o final dos anos de 1990. Essa interpretação do municipalismo autárquico, ou prefeiturização, é uma concepção que coloca a Prefeitura como a única responsável e dona dos processos de implementação das políticas públicas do seu Município. Cada um cuida do seu município como se não houvesse ligação entre eles e como se os problemas do município vizinho não o afetasse.

A metropolitização do país foi outra marca do processo de descentralização. Neste caso, houve um crescimento em número de habitantes das áreas metropolitanas, o que resultou em enorme aumento os problemas sociais nestes locais.

Outro desafio a ser enfrentado diz respeito à desigualdade de condições econômicas e administrativas entre os Municípios brasileiros. Há necessidade de se desenvolver soluções para enfrentar esta grande heterogeneidade dos municípios,

⁹ ABRUCIO, Luíz Fernando. Descentralização e Coordenação Federativa no Brasil: Lições dos anos FHC

que muitas vezes tem reduzida capacidade técnica-administrativa e financeira para tal, sobretudo, os pequenos municípios. A grande maioria (89,8%) tem até 50 mil habitantes, o que significa 34,5% da população, enquanto um número bem menor, com mais de 500 mil habitantes (0,6%), comporta aproximadamente 29% da população. Isso significa que em 35 Municípios mais populosos do Brasil vivem quase 53 milhões de pessoas. Com relação aos pequenos municípios, são 2.670 com menos de 10 mil habitantes, ou seja, 48% do total de municípios brasileiros. Estes últimos são aqueles que menos possuem condições para a prestação de determinados serviços públicos e dependem fortemente das transferências intergovernamentais para sua sustentabilidade (IBGE, 2006).

Foi um grande avanço do ponto de vista institucional quando a CF/1988 deu o status de ente federado ao município. Mas na verdade, ela não deu um presente e sim uma responsabilidade, que muitos ainda não entenderam. Ainda hoje muitos municípios não cobram o Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU e isso mostra claramente uma postura de paternalismo do município com relação ao “irmão mais velho”, o governo federal, sobrevivendo basicamente do repasse da União, desta forma, não precisa ter o trabalho de cobrar impostos. Por outro lado, a mesma relação paternalista se verifica em sua relação com a população local, mostrando uma clara ação populista, ao não cobrar uma taxa que poderia ser utilizada para muitas outras benfeitorias para o município. Isso demonstra que o município ainda não entendeu seu papel de ente federado, que tem autonomia, mas também é repleto de responsabilidades.

Em que pese a CF/1988 prever participação da sociedade civil nos processos de definição das políticas públicas em todos os níveis da Federação, em muitos Municípios, ainda sob resquícios de um período não tão distante, a indicação dos membros dos conselhos é feito pelo próprio prefeito, sem transparência e nem participação real da comunidade, como forma de garantir a menor interferência possível na gestão municipal.

Como vimos, as conquistas da descentralização fincadas na Constituição Federal de 1988 e a elevação do Município como ente federado por si só não resolvem os obstáculos ao bom desempenho desses governos locais. Assim, de forma resumida, colocamos cinco desafios a serem enfrentados prioritariamente para o bem do desenvolvimento do federalismo brasileiro: 1) a desigualdade de condições econômicas e administrativas entre os Municípios; 2) a questão do

“municipalismo autárquico”; 3) a metropolitanização acelerada; 4) os resquícios ainda existentes tanto de uma cultura política como de instituições que dificultam a accountability democrática e 5) o padrão de relações intergovernamentais.

Breves considerações sobre o Federalismo na era FHC

Os governadores em primeiro lugar e depois os prefeitos, em menor escala, se fortaleceram imensamente após da Constituição Federal de 1988. A descentralização fiscal, grande responsável pelo enfraquecimento do governo federal e o aumento da autonomia dos Estados e Municípios foram as maiores vitórias dos governadores e dos prefeitos.

Não obstante, tal crescimento do poder propiciou a geração de abusos, como o vicioso círculo de empréstimos internos e externos, que endividou sobremaneira os Estados e o uso e abuso dos bancos estaduais, que só faltavam emitir moedas, devido à prática reiterada de os governos estaduais não saldarem as dívidas contraídas com os próprios bancos, cujos administradores eram por eles indicados. Tudo isso contribuiu fortemente para aprofundar o ritmo da inflação e o endividamento global nacional.

Além destes problemas financeiros, havia, e ainda há, o sério problema da guerra fiscal entre os Estados, o chamado “caráter predatório” do federalismo brasileiro, que segundo Abrucio *“...o estadualismo predatório acabará sendo ele próprio um dos elementos geradores de sua crise...”*¹⁰

Todavia, essa pujante tendência dos poderes estaduais foi revertida em 1994, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso - FHC para a Presidência da República. Desde o início da redemocratização, pela primeira vez, as eleições presidenciais foram concomitantes às proporcionais e os compromissos políticos e programáticos dos novos congressistas se vinculavam à plataforma eleitoral do candidato majoritário vitorioso. Assim se sucedeu também nos pleitos estaduais, nos quais vários aliados de FHC foram eleitos para os Governos.

Os ajustes e reformas propostas pelo Governo FHC, cujo objetivo era o de bancar o novo ajuste fiscal, entre outros, foram massivamente facilitadas, tanto pelos congressistas quanto por parcela significativa dos governadores.

O Governo FHC concentrou a arrecadação tributária nas mãos da União, especialmente pela criação de contribuições sociais não partilhadas com estados e

¹⁰ ABRUCIO, Luíz Fernando. Descentralização e Coordenação Federativa no Brasil: Lições dos anos FHC

municípios. Além disso, “...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.”¹¹.

No ano de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal também teve forte apoio dos congressistas e dos governos locais e deu um reforço significativo no controle da União sobre o ajuste das contas estaduais e municipais.

A proposta de reforma do Governo FHC foi pautada pelo modelo gerencial, que pressupunha duas linhas principais: uma vinculada à reforma administrativa e outra ao ajuste fiscal, sendo o processo de privatização de empresas estatais a principal ação do governo federal objetivando atingir esta meta.

Do ponto de vista do modelo federativo que se buscou implantar nos dois mandatos de FHC, citamos alguns problemas que restaram como desafio para o governo Lula: Grande fragmentação de uma mesma política em vários órgãos e ministérios; pulverização das políticas de renda (vale gás, bolsa escola, etc); ausências de fóruns intergovernamentais para discussão dos temas afetos a Estados e Municípios; falta de estrutura técnica aos Estados e Municípios adequada à realização de suas competências; “... adoção de uma visão tributária perversa do ponto de vista federativo, seja pela recentralização de recursos, seja pela negligência em relação à harmonização tributária do ICMS; a deterioração das políticas regionais, levada às últimas conseqüências com o fim da SUDAM e da SUDENE; e o fracasso das políticas urbanas, afetando setores como Habitação, Saneamento, Segurança Pública e Transportes Metropolitanos”.¹²

¹¹ LOSADA, Paula Ravanelli. O Comitê de Articulação Federativa: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil.

¹² ABRUCIO, Fernando L. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC”. In: Abrucio, Fernando Luiz e Loureiro, Maria Rita Garcia (orgs.). **O Estado numa era de reformas: Os anos FHC** – Parte 2. Brasília, MP/SEGES, 2002,143-246

O Federalismo na Gestão Lula

Considerações iniciais

Após três tentativas derrotadas, o sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva – Lula vence as eleições à Presidência da República em outubro de 2002, tomando posse em 1º de janeiro do ano seguinte, sob grande expectativa de como seria sua atuação tanto na área social, quanto na administração da máquina federal, assim como nas relações intergovernamentais, extra governamentais e internacional.

O então candidato Lula, que tinha o compromisso de conduzir o país a novos rumos por meio da construção de um novo projeto nacional de desenvolvimento, diferentemente, daquele que seu partido combatia em períodos anteriores, por ser um modelo excludente e concentrador de renda, após as eleições, passa a ser cobrado tanto pelos movimentos sociais organizados, quanto pelos entes federados quanto a este novo projeto.

O Brasil é uma República Federativa, no entanto, suas relações intergovernamentais nunca obedecerem, de fato, um caráter nem muito republicano tampouco federativo. Desde a Proclamação da República, 1889, bastante subordinada ao “coronelismo”, passando pelo Vargasismo e pelo Estado Novo e mais recentemente pela ditadura militar, sempre existiu uma tradição muito forte de dominação a partir do local, porém, não para atender aos interesses da população, mas sim para atender aos mandos e desmandos das oligarquias regionais. O aprofundamento e a consolidação da forma federativa no país também foram dificultados por períodos ora de maior centralização, ora de descentralização do Estado brasileiro. Eis dois grandes desafios colocados, de imediato ao novo mandatário do país.

Há uma grande desigualdade econômica, administrativa, regional e cultural entre os municípios, conforme já citado, e este tem sido outro grande desafio colocado para o governo Lula. Como trabalhar com toda esta diversidade, de forma republicana e aprofundando a organização federativa e a democracia no país?

O diálogo como pressuposto fundamental para o Federalismo

Sabemos que a Constituição Federal de 1988 inovou ao estabelecer o pacto federativo incluindo os Municípios e propiciando a autonomia político-administrativa destes, elevando-os à entes federados. Não obstante, em que pese este novo status dos Municípios ser definido pela Constituição Federal do Brasil, isso não tem sido suficiente para que, de uma hora para outra, as relações intergovernamentais, os problemas fiscais e administrativos, a questão da representação, entre outros, sejam solucionados.

Não é através de leis ou decretos, que vícios e atrasos observados em anos de história e cultura se transformem em verdadeiras relações republicanas e forte espírito federativo. As mudanças, verdadeiramente, se dão através de processos dialógicos, de convencimentos, de consensos e de atitudes concretas. Desta forma, o salto necessário para estas mudanças pode demorar algum tempo para ser sentido, haja vista que o conjunto dos atores participantes deste processo devem estar absolutamente convencidos de que algumas ações inovadoras, devam ser tratadas e encampadas por eles. Este tem sido um dos desafios a ser superado pelo governo do Presidente Lula, sabendo que a repactuação federativa não pode ser mais tratada como uma simples renegociação constitucional sobre a repartição de competências e recursos entre os entes federados.

Deste modo, vamos a partir daqui, verificar algumas ações propostas pelo Governo Federal no trato de suas relações federativas mais especificamente com os municípios, no período que vai de 2003, ano da primeira posse do presidente Lula até final de 2009, portanto, antes do término do seu segundo mandato.

Criação do Ministério das Cidades

Uma das primeiras ações do mandato do Presidente Lula foi a criação do Ministério das Cidades - MC, cujo objetivo é de combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte, o que contempla uma antiga reivindicação dos movimentos sociais e de luta pela reforma urbana, assim como dos municípios.

É papel do Ministério das Cidades cuidar da política de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito, de forma que toda a política urbana, a partir de então, passou a ser tratada em um único local e não em toda Esplanada dos Ministérios, o que acabava causando grande dispersão tanto de recursos quanto das inteligências envolvidas em cada projeto em cada ministério e também nos Municípios e Estados.

Em parceria com a Caixa Econômica Federal, operadora dos recursos financeiros, o Ministério das Cidades tem o papel de trabalhar de forma articulada e solidária com os Estados, Municípios, Movimentos Sociais, Organizações não Governamentais e setores privados. Isso sem dúvida, foi um grande avanço nas relações intergovernamentais e extra governamentais.

O Ministério das cidades tem sido um dos principais agentes do Plano de Aceleração do Crescimento - PAC que prevê um investimento da ordem de R\$ 503,9 bilhões até 2010. O Programa está dividido em três eixos de infra-estrutura: logística (rodoviária, ferroviária, portuária, hidroviária e aeroportuária); energética (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural e energias renováveis) e, social e urbana (Luz para Todos, saneamento, habitação, metrô, recursos hídricos), sempre pactuado com Estados e Municípios da Região metropolitanas.

Ainda referente ao Programa de Aceleração do Crescimento cabe ressaltar a forma como foram discutidas e definidas as obras de infra-estrutura urbana, o chamado PACÃO, está relacionado a uma forma inédita de decisão político-administrativa e das relações federativas. O processo envolveu o Governo Estado, e as Prefeituras das regiões metropolitanas de cada estado e, todos juntos (dirigentes, secretários e assessoria), na mesma mesa com o Governo Federal (Ministros e assessores), discutiu o que seria melhor para cada região metropolitana, o que permitiu também um processo de amadurecimento dos três entes, como veremos mais à frente.

Revitalização da Subchefia de Assuntos Federativos

Relegada nos mandatos de FHC, o governo Lula, logo no início do seu primeiro mandato, revitaliza a Subchefia de Assuntos Federativos – SAF, inicialmente vinculada à Casa Civil, passando, posteriormente, sua vinculação à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e tendo como objetivo acompanhar a situação social e política dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; acompanhar o desenvolvimento das ações federais no âmbito das unidades da Federação; gerenciar informações, promover estudos e elaborar propostas e recomendações que possibilitem o aperfeiçoamento do pacto federativo; subsidiar e estimular a integração das unidades federativas nos planos e programas de iniciativa do Governo Federal; contribuir com os órgãos da Presidência da República na constituição de instrumentos de avaliação permanente da ação governamental junto aos entes federados e à sociedade; subsidiar e apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em suas atividades e projetos de cooperação técnica; entre outros.

A SAF também coordena o Sistema de Assessorias Federativas - SASF, que é uma assessoria federativa em cada órgão da administração federal, cuja função é atender às necessidades de assessoramento e informação do Presidente da República, dos Ministros de Estado e dos demais dirigentes de órgãos e entidades da administração pública federal, quanto às atividades e questões que envolvam interesses dos Estados, Distrito Federal e Municípios. O SASF, instituído pelo Decreto 6.005, de 2006 proporciona o intercâmbio de informações sobre as questões federativas entre os órgãos do Governo Federal, auxiliando na uniformidade das ações de governo sobre cada matéria.

Para cumprir todas estas demandas a SAF conta em seus quadros de assessoria com gerentes responsáveis por Estado, o que auxilia na formação de especialistas em cada unidade da federação, sobretudo, nas relações com os Governadores e Prefeitos; no atendimento aos Estados e Municípios (Governadores, Prefeitos e Secretários) e no acompanhamento dos processos de pactuação de políticas e programas do governo federal com Estados e Municípios, como por exemplo, o PAC, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), os Territórios da Cidadania, entre outras.

Qualificar as relações com os entes federados, fortalecer a cooperação federativa, operar a concertação federativa, são objetivos da SAF a fim de aprofundar e modernizar nosso sistema federativo, neste sentido esta subchefia tem atuado fortemente em todos os programas do Governo Federal que pressupõem parcerias ou algum envolvimento de Estados e Municípios, conforme veremos em outros momentos deste trabalho.

Marcha de Prefeitos e Prefeitas

Marcha Nacional dos Prefeitos e Prefeitas, na verdade “*Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios*”, que ocorre anualmente em Brasília, desde 1998, é um evento onde os representantes dos municípios apresentam, ou procuram dar visibilidade a suas reivindicações e agendas.

Em que pese tratar-se de um espaço altamente representativo de um dos três entes da Federação, até 2002, segundo seus organizadores, tais marchas e reivindicações foram totalmente ignoradas pelo Governo Federal, inclusive tendo ocorrido em 1998 episódios de violência e repressão de manifestantes que participavam da marcha.

Em 2003, primeiro ano do Governo Lula, houve um entendimento do governo federal de que a realização da VI Marcha poderia ser um momento de encontro de agendas entre o executivo federal e os municipais e não mais um momento em que os prefeitos iam a Brasília simplesmente para dar visibilidade à suas pautas e, mais uma vez, voltavam para seus municípios, sem a maioria sequer ter sido recebida por qualquer membro do governo federal ou mesmo ser recebida de forma informal e para resolver questões individuais que pouco colaboram para o fortalecimento desses entes federados.

Desta forma, pela primeira vez na história das Marchas dos Prefeitos, comparecem o Presidente da República, o Vice-Presidente e 20 Ministros de Estado e em seu discurso de abertura, o presidente Lula garantiu aos prefeitos e prefeitas ali presentes, que “...*mudou definitivamente a relação do Governo Federal com os municípios brasileiros.*”¹³

Foi assinado, ainda durante a VI Marcha, pelo Governo Federal, representado pelo Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República e, de outro, pelas

¹³ Discurso do Presidente na VI Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios , 2003.

entidades nacionais de representação de municípios, um Protocolo de Cooperação Federativa, que tinha por objetivo dar visibilidade a agenda então pactuada e a criação de um instrumento para processar tal agenda, chamado de Comitê de Articulação e Pactuação Federativa que depois viria a transformar em Comitê de Articulação Federativa- CAF.

Comitê de Articulação Federativa - CAF

O Comitê de Articulação Federativa foi composto, inicialmente, por nove representantes do Governo Federal e por representantes de três entidades nacionais de representação de Prefeitos: Frente Nacional de Prefeitos - FNP, Confederação Nacional de Municípios - CNM e Associação Brasileira de Municípios - ABM.

A atribuição central do Comitê é 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, sabendo que os temas que compõem a agenda de trabalho inicial foram definidas no próprio Protocolo de Cooperação Federativa, a saber: (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.

Naquele momento inicial, o CAF era um desejo de instituir um canal formal de diálogo entre os Governos Federal e Municipais, um ato de vontade das partes, um contrato bilateral. O conceito era criar um instrumento, ainda que não legalmente institucionalizado, mas que pudesse garantir um diálogo mais efetivo e que se contrapusesse ao modelo vigente que era o de conversas informais e episódicas ou pontuais. Na realidade, antes do CAF, os prefeitos eram recebidos, quando eram, bilateralmente, sempre em atendimento reativo e num modelo em que o município com mais força era recebido pelo mais graduado do governo. Neste sentido, o CAF vem para tentar travar outro tipo de relação mais adequada ao federalismo e também aqui a SAF teve um papel preponderante.

Ainda que o CAF tenha sido criado de maneira informal, através de uma pactuação, este instrumento 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.*¹⁴.

No início do segundo mandato em 2007, a fim de garantir maior institucionalidade nestas relações, 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.

Desta forma, o CAF passa a ser uma instância consultiva da Presidência da República, cuja presidência foi atribuída ao Ministro-Chefe da Secretaria de Relações Institucionais, órgão ao qual está vinculada a SAF, que permanece na coordenação dos trabalhos.

Todas as deliberações do CAF devem ser tomadas por consenso, mas suas decisões, agora formais, são publicadas no Diário Oficial da União, na forma de resolução subscrita por seu presidente e sua composição atual é a seguinte: 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, conforme citadas (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 e apenas pró forma, já que suas deliberações devem por consenso.

Considerando que a representação no CAF se dá via entidades municipalistas, isso corrobora para uma maior representatividade dos Municípios, já que as propostas que cada entidade leva ao Comitê devem representar o pensando de um coletivo de prefeitos e prefeitas e não de um indivíduo.

¹⁴ LOSADA, Paula Ravanelli. O Comitê de Articulação Federativa: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil. **Anais do XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008

No âmbito do CAF já foram criados seis grupos de trabalho – GTs inter federativos, com o objetivo de debater e construir consensos sobre a proposta de reforma tributária; de normas de cooperação federativa para prestação do serviço de transporte escolar; de ações de fortalecimento institucional e qualificação da gestão dos municípios; de acompanhamento das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e para o desenvolvimento de alternativas para o barateamento das tarifas e melhoria da qualidade dos serviços de transporte público urbano; e para o aperfeiçoamento da gestão das Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões.

Com relação ao debate da reforma tributária, apesar de ter sido bastante discutida, não houve uma resolução consensual, porém houve um forte acúmulo sobre este tema no âmbito do CAF. Atualmente a proposta de reforma tributária está parada no Congresso Nacional, com sérias dificuldades para ser aprovada, afinal, há interesses político-partidário-eleitorais e conjunturais que conflitam com a proposta apresentada e que conflitaria com qualquer outra proposta que não atendesse aos objetivos imediatos deste ou daquele legislador. Além disso, a complexidade técnica do tema, o receio que as mudanças comprometam receitas públicas, disputas federativas pela repartição do bolo tributário e o necessário envolvimento do conjunto da sociedade neste debate, entre outros, tem inviabilizado a concretização desta reforma.

Referente à dívida previdenciária, também muito debatida no CAF, seu resultado foi a aprovação de uma lei, que prevê anistia ou possibilidade de parcelamento de dívidas, cujas conseqüências práticas foram importantes passos no sentido de muitos Municípios equacionarem suas dívidas com a previdência, conseguindo um fôlego a mais para administrar. Porém outros Municípios avaliam que este ainda não é o acordo ideal.

Agenda para melhorar a Gestão e a Qualidade do Serviço Público

O Comitê de Articulação Federativa criou em 2007 o Grupo de Trabalho de Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão dos Municípios, que teve a participação de 22 órgãos federais e representantes das três entidades municipalistas, que compõem o Comitê. Os estudos desse GT possibilitaram o

agrupamento dos municípios, segundo características comuns no que diz respeito à sua capacidade de gestão, e possibilitou ao Governo Federal a organização de ações de apoio mais adequadas a cada tipo de município. A partir dos debates, foi possível a elaboração de uma proposta de agenda nacional de apoio à gestão dos municípios, como resultado de um grande encontro de interesses comuns, no qual Governo Federal e Municípios constroem juntos as condições para o desenvolvimento do país, a partir do fortalecimento do poder local.

Dentre as ações operacionais advindas dos estudos deste GT está, por exemplo, a criação de um banco de Tecnologia da Informação e disponibilização de acesso à internet de banda larga para apoio à gestão municipal.

Sabendo que vários municípios gastam recursos desnecessários comprando softwares de gestão pública e contratando consultorias e que muitas vezes a aplicação dessas ferramentas não corresponde aos anseios do gestor público ou é incompatível com a realidade do município, o governo federal oferece, desde outubro de 2008, de forma gratuita, diversas soluções de informática criadas para atender cada grupo de necessidades, conforme o diagnóstico do perfil municipal. Entre estas soluções, está o programa “E-CIDADE”, que os Municípios podem facilmente “baixar”, e que se destina a informatizar sua gestão de maneira que possam ser integradas os todos os entes municipais: Prefeitura Municipal, Câmara Municipal, Autarquias, Fundações e outros. Além da economia de recursos para o Município o “E-CIDADE” é um software que tem garantia de continuidade do sistema, uma vez que é apoiado pelo Ministério do Planejamento.

Consórcios Públicos

Este tema merece um detalhamento um pouco maior, haja vista tratar-se de reivindicação antiga das representações municipalistas e no qual o Comitê de Articulação Federativa jogou um papel fundamental em sua elaboração e aprovação pelo Congresso Nacional.

A Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005, denominada Lei de Consórcios Públicos instituiu procedimentos para contratação nas relações de cooperação federativa, podendo ser utilizada nas relações entre municípios, nas relações dos estados com os municípios e, ainda, da União com os estados e municípios. Por meio desta lei, as relações de cooperação deixam de ser entendidas como de

natureza precária, para serem compreendidas como compromissos, recebendo proteção igual a dos contratos em geral. Trata-se, portanto, de Lei que possui instrumentos relevantes para os municípios, e que se forem utilizados de forma adequada, auxiliarão os Estados e Municípios em diversas questões, especialmente na saúde, compras, gestão de pessoal, manejo de resíduos sólidos, abastecimento de água, esgotamento sanitário, política tributária, construção e manutenção de estradas e outros próprios públicos.

A principal característica do consórcio público é ser um instrumento de atuação conjunta de natureza voluntária. O estabelecimento destes instrumentos de cooperação depende, portanto, exclusivamente da vontade de cada ente da Federação que, cumpridas as suas obrigações, pode sair do consórcio público ou da gestão associada no momento que avaliar conveniente. A Lei de Consórcios Públicos, consitui-se em um marco no processo de institucionalização das relações federativas e, como dissemos, era uma reivindicação antiga das representações municipalistas.

Como um bom exemplo da utilização pelos entes federados da lei dos consórcios, podemos citar a criação do Grande Recife Consórcio de Transporte, - primeira experiência de consórcio no setor de transporte de passageiros em todo o país, e que tem como associados são os Municípios da grande Recife e o Governo do Estado de Pernambuco. Atualmente, o Grande Recife Consórcio de Transporte é uma empresa consolidada, com mais de 300 funcionários, e gerencia um sistema operacionalizado por 17 empresas de ônibus, que realizam mais de 25 mil viagens por dia, transportando cerca de 1,8 milhão de passageiros diariamente. São mais de 2.700 ônibus e 358 linhas, atendendo a toda a região metropolitana do Recife, com itinerários e quadros de horário que procuram beneficiar as comunidades mais distantes, independente do retorno financeiro, segundo seus administradores.

Os benefícios para os municípios consorciados são, entre outros: a participação efetiva no planejamento e na gestão do sistema de transporte da região metropolitana; maior qualidade na gestão do sistema com redução de custos; maior integração operacional; facilidade na obtenção de financiamentos para investimentos no setor de transportes; otimização na aplicação dos recursos materiais e financeiros; acesso a novas tecnologias, como por exemplo, ao sistema de bilhetagem eletrônica e a instrumentos de gestão e de controle operacional (GPS). Para a população/usuários entre as vantagens estão maior transparência na gestão;

integração do sistema de transporte metropolitano; maior mobilidade e inclusão social, entre outras e para os empresários as vantagens são interlocução com uma empresa única, com Estado e municípios, juntos, responsável pela gestão e pelo equilíbrio econômico financeiro do sistema; facilidade para obtenção de recursos financeiros para subsídios tarifários e renovação de seus equipamentos; maior racionalização dos serviços e compatibilização das redes metropolitana e municipais.

Iniciativas como estas, somente são possíveis através de uma lei que foi bastante discutida entre União e Municípios, e que seguramente dão largos passos no sentido da resolução de graves problemas advindos tanto metropolitização verificada no país, quanto da cultura do municipalismo autárquico, uma vez que o município passa a ser tratado e a se tratar não como uma ilha, mas sim em um contexto mais global e sem fronteiras.

Portal de Convênio

Mais um debate bastante significativo em reuniões do CAF e seus GTs, diz respeito à forma de acesso aos convênios e contratos de repasse com recursos voluntários da União, que a partir de 2008 ganhou um sítio na Internet¹⁵. Somente através dele podem ser celebrados e operacionalizados tais convênios, o que desburocratiza e dá transparência aos repasses para Estados, Municípios e ONG'S.

Uma vez que tudo é feito pela grande rede de computadores, a sociedade pode acompanhar a execução dos contratos e verificar a aplicação dos recursos. Os municípios, por sua vez, que cumprirem as exigências, quando se cadastram e preenchem todos os requisitos para conseguir um determinado convênio em um ministério, automaticamente, já estarão aptos a conseguir concretizar convênios em todos os outros ministérios e órgãos federais. Com este novo instrumento diminui-se a exigência de documentos e pedidos de informações, sobretudo aquelas que já estão na base de dados do Governo Federal.

A idéia é que esta medida permita, gradativamente, simplificar os procedimentos de acesso aos programas, facilitar a prestação de contas e aumentar a transparência do gasto público.

¹⁵ www.convenios.gov.br

Conclusão:

A partir da experiência da implantação nos Municípios do programa “fome zero”, que foi a medida número um da gestão Lula, o Governo Federal percebeu que sem a participação efetiva dos Municípios, em uma perspectiva de Estado Federal, tanto aquele programa quanto outros, por melhor que fossem e com as melhores intenções, não alcançariam os resultados esperados, pelo simples fato, de que é lá ponta, nas cidades, onde estão as pessoas, onde os programas precisam funcionar a fim de cumprir seus objetivos. Desta forma, os Municípios, cientes também dos benefícios e das responsabilidades que passariam a ter, se transformaram em parceiros do empreendimento, deixando de ser apenas executores de uma política federal. Vários programas, a partir daí, a partir passam a ter sua concepção, a ser pensados e discutidos levando-se em consideração uma perspectiva federativa, a fim de garantir seu sucesso. Isso resultou em uma forma inédita de pensar e desenvolver e implantar políticas públicas.

O Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, por exemplo, está relacionado a esta forma inédita de relações federativas de definir as obras, no caso de infraestrutura urbana nas regiões metropolitanas. Todo o processo envolveu os governadores e os prefeitos das regiões metropolitanas de todos os estados, além dos ministros, secretários, assessores que conjuntamente, discutiram e definiram quais seriam as principais obras para cada região metropolitana, o que permitiu também um processo de amadurecimento dos três entes da Federação, sendo todos sócios e executores destas ações, que para dar o resultado esperado lá na ponta, onde a obra é executada, é preciso negociar, pactuar e dar legitimidade ao que vai acontecer a seguir com a decisão das obras.

Certamente esta forma de se definir políticas públicas é mais demorada, porém, uma vez que o Brasil decidiu se organizar em Federação é desta forma, negociando, com os entes federados, que todas os temas devem ser tratados, além disso, após a definição ou pactuação é mais difícil algum ente voltar atrás, afinal todos participaram da decisão.

No PAC de infra-estrutura urbana, em conjunto, se discutiu o que era melhor para o Brasil, para a região, para o Estado e para os municípios metropolitanos, através de uma nova relação federativa.

Há mais temas a se pesquisar e escrever sobre as relações federativas no mandato do governo Lula, como por exemplo, os debates do Governo Federal com Estados e Municípios sobre Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), os Territórios da Cidadania, da Política de Segurança Pública, com seus Territórios da Paz (que só é possível em parceria com Estados e Municípios), ou ainda investigar os reais motivos pelos quais não se consegue aprovar a Reforma Tributária, entre outros, mas que infelizmente, não será possível para este trabalho.

Certamente o Governo Lula deu passos importantes na consolidação de uma relação federativa mais abrangente e adequada aos nossos tempos, sobretudo com criação do CAF e através das formas de diálogo implementadas durante suas duas gestões (ainda não findadas) e que tiveram papel de definir diversas agendas conjuntas, no entanto, é sabido que ainda é preciso muito mais aprofundamento destas relações e igualmente outros desafios continuam a necessitar de respostas. Entre eles está a Consolidação das Leis Sociais muito debatida nos fóruns do Comitê.

A consolidação das leis sociais diz respeito aos programas sociais implementados em conjunto pela União, Municípios e/ou Estados e que ainda não estão estabelecidos por lei como forma de dar garantia a sua continuidade, gerando insegurança aos municípios com relação a sua gestão.

O Programa Saúde da Família, por exemplo, é incentivado pelo Governo Federal, que aporta recursos e os Municípios, além de contratarem funcionários, via concurso, são aqueles que o gerencia junto aos usuários. Ocorre que, se de uma hora para outra, o programa acabar no nível federal, seja por mudança na política dos próximos governantes ou por qualquer outro motivo, o questionamento que fazem os municípios é: o que fazer com estes funcionários, ou como dar continuidade ao atendimento à população, por exemplo, sem o aporte do Governo Federal.

Além disso, alguns Municípios garantem que não tem viabilidade estrutural nem capacidade financeira para a execução de tais programas sociais, neste caso, a reivindicação é a garantia de que no futuro esta conta vá para outro ente federado que não eles. Assim é preciso estabelecer regras, registradas em lei, mas também pactuadas entre as partes, para que cada um saiba exatamente seu papel e possa fazer previsão orçamentária para honrar seus compromissos.

Outra desafio a ser enfrentado, está ligado diretamente ao CAF. Em que pese o presidente Lula, o Ministro-Chefe da SRI outros membros do Governo Federal terem uma prática de participar permanentemente dos fóruns dos governadores e possuir inúmeras políticas pactuadas com estes, ainda assim, a ausência do Estado nas instâncias CAF é bastante sentida, o que pode colocar em cheque, futuramente, a legitimidade das deliberações e consensos resultantes dos trabalhos no Comitê. O CAF ou o Governo Federal ainda não conseguiu mobilizar os governos estaduais para a instalação deste tipo de solução em seus Estados.

Muitos foram os debates de temas estratégicas no âmbito do CAF e que se desdobraram em ações diretas dos Governos Federal e Municipais, no entanto, nem todas, como vimos com a questão da Reforma Tributária caminhou a contento. Percebe-se também durante todo este período, que os temas conjunturais e não estratégicos ocuparam considerável espaço nas discussões do colegiado, o que pode resultar em um ponto negativo na avaliação do Comitê.

Muitas vezes notou-se a pouca maturidade do movimento municipalista para fazer esse debate mais estratégico sobre a Federação e que tencionaram fortemente a fim de garantir as discussões para o atendimento de reivindicações próprias do “municipalismo autárquico”, como 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”¹⁶.

Por outro lado, é até natural, depois de tantos anos sem um espaço formal e reconhecido de interação federativa, que os prefeitos e entidades utilizem todos os espaços que hoje se tem acesso para dar vazão ao represamento de suas demandas mais “sindicalistas” e, para isso inclusive foi importante o espaço do CAF, afinal, ele não deixa de ser um espaço de amadurecimento da União e dos Municípios. Espaço onde se tem grandes temas, mas que também serve como um

¹⁶ idem

laboratório para que temas menores sejam amadurecidos e para que os representantes dos governos possam aumentar a sensibilidade dos dirigentes sobre tais questões e discutir as soluções.

Na prática, isso significa dizer que algumas reuniões do Comitê se transformaram em reuniões de lamentações dos municípios, porém, fica a questão: se não for neste espaço, seguramente será em outro, nas ruas, nos gabinetes de secretários e ministros, no varejo, no individual. Desta forma, talvez seja melhor que estes anseios apareçam neste no espaço do CAF, onde os governos estão presentes para sentir onde se pode avançar.

A experiência de Grupos de Trabalho temáticos, debates periódicos e decisões tomadas consensualmente, transforma as negociações nos espaços do CAF em negociações entre iguais e não em uma relação de hierarquia como geralmente se dava em períodos anteriores. Desta forma, o Município passa a se enxergar, como de fato, um ente federado, como parte do processo, e, sem dúvida, isso é de extrema importância para o fortalecimento das relações federativas.

Outro fruto positivo desta nova relação é a União passar a entender que o Município é um ente capaz e com inteligência para colaborar com desenvolvimento nacional e a partir do seu local, ele é capaz de auxiliar a traçar políticas eficientes para sua região e para o país. Considerando todas as negociações estabelecidas entre Governo Federal e Municípios, seja através do CAF, na participação da Marcha dos Prefeitos, nos debates do PAC entre outros, a União, hoje, percebe que os Municípios podem ser seus sócios e também dos governos estaduais em grandes empreendimentos.

De modo geral, a avaliação é de que tem sido importante e positiva a construção de uma instância em que os municípios vocalizassem seus interesses a despeito de todas as dificuldades já observadas. Este é um processo ainda em construção e onde tem ocorrido, de forma positiva no âmbito municipal, um acúmulo de debate sobre os temas da cooperação e coordenação federativa, ademais, através deste espaço novas lideranças políticas municipais tem sido forjadas. “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.”¹⁷

A experiência do Comitê de Articulação Federativa tem contribuído para o amadurecimento das relações intergovernamentais, entretanto, um passo à frente é preciso ser dado, sob pena de se iniciar um desgaste dos fóruns do CAF, por ausência de um instrumento mais formal e com regras claras de funcionamento, que possam garantir uma participação mais efetiva e responsável tanto do governo federal quanto dos municipais.

Alguns avaliam que a presença do Presidente da República, seja ele quem for, nas reuniões do Pleno do CAF, pode ser o diferencial para o próximo período, por outro lado, há avaliações de que é necessário um maior amadurecimento interno, tanto de representantes da União, quanto dos Municípios para levar o Presidente da República para dentro deste fórum.

O anteprojeto-Lei em análise na Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, confere legitimidade ao CAF e traz alguns elementos novos, como um orçamento próprio, o reconhecimento, como entidades nacionais de representação dos Municípios Brasileiros, a Associação Brasileira de Municípios – ABM, a Confederação Nacional de Municípios – CNM e a Frente Nacional de Prefeitos – FNP e ainda traz a possibilidade de uma estrutura física e de pessoal tão necessária ao pleno funcionamento do Comitê e tão sentidas tanto membros do Governo Federal quanto das entidades municipalistas.

¹⁷ LOSADA, Paula Ravanelli. O Comitê de Articulação Federativa: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil. **Anais do XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008

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.
- _____. "Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC". In: Abrucio, Fernando Luiz e Loureiro, Maria Rita Garcia (orgs.). **O Estado numa era de reformas: Os anos FHC – Parte 2**. Brasília, MP/SEGES, 2002,143-246
- ALBUQUERQUE, Esther Bemerguy - O conselho de desenvolvimento econômico social e a governança responsiva: a institucionalização e a construção de governança para o projeto nacional de desenvolvimento. **Anais do XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006
- ANASTASIA, Fátima e INÁCIO, Magna. **Democracia, Poder Legislativo, Interesses e Capacidades**. Fevereiro de 2006.
- ANASTASIA, Fátima - MELO, Carlos Ranulfo - Instituições híbridas, representação e participação: a democracia em Belo Horizonte. **Anais do VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002**.
- AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antonio Octávio. **Sistema Político Brasileiro – Uma introdução**. Rio de Janeiro/São Paulo, 2004. Co-edição com Fundação Editora da Unesp
- AVRITZER, Leonardo. **Teoria Democrática e Deliberação Pública**. Lua Nova - nr. 49- 2000.
- BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no contexto da nova ordem global**. Curitiba, Juruá, 2006.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2001.
- BREMOND, Janine e GELEDAN, Alain. **Dicionário Económico e Social**. Tradução de Henrique de Barros, Belo Horizonte, 1988.
- 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.
- FARIA, Cláudia Feres. Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. Lua Nova – Revista de Cultura e Política nº 50 2000 p. 47-68
- FLEURY, Sonia: "*Concertação e efetividade da ação política: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula*"- **VIII Congreso**

Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE, **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios**. Rio de Janeiro-2006.
- LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil** – 3º ed. - Rio de Janeiro, Ed. Nova Fronteira, 1997.
- LOSADA, Paula Ravanelli. O Comitê de Articulação Federativa: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil. **Anais do XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.
- LUCHMANN, Lígia Helena Hahn - **A representação no interior das experiências de participação**. Lua Nova [online]. 2007.
- Primeira Carta de Concertação: **Ação Política para a mudança e Concertação - Brasília, 13 de fevereiro de 2003**.- Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.
- SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. "Para ampliar o cânone democrático", *in* Santos, Boaventura de Sousa (org.), **Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa**. Porto Edições Afrontamento. 2002.
- TREVAS, Vicente. "O Governo Lula e a estratégia de fortalecimento da federação: o caso do comitê de Articulação Federativa". Anais do **IX CLAD sobre Reforma do Estado e da Administração Pública**. Agosto de 2004
- ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do federalismo Democrático**. 2o. ed. Rio de Janeiro, Lúmen Júris editora, 2005.

Sítios:

- Portal Federativo: WWW.portalfederaivo.gov.br – acessado em Janeiro e fevereiro de 2010.
- Confederação Nacional dos Municípios: WWW.cnm.org.br – acessado em fevereiro de 2010.
- Portal de Convênios: WWW.convenios.gov.br. Acessado em fevereiro de 2010.