

COORDENAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS EM FEDERAÇÕES AVANÇADAS: ALGUMAS LIÇÕES PARA O BRASIL

Celia Maria Carvalho¹

José Roberto R. Afonso²

Resumo: Este artigo analisa a coordenação entre esferas de governo nas experiências de federações de economias avançadas (Estados Unidos, Canadá, Austrália e Alemanha), com o objetivo de aprender lições para sugerir uma melhora na cooperação institucional entre os membros da federação brasileira. É defendido que os Estados precisam se organizar e melhor se posicionar na federação, dispondo de instituições fortes para, então, participar da coordenação e cooperação (vertical) com as outras esferas de governo. Os governos subnacionais brasileiros normalmente negociam seus pleitos de forma desarticulada, sem um plano de ação de curto, médio e longo prazos que considerem todas as variáveis no processo, além de não disporem de instituições sólidas para o exercício dessa missão.

¹ Administradora. Doutora em Administração Pública e Governo pela FGV/USP e mestre em Administração Pública pela FJP/UEMG -Professora da FGV DIREITO/SP- Curso Mestrado Profissional em Direito/Linha Direito Público e servidora da Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo.

² Economista e contabilista. Doutor em economia pela Universidade de Campinas - UNICAMP e mestre pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Professor do mestrado do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP e pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia – IBRE/FGV.

Como de praxe, as opiniões são exclusivas dos autores. Este artigo constitui um extrato sumário e atualizado de pesquisa desenvolvida pelos autores para o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, com vistas a subsidiar debates sobre relações e articulações intergovernamentais no Brasil. Bernardo Motta Monteiro auxiliou na revisão do artigo.

Palavras-Chave: federalismo; descentralização; relações inter-governamentais.

Abstract: This article discusses experiences of intergovernmental relations of federations in advanced economies (in the case of the United States, Canada, Australia and Germany), in order to presenting suggestions for better institutional cooperation among governments in Brazil. It is argued that states need to organize and better position themselves in the federation, owning strong institutions to participate in coordination and cooperation (vertical) with other spheres of government. Brazilian subnational governments usually negotiate their disputes in a disjointed manner, without a short, medium and long-term action plan that considers all the variables in the process, besides not having solid institutions to carry out this mission.

Keywords: federalism; decentralization; intergovernmental relations.

INTRODUÇÃO



A compreensão da dinâmica das relações intergovernamentais e o grau de cooperação obtido entre os governos centrais e subnacionais na implantação de políticas públicas é extremamente importante para entender quais são os problemas que impedem o avanço das reformas políticas, tributárias, econômicas e sociais - sejam em federações, sejam em Estados unitários.

As relações intergovernamentais se tornaram cada vez mais complexas, haja vista os interesses diversos que permeiam todo o processo. No Brasil, esse fenômeno se tornou mais intenso por peculiaridades de sua federação. Criada de “cima

para baixo” a cooperação federativa quase sempre foi imposta em termos verticais, ditada pela agenda do governo central.

Este estudo sobre a cooperação federativa objetiva colaborar para o enfrentamento das questões federativas no Brasil tomando por base a experiência dos Estados Unidos, Canadá, Austrália e Alemanha em termos de cooperação intergovernamental.

O artigo está estruturado em quatro seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção é traçado um panorama das relações fiscais, abordando posteriormente o caso específico de algumas economias avançadas. A seção seguinte expõe a situação brasileira, bem como os possíveis aprendizados dela decorrentes. Por último, são apresentadas conclusões e recomendações a respeito do caminho para melhor coordenação na federação brasileira.

RELAÇÕES FISCAIS EM FEDERAÇÕES AVANÇADAS

Um estudo das relações fiscais e tributárias entre as federações tende a considerar, antes de tudo, uma análise de sua constituição, a fim de destacar seus principais aspectos e colaborar com a compreensão de seu funcionamento.

Estudos nacionais e internacionais importantes já destacaram a necessidade de construir mecanismos de coordenação entre as esferas de governo para solucionar os impasses de ação coletiva e problemas de políticas públicas - ver, dentre outros, Elazar, 1987; Agranoff, 2001; Abrucio, 2005; Carvalho, 2015; e Ter-Minassian e Mello, 2016.

Em países com alto grau de desigualdade, como é o caso do Brasil, a situação se apresenta de forma ainda mais complexa e as relações tendem a ser mais competitivas do que cooperativas, caracterizadas pelo conflito de poder e pela constante negociação entre os níveis de governo. O grau de autonomia dos governos determinado pela Constituição da República de

1988 não assegura a pactuação de um acordo entre as partes nem, muito menos, a desejada solução dos conflitos.

Uma das questões que determinam se um ambiente será mais conflituoso ou harmônico é o nível de relações intergovernamentais desenvolvido entre os atores, o que impacta fortemente o desenho das políticas públicas. No caso brasileiro, como o federalismo é caracterizado por momentos de centralização do poder com períodos de descentralização (Kugelmas e Sola, 1999; Abrucio, 2000;), relacionados, respectivamente, a períodos autoritários e democráticos, os atores envolvidos nesse processo encontraram dificuldades para estabelecer relações intergovernamentais que se distanciem da dicotomia centralização autoritária *versus* descentralização oligárquica (Abrucio e Soares, 2001; Mora e Giambiagi, 2007).³

ALGUNS ASPECTOS CONCEITUAIS

Federalismo refere-se à divisão territorial de poder e autoridade entre as esferas de governo e, visto como uma forma de administração de um estado, seria a união ou aliança de diversos Estados-Membros que cedem parte de sua soberania em troca da formação de uma entidade nacional com poderes políticos presentes na sua constituição.⁴ No caso brasileiro, encontra-se estabelecido na Constituição, em seu artigo 1º, onde o sistema federativo é composto pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O sistema federativo concede aos entes federados maior autonomia e interdependência na participação da administração da coisa pública, o que o distingue de outras formas de governo.

³ Destaca-se que, para Mora e Giambiagi (2007, p.473), os movimentos de “sístole e diástole” da federação brasileira se deram devido a um cenário caracterizado pela fragilidade institucional e por uma constante tentativa de reduzir conflitos e conciliar interesses divergentes, com frequência através de ações fora da norma legal.

⁴ Tocqueville (1957) segue sendo o referencial teórico mais importante atual do federalismo.

Prado (2007) comenta que “federações são arranjos políticos-institucionais que visam conciliar a existência de uma nação com autonomia e individualidade política das diversas regiões que a compõe”. Já Elazar (1987, p. 12), quando define Federalismo, aponta que “a essência está na combinação entre autonomia e interdependência das partes, *self-rule* e *shared-rule*” e está baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles.

No federalismo, há a presença de um Governo Federal e o compartilhamento de decisões, sem que haja um controle central de todas as questões, caracterizando uma estrutura não centralizada. Cada um dos entes se constitui em instância de autoridade política com competência para formular políticas próprias e influenciar as políticas que emergem do centro (Pierson, 1995).

Sendo assim, o conflito faz parte de toda Federação pelo simples fato de conviverem os entes federados com poderes e autonomia distintos. Do ponto de vista econômico, é importante um grau de disputa entre os entes federativos de forma a impulsionar a inovação e a competitividade econômica entre eles. Entretanto, a extensão dessa competição deve ser observada sob pena de se colocar em risco o equilíbrio federativo.

Outro ponto importante a ser ressaltado é que o pacto federativo atende à problemática da heterogeneidade seja ela regional, étnica, linguística (e, portanto, a competição sem limites, dita predatória) pode ser determinante para não se alcançar uma simetria entre os atores. Destaca-se que o caráter predatório da competição se encontra presente em federações quando não há coordenação intergovernamental que consiga administrar as externalidades produzidas por determinados agentes. Conforme afirma Abrucio (2000), a lógica da concorrência pura relata a dificuldade de união entre as partes de um mesmo território, colocando em risco à própria unidade entre

os entes federativos.

Essas características podem ser encontradas em algumas situações na Federação brasileira, caso da guerra fiscal (ver, dentre outros, em Almeida, 2000; e Oliveira, 2000), que se refere à concessão de benefícios fiscais e caracteriza-se como a exacerbação de práticas competitivas entre entes federados em busca de investimentos privados.

Segundo Pierson, “no Federalismo, dada a divisão de poderes entre os entes, as iniciativas políticas são altamente interdependentes, mas são, de forma frequente, modestamente coordenadas” (Pierson, 1995, p. 451). Sendo assim é necessário instituir mecanismos e arenas institucionais que permitam articular a ação dos governos nos seus diversos níveis, abrindo espaço para um ambiente de negociação e cooperação.

Já o federalismo fiscal, que se refere à forma como são repartidos os encargos e as receitas entre as esferas de governo - cujo objetivo é cumprir suas obrigações designadas pela Constituição.

Abrucio (2012) afirma que existem basicamente cinco formas de se chegar aos melhores resultados intergovernamentais e estes podem ocorrer de maneira isolada ou combinada. São elas: a) por meio de fóruns federativos nos quais os níveis de governo possam negociar mecanismos para dirimir conflitos e coordenar ações; b) por meio de mecanismos de indução dos níveis mais centralizados às instâncias descentralizadas, buscando auxiliar o poder local e/ou aumentar a cooperação entre eles; c) por meio de um sistema de políticas públicas cujo objetivo é articular os entes federativos no exercício de suas competências em determinada área governamental; d) por meio do associativismo territorial, horizontal e/ou vertical, realizado em um território contíguo para resolver um problema da coletividade que alcance mais de uma jurisdição político-administrativa; e) por meio de associações horizontais entre níveis de governo em torno de um tema ou problema, constitu-

indo um mecanismo de *advocacy* federativo (advocacia federativa) para ser usado na barganha intergovernamental. (ABRUCIO, 2012, p.19).

Um aspecto a ser observado são as instituições e as formas de relacionamento que elas produzem. Elazar destaca a importância das instituições e da institucionalização de relacionamentos específicos entre os participantes da vida política. O autor afirma que o federalismo é um fenômeno que oferece muitas opções para a organização da autoridade política e poder; à medida que as relações de poder são criadas, ampla variedade de estruturas políticas, consistentes com os princípios federais, pode ser desenvolvida (Elazar, 1987, p. 12).

Outro conceito importante é o das relações intergovernamentais que representam as técnicas ou arranjos cooperativos que continuamente repactuam o *foedus* por meio da divisão de responsabilidades e tarefas, cujo ambiente de negociação seriam os governos e as administrações. Os sistemas federais, por serem estruturas não centralizadas e por terem competências comuns entre as esferas de governo, acabam por apresentar formas distintas de relações intergovernamentais. Estas relações podem ser competitivas e cooperativas. Também a interação pode se dar através de acordos ou negociações entre as distintas esferas de governo.

As relações intergovernamentais variam muito entre os diversos países que adotaram o federalismo, bem como ao longo do tempo em um mesmo sistema federal, segundo Almeida (2000) e Shah (2007). Quando o sistema assume a forma dualista, é estruturado por meio de duas esferas de poder independentes e autônomas, com repartição de competências e arrecadação de tributos próprios. Quando assume forma cooperativa, é buscado que as esferas de poder atendem aos princípios de harmonia, solidariedade e cooperação, tendo em vista o desenvolvimento das políticas públicas destinadas ao desenvolvimento global.

ARTICULAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E MECANISMOS DE ARTICULAÇÃO

Objetiva esta seção avaliar como as relações intergovernamentais tem se processado em algumas federações, como essas federações têm se organizado para o enfrentamento de questões fiscais (reformas de políticas públicas) e quais os instrumentos utilizados por seus entes federados para fazer defesa de seus interesses junto ao Governo Central.

As relações intergovernamentais são uma característica comum e se manifestam no dia a dia das federações, entretanto, as negociações e a interlocução federativa entre os atores nem sempre se processam de forma harmoniosa. As federações organizam-se de forma diferente para processar os conflitos e para negociar o compartilhamento de decisões e responsabilidades. Sendo assim, não é possível identificar um modelo único de relações intergovernamentais.

As regras formalmente inscritas e as relações informais têm um peso considerável nos processos de interlocução federativa. As experiências internacionais permitem mencionar que uma das grandes diferenças relacionada às relações intergovernamentais entre os países está relacionada ao grau de institucionalização existente em cada um deles.

Segundo Palotti (2014), os países que adotaram instituições políticas federativas vivem o dilema de conciliar os requisitos de coordenação sem que a autonomia que define a própria existência do federalismo seja solapada. Sendo assim, os formatos de relações intergovernamentais existentes no mundo são resultado das trajetórias políticas, sociais, culturais e históricas particulares de cada país.

As relações intergovernamentais atuam sob as formas da estrutura constitucional e legal, sofrendo impacto do desenho federativo, de sistemas como o tributário ou o eleitoral,

normas infralegais que regulam diversos setores governamentais, como também das condições exógenas tais como os níveis de desenvolvimento econômico e social das diferentes unidades constituintes.

Tais relações se desenvolvem basicamente em dois tipos (Wright, 1978; Souza, 2008): as relações verticais (executadas entre diferentes níveis de governo, como o central e o local) e as horizontais (executadas em um mesmo nível de governo, como articulações entre províncias). Serão apresentadas a seguir as experiências de quatro países: Estados Unidos, Canadá, Austrália e Alemanha.

EXPERIÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS

No caso dos EUA, foi criado em 1908, o *National Governors Association* (NGA), uma associação de governadores composta pelos dois partidos: Democratas e Republicanos. A organização, uma das mais antigas no âmbito interestadual dos EUA, compreende os Governadores dos 55 Estados, territórios e comunidades que se manifestam de forma coletiva em assuntos nacionais. Tem por objetivo identificar as prioridades, os problemas coletivos de políticas públicas e de governança em níveis regionais e nacionais e oferece gestão e assistência técnica aos novos e antigos governadores.⁵

A NGA também mantém quatro comissões permanentes. A Comissão de Desenvolvimento Econômico e Comércio (DEC) cuida das questões relacionadas às áreas de infraestrutura de transporte, telecomunicações, promoção do comércio internacional, regulação dos serviços financeiros, desenvolvimento científico e tecnológico e habitação a preços acessíveis. A Comissão de Educação e da Força de Trabalho é responsável pelas questões na área da educação, bem como nas áreas de

⁵ Na bibliografia, ao final deste artigo, são relacionadas várias publicações selecionadas do NGA.

desenvolvimento da força de trabalho. As outras duas são a Comissão da Saúde e Serviços Humanos, que lida com questões relacionadas aos cuidados de saúde, notadamente no que se refere ao *Medicaid*; e a Comissão de Recursos Naturais, responsável pelas questões relacionadas à agricultura, energia, ambiente e recursos naturais.⁶

A inovação no NGA fica por conta do Centro de NGA de Melhores Práticas (*NGA Center*), que tem por objetivo colaborar com os governadores e seus assessores no desenvolvimento e implementar soluções inovadoras no enfrentamento dos desafios de governança e política em seus Estados. Segundo Carvalho (2015), o NGA Center faz o acompanhamento, avaliação e divulgação de informações sobre inovações estaduais e as melhores práticas em uma variedade de áreas temáticas, ajudando os governadores e seus funcionários a tratar de questões emergentes. Os Governos estaduais e locais mantêm uma presença efetiva perante a Suprema Corte dos Estados Unidos, pois o NGA faz parte do *State and Local Legal Center (SLLC)*, Suprema Corte de *advocacy* para Estados e Governos locais.

Outra comissão é a Comissão de Segurança Interna e Segurança Pública, que objetiva fornecer informações, realizar pesquisas, análises de políticas, assistência técnica e desenvolvimento de recursos para que os governadores e seus funcionários tenham informações relevantes sobre as novas tendências da política em uma série de questões de segurança interna e de segurança pública.

O NGA possui fontes de recursos distintas para seu financiamento e do *NGA Center*, que são extraídas de quotas do Fundo Estadual de Defesa da Associação e de outras atividades. Para garantir representação do ponto de vista dos governadores na formação da política federal, o NGA conta com um Escritório de Relações Federais. Além disso, o escritório também tem por função assegurar que as “posições políticas da

⁶ Ver Carvalho (2015, p.78).

NGA reflitam os princípios dos governadores sobre questões prioritárias, orientando os esforços da Associação para influenciar as leis e regulamentos que afetam os Estados federais, sendo instituição extremamente importante para a realização da *Advocacy* dos Estados junto ao Governo Federal” (CARVALHO, 2015, p.79).

Segundo os Governadores, a ação federal deve se conter aos direitos e poderes delegados ao Governo Federal nos termos da Constituição. Os Governadores buscam incentivar as autoridades federais a aderir às diretrizes constantes na política, no desenvolvimento de leis e regulamentos de forma a manter o equilíbrio entre os Estados e a ação federal e estimular relacionamento forte e cooperativo entre eles. A política representa um mecanismo essencial para o exercício da *advocacy* federativa e vem sendo utilizada pelo conjunto dos Estados americanos em defesa de seus interesses junto ao Governo Federal.

No caso dos EUA, o Congresso tem ampla autoridade, o que pode impactar a tributação dos Estados. Sendo assim os governadores se preocupam com “quando” e “como” deve ser usada essa autoridade. A Lei de Equidade de Mercado representa o tipo de solução colaborativa que é possível quando os Estados, a indústria e o Congresso trabalham juntos para tratar de questões fiscais difíceis e que exigem ação federal.

EXPERIÊNCIA DO CANADÁ

No Canadá, foi criado o *Council of the Federations* em dezembro de 2003 com o objetivo de fomentar a colaboração nas relações intergovernamentais, haja vista o quadro de disputas que permeavam a Federação, como exposto em Meekison (2003). O conselho é composto por 13 *premiers* (chefes de governo de cada província, com posição similar a dos governadores) representados pelas 10 províncias e 3 territórios. Os *Premiers* são apoiados por uma pequena Secretaria localizada

na cidade de Ottawa.⁷

O Conselho é composto por um presidente e um vice-presidente, que deverá ser um *Premier* com mandato de um ano. O Conselho demanda tarefas para um Comitê de Ministros que é responsável pelas relações intergovernamentais e é coordenado pelo Ministro subordinado ao presidente do Conselho. Existe também um comitê de direção representado pelos vice-ministros, que assiste o Conselho e apoia o Comitê de Ministros. Este Comitê conta com o apoio de um secretariado na preparação das reuniões do Conselho.

Os objetivos do conselho são: a) promover a cooperação interprovincial-territorial buscando estreitar os laços entre *Premiers*, para, finalmente, fortalecer o País; promover relações significativas entre os governos, baseadas no respeito mútuo à Constituição e no reconhecimento da diversidade dentro da Federação; b) exercer a liderança em questões nacionais importantes para todos os canadenses; e, c) trabalhar com o maior respeito pela transparência e melhor comunicação com os canadenses.

O Conselho dispõe de publicações distribuídas entre políticas de educação, energia, arranjos fiscais, saúde, economia global, política fiscal, inovação, transportes, comércio interno, mudança climática, balanço fiscal, boas práticas e investimentos. Essas publicações representam um código de conduta que deverá ser respeitado pelos *Premiers* e pelo Governo Federal.

Os propósitos do Conselho para viabilizar seus objetivos são: a) servir como um fórum onde os membros possam partilhar e trocar pontos de vista, informações, conhecimentos e experiências; b) fornecer uma abordagem integrada e coordenada das relações territoriais provinciais federais, por meio do desenvolvimento de análise comum compartilhada e pontos de vista, se for caso; c) reforçar o trabalho de fóruns intergover-

⁷ Ver dois trabalhos, dentre outros, publicados pelo *Council of Federations* na bibliografia.

namentais setoriais, fornecendo direção, quando for o caso, sobre as questões que são motivo de preocupação para o Conselho; d) analisar as ações ou medidas do Governo Federal que, na opinião dos membros, têm forte impacto sobre as províncias e territórios. Um dos pontos fortes do Conselho é que nenhuma reunião pode se realizar sem a maioria dos membros representados por seus *Premiers*.

Cumprir destacar duas iniciativas tomadas pelo Conselho. A primeira, em maio de 2005, quando da criação de um grupo consultivo independente que tinha por objetivos: a) analisar o desequilíbrio fiscal, entre os governos federal e provincial/territorial, por meio da análise dos saldos fiscais verticais e horizontais entre provinciais e os governos territoriais federais do Canadá; e, b) fazer recomendações sobre a forma como esses desequilíbrios orçamentários deveriam ser tratados. O relatório apresentado aos *Premiers* apontou uma série de recomendações específicas para enfrentar o desequilíbrio fiscal do País e alcançar uma governança mais eficaz do federalismo fiscal.

A segunda iniciativa ocorreu em 2012 com a criação de um grupo de trabalho com o objetivo de analisar o impacto fiscal de propostas federais, anunciadas em dezembro do ano anterior e que alteravam os parâmetros de financiamento dos principais programas de transferências para as províncias e territórios. O relatório apresentado mostrou que, apesar de o programa aparentemente melhorar as perspectivas fiscais de médio e longo prazo para o governo federal, em relação às províncias e territórios, a situação fiscal era inversa podendo levar a um quadro menos sustentável das finanças provinciais pelo fato de o governo federal reduzir sua participação no financiamento da área de saúde provincial/territorial e em outros programas sociais.

O documento que institui o Conselho prevê uma revisão conjunta de cada ato parlamentar no Canadá pelos *Premiers* das províncias, mesmo que isso ocorra em alguns casos de forma

separada. Conforme afirma Carvalho (2015, p. 91), “esse procedimento fortalece o grupo, fomenta discussões mais produtivas e permite a criação de argumentos mais compactos”. Ainda segundo a autora, outro ponto importante a ser observado é a preocupação de se obter a visão comum de que as relações intergovernamentais devem ser processadas de acordo com os valores e princípios fundamentais do federalismo.⁸

EXPERIÊNCIA DA AUSTRÁLIA

O *Council of Australian Governments* (COAG) foi criado em 1992 pelo Primeiro Ministro, Governadores e *Chief Ministers* com o objetivo promover e monitorar a implementação de reformas políticas de nível nacional que requerem cooperação dos Estados australianos (na área da saúde, educação, economia, etc.). O Conselho composto pelo Primeiro Ministro, Governadores dos Estados, “*Territory Chief Ministers*” e o Presidente da Associação do Governo Local Australiano propôs e assinou vários acordos intergovernamentais que muitas vezes precedem a criação de leis.⁹

Um dos pontos fortes do Conselho é o seu histórico de reformas com o objetivo de melhorar a vida da sociedade australiana. Caso da Reforma Microeconômica ligada à política nacional da concorrência, em meados da década de 1990 e outras visando aumentar a produtividade, a participação da força de trabalho, a mobilidade e melhorar a prestação de serviços do Governo.

O COAG tem como suporte os órgãos interjurisdicionais, denominados Conselhos de nível ministerial que favorecem a consulta e cooperação entre a comunidade e os Estados e Territórios em áreas políticas específicas. Esses Conselhos

⁸ Outra análise das relações canadenses consta em PARLIAMENT OF VICTORIA (1999)

⁹ Na bibliografia, ao final deste artigo, são relacionadas várias publicações selecionadas do *Council of Australian Governments*

constituem o Sistema Conselho COAG, que tem por objetivo seguir e acompanhar assuntos prioritários de importância nacional e tomar medidas em conjunto para solucionar os problemas que surgem entre os governos. O Sistema Conselho COAG também atua em reformas políticas para a análise do COAG e supervisiona a implementação de reformas políticas aprovadas por este.

O Conselho de Relações Financeiras Federais tem um papel fundamental nas relações entre os Estados e o governo central. O Acordo Intergovernamental (*Intergovernmental Agreement - IGA*), firmado em 2008, determinou um novo quadro para as relações financeiras da comunidade com os Estados e Territórios e representou a única mudança mais significativa nas relações entre a União e os Estados, durante décadas.

O objetivo desse quadro das relações financeiras federais é a melhoria das condições de vida de todos os cidadãos australianos por meio de: acordos de trabalho com funções e responsabilidades claramente definidos; elaboração de relatórios de desempenho, padronizados e transparentes, focados em resultado; redução de despesas administrativas gerais; incentivo à implementação de reformas econômicas e sociais; contínuo fornecimento de bens e serviços pelos Estados e Territórios (*Goods and Services Tax - GST*) equivalente às receitas recebidas do GST; e, a equalização das capacidades fiscais entre os Estados e territórios.

O IGA também fornece uma especificação mais clara dos papéis e responsabilidades de cada nível de governo e determina que eles se dediquem mais às prestações de contas para a obtenção de resultados. O acordo pressupõe a existência de uma ação federal coordenada e os objetivos a serem cumpridos por cada parte integrante do documento. Além disso, os resultados são monitorados e medidos por meio de indicadores de desempenho, para cada um dos setores regidos pelos acordos nacionais. Também é responsabilidade do COAG o monitora-

mento do progresso em todos os aspectos do quadro para as relações financeiras federais.

É importante ressaltar que os Estados e territórios sabem de suas responsabilidades constitucionais no que se refere à prestação de serviços em muitos setores. Não há intenção das partes alterar a constituição, as suas responsabilidades ou a prestação de contas para a Comunidade pelos Estados e territórios. Entretanto, permanece o entendimento de que a ação coordenada é extremamente necessária para a solução de conflitos e dos desafios econômicos e sociais que confrontam a comunidade australiana.

EXPERIÊNCIA DA ALEMANHA

A República Federal Alemã, que tem o federalismo como um dos princípios de sua constituição e de sua vida político-administrativa, é uma república parlamentar composta por 16 Estados federados, denominados *Bundesländer* (além da Constituição Alemã, ver Konrad-Adenauer, 1995).

Na Alemanha o governo central é bicameral. A câmara baixa, denominada *Bundestag*, composta por representantes eleitos através de um sistema eleitoral misto, o que dificulta a composição do governo no poder de um só partido. E a câmara alta, denominada *Bundesrat*, cujos membros são indicados pelos governos estaduais participantes, não sendo eleitos - o que os torna muito diferente da composição dos "Senados".

Com sede em Berlim, o *Bundesrat* participa das decisões relativas a leis federais pertinentes às competências dos *Länder*, além das matérias que dizem respeito à União Europeia. Estudiosos da Constituição Alemã não consideram o *Bundesrat* parlamento: somente o *Bundestag* teria esta característica. O *Bundesrat* tende a ser comparado por estudiosos estrangeiros ao Senado dos Estados Unidos ou à Câmara dos Lordes da Grã-Bretanha, pelo fato de ser considerado um ramo

do Poder Legislativo, pois exerce funções majoritariamente legislativas. A forma de intervenção do *Bundesrat* na legislação definida pelo Parlamento Federal varia muito.

O Governo Federal só pode legislar em matérias de competência concorrente quando forem identificados alguns requisitos no termo a ser regulamentado. Já o Tribunal tem o papel de guardião da Federação Alemã, papel semelhante executado no Brasil pelo Supremo Tribunal Federal. Apesar da atuação do Tribunal Alemão, permanecem pendentes as definições concretas de expressões como “manutenção da unidade econômica” ou “manutenção das condições de vida uniformes”.

Uma alteração importante foi a reforma federativa de 2006 que buscou aumentar o poder de competitividade e de tomada de decisões pela União e pelos Estados, bem como definir de forma clara as responsabilidades políticas de cada um dos governos. As alterações conferiram à federação alemã três modalidades de competências concorrentes. As competências básicas (*Kernkompetenzen*), do art. 72, I, LF; as competências necessárias (*Bedarfskompetenzen*), art. 72, II, LF, e, as competências de divergência (*Abweichungskompetenzen*). E o inciso III do art. 72 da LF permitiu aos Estados a elaboração de regras próprias e divergentes à legislação federal que sejam mais efetivas em relação as suas necessidades e características locais, em determinadas matérias (Horbach, 2015).

Em relação a atuação dos membros oriundos do *Bundesrat*, neste comitê, elas atendem a orientação de seus Estados de origem na votação. As decisões são secretas, e suas minutas publicadas com anos de atraso, de forma a preservar os participantes da pressão política. Se o Comitê não logra um consenso entre as duas casas, a lei não pode ser promulgada (Spahn, 2001; Morais, 2001). A ideia é que se chegue as sessões plenárias com as decisões já mais pacificadas. Caso não seja possível um consenso, eles fazem uma discussão preliminar sem a

presença do público. Caso não se atinja o objetivo, outra reunião é feita com os chefes de governo para tentar chegar a um acordo.

Atuações como esta demonstram como o funcionamento *Bundesrat* se diferencia do Senado, pois o primeiro age como um canal de articulação técnico-burocrática, assemelhando-se aos mecanismos executivos informais das relações intergovernamentais no Canadá (Prado, 2006a e 2006b). A principal diferença entre a dinâmica política do *Bundesrat* em relação às Câmaras Altas dos sistemas bicamerais usuais é que no primeiro os representantes estaduais são eleitos diretamente e não devem subordinação aos respectivos governos. Já os Senados são compostos de acordo com seus partidos, o que interfere no posicionamento dos representantes que tendem a opinar de acordo com as agendas políticas partidárias ou pessoais.

Apesar da correlação existente, em alguns casos, entre os partidos políticos que ocupam os executivos estaduais e seus senadores, ela é incerta. O que difere da Câmara Alta alemã, onde esta conexão é direta. O importante é ressaltar que o objetivo é a busca de consenso entre as duas casas, e que nas reuniões as decisões já estejam mais pacificadas. E como já afirmado anteriormente na falta de consenso entre as partes, outra reunião será feita com os chefes de governo para tentar chegar a um acordo.

EXPERIÊNCIA BRASILEIRA E POSSÍVEIS LIÇÕES

A evolução da federação brasileira já foi caracterizada como um movimento pendular, em que se alternam períodos de centralização e descentralização.

Desde a Constituição de 1937, foram identificadas instituições e formas de associação que buscaram promover a cooperação entre os entes governamentais na solução de problemas de políticas públicas. Foi o caso, dentre eles, dos Conselhos

Gestores de Políticas Públicas, os Conselhos Nacionais de Secretários Estaduais, os Fóruns de Governadores, as Associações de Municípios, os Consórcios Públicos, os Arranjos Produtivos Locais, etc. Tais redes federativas, por princípio, buscam a melhor adequação entre as propriedades virtuosas da competição e cooperação e da centralização e descentralização.

A breve análise abordada por este artigo permite concluir que os países citados já avançaram nos arranjos interestaduais com a instituição de Conselhos compostos pelos chefes dos executivos estaduais (Governadores) ou por representantes indicados pelos governos estaduais (caso da Alemanha), cujo objetivo é a defesa dos interesses destes entes federados junto aos governos centrais. Tratam-se de fóruns de discussão que tem por objetivo respeitar a diversidade entre eles e são responsáveis por identificar as prioridades, propor solução para os problemas de políticas públicas e de governança em níveis regionais e nacionais de forma coletiva, o que favorece o aumento da coordenação intergovernamental.

Antecipa-se uma tese básica que permeia este estudo: os estados precisam adotar mecanismos institucionais consistentes e eficientes para boa cooperação horizontal como pré-condição para bem se posicionarem nos debates e decisões que envolvem as outras esferas de governo, bem assim seus diferentes poderes, de modo que haja mais saudável cooperação vertical na Federação.

São muitas diferenças entre as unidades subnacionais dos países estudados e os governos subnacionais no Brasil, principalmente em relação às desigualdades regionais. Mas a experiência internacional demonstrou que instituições fortes são capazes de fazer a diferença e o trabalho conjunto tem seus benefícios. Ter-Minassian e Mello (2016), ao compararem as experiências das mesmas federações com a brasileira, destacaram a descoordenação federativa:

“Compared with the other large federations mentioned in this paper, IFC appears to currently be rather limited in Brazil.

Particularly notable is the absence of high-level cooperation forums, both vertical and horizontal, at the state level. There are no equivalents of the Australian COAG, the Spanish Conference of the Presidents, the Canadian Council of the Federation, or the U.S. National Association of Governors.

While there are a number of sectoral horizontal cooperation forums among the states, they have yet to be assessed in detail, especially as to the extent that they influence policymaking and promote the dissemination of good practices among the states. It appears that they tend to act independently, failing to articulate consistent cross-sectoral strategies, including vis-à-vis the federal government. The mandate of the CONFAZ is relatively narrow in the fiscal area, focusing primarily on the ICMS.

Horizontal cooperation appears better developed at the local level, where various municipal associations carry out significant advocacy.” (pp.23-24)

Atualmente, no Brasil, as reivindicações dos Estados são segmentadas e pulverizadas pelos seus Conselhos e Fóruns junto ao governo central. São poucas as experiências de reivindicações conjuntas por meio de reunião de governadores, e assim, as chances de materialização de suas propostas são menores do que se tratados em conjunto e priorizadas por Fórum de governadores.

Outros aspectos importantes a serem destacados são o tempo que os governadores, a exemplo do caso do NGA, retiraram para reflexão e planejamento de suas ações e as inúmeras reuniões dos representantes do *Bundesrat*, que buscam um consenso e uma decisão coletiva para os problemas dos Estados. Isso viabiliza uma melhor priorização dos problemas e a construção mais sólida de propostas. Por fim, ressalta-se o monitoramento da adoção das ações solicitadas ao governo central e o apoio jurídico que os governadores (sejam antigos ou novos) contam para resguardá-los de suas decisões. Aspectos importantes a serem observados pelo Brasil e que demonstram o quanto o país necessita avançar no exercício da chamada *advocacy* junto ao governo central – a questão mais central deste

estudo.

A análise das experiências internacionais também aponta nesta direção e, inclusive, se mostram mais avançadas que no Brasil, conforme afirma Carvalho (2015) ao citar que alguns países têm criado instituições formais que buscam melhorar o grau de cooperação entre os entes federados em suas interações, caso do NGA nos EUA, o *Council of the Federations* do Canada e o COAG na Austrália.

Uma das soluções para o grande desafio de promover o desenvolvimento socioeconômico frente a um quadro de desigualdade regional pode estar alicerçada na criação de instituições fortes que buscam, ao mesmo tempo, representar o interesse de seus membros e alcançar uma solução para a redução da competitividade e um estímulo para a cooperação entre eles.

Se não há uma crise federativa, parece não haver dúvida que há uma crise dos governos estaduais, de sua situação fiscal dentro da Federação. As estatísticas sobre a divisão federativa da receita tributária evidenciam como perderam posição relativa, em particular para governos municipais – ver Afonso e Castro (2016). Os governos estaduais estão perdendo espaço na divisão federativa, seja da arrecadação, seja da receita disponível, a começar porque se tornou obsoleta sua principal fonte de receitas - o ICMS, que incide basicamente sobre mercadorias em uma economia cada vez mais de serviços, agravada pela iniciativa própria de promover uma guerra fiscal generalizada.¹⁰

A situação levou a limitação da articulação governamental, em grande parte, aos órgãos colegiados que visam atender a questões específicas, como é bem o caso do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) que, por mandamento constitucional, teria por finalidade apenas administrar às renúncias de receitas em torno do imposto estadual sobre circu-

¹⁰ Couto et. alli (2016) questionam se o ICMS acompanhará as novas tendências da economia.

lação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS), mas, na prática, acaba exercendo informalmente mais funções que estas.

É possível especular que são tantos, imensos e complexos os desafios impostos para cada estado, que, na verdade, caberia uma visão estratégica maior de reconhecer que são comuns e, por mais que o Brasil seja um país com profundas desigualdades econômicas, sociais e culturais, já passa da hora dos Estados se reunirem para enfrentar e superar tais desafios.

Dessa forma, a criação de uma instituição composta por chefes dos executivos estaduais poderia ser a solução para promover uma articulação de interesses e integração de política e ações. Essa é uma iniciativa que pode e até deve prescindir do apoio do governo federal, já que conforme afirma Carvalho (2015, p.99), “... no Brasil não há uma instituição formal composta de chefes do Executivo para defesa coletiva dos interesses dos grupos de Estados. Observa-se pouca articulação dos chefes dos executivos estaduais na definição de propostas conjuntas. São poucas e regionalizadas as experiências”.¹¹

O comando maior deveria ser exercido diretamente por um colegiado dos Governadores estaduais, que formalizasse e sistematizasse ações que já foram realizadas nos últimos anos, mas em caráter esporádico e voluntário, com reuniões periódicas, coordenação giratória e uma estrutura de secretariado mínima, concentrada na capital federal. Abaixo desse colegiado maior, diferentes setores de interesse das finanças estaduais poderiam ser organizados em diferentes colegiados. O CONFAZ até poderia ser um deles, mas não o dominante uma vez que tem competências legais e específicas em torno do ICMS.

Enfim, não há um modelo teórico ideal e muito menos

¹¹ Ver também Serra e Afonso (1999); Costa (2003); e Afonso (2004), dentre outros autores.

há uma experiência internacional que seja o melhor paradigma para se rearticular as relações intergovernamentais no Brasil, mas muitas lições podem ser tiradas de sua análise. Por exemplo, o COAG da Austrália é tido como o melhor paradigma para o Brasil na opinião de Ter-Minassian e Mello (2016), embora, estes o defendam desdobrado na criação de dois fóruns: um de alto nível (formado pelo Presidente e pelos Governadores) e outro fiscal (composto pelo Ministro da Fazenda e os Secretários estaduais de Fazenda, que seria uma expansão do CONFAZ e se aproximando do conselho de gestão fiscal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal).¹² Os autores, como se vêem, se preocupam acima de tudo com as relações verticais na federação brasileira. Sem negar sua pertinência, entendemos, porém, que antes as autoridades estaduais precisam se reunir e se unir, de modo a adotar uma pauta comum e construir consensos, para que, depois, possa vir a negociar e pactuar com as autoridades federais.

É defendido neste artigo que se privilegie o enfoque das relações horizontais no caso da esfera intermediária de governos. Antes de tudo, é preciso equacionar e pacificar os conflitos entre os estados - cuja guerra fiscal do ICMS é um perfeito retrato, ainda mais que se mantém e se amplia mesmo em um cenário de extremas dificuldades financeiras. Por mais estranho que pareça se dizer isso em um país com organização federativa do Estado, esta é uma tarefa quase impossível. Parece me-

¹² Conforme Ter-Minassian e Mello (2016):

“The high-level forum could be chaired by the President, with possibly a vice president chosen on a rotating basis among the governors, and would play a broad oversight role for sectoral (ministerial-level) vertical cooperation forums in key spending areas, and for a fiscal cooperation forum.

This fiscal forum could be chaired by the federal Minister of Finance and include the secretaries of finance of the states. While the membership of the forum could mirror that of the current CONFAZ, its mandate would be substantially broader, encompassing all aspects of intergovernmental fiscal issues, including the effects of fiscal policies on other levels of government...

The horizontal high-level cooperation forum among the states could focus on analyzing and deliberating on major crosscutting policy issues. ...” (p. 25).

nos difícil para alguns governos ou governantes estaduais se comporem com a esfera federal do que conseguirem se unir aos seus pares para constituírem uma pauta única de interesses e para agirem em conjunto. Paradoxalmente, a gravidade da crise fiscal que assola a Federação e, em particular, os governos estaduais, pode vir a constituir o atalho mais curto para mudar esse padrão histórico de relacionamento intergovernamental. Não por outro motivo que recentemente os Estados irmaram um acordo (em 20 de junho de 2016), entre si e com o governo federal, em torno da suspensão dos pagamentos das dívidas renegociadas pelo Tesouro Nacional, ainda que só se reuniram e se uniram, em termos horizontais e verticais, sob a iniciativa e a pressão do Supremo Tribunal Federal.¹³

Diante da complexidade e grandeza dos desafios para os Estados, parece mais importante que seja um colegiado de alto nível horizontal e que paire sobre os demais fóruns. Os Governadores, em seu conjunto, deveriam avaliar, aprovar e determinar linhas gerais da posição consolidada dos Estados em torno das diferentes e específicas funções de governo - seja na administração fazendária (CONFAZ) e na política fiscal, seja em áreas como educação, saúde e segurança pública. Seria um arranjo próximo ao adotado pela União Europeia, em que há uma instância superior formada pelos Chefes de Estado dos países que a compõem. De direito e de fato, os governos estaduais também se reuniram e se uniram para deliberar e agir em torno das competências que lhes sejam próprias e comunitárias, porém, sempre seguindo estratégias e diretrizes firmadas pela instância máxima dessa união de governos estaduais brasileiros.

À parte, vale comentar também que um fórum de corte vertical, reunindo apenas Presidente da República e Governadores Estaduais, e sem a presença de representantes de Prefei-

¹³ Ver divulgação pelo STF: “Dívida dos estados: STF ajusta liminar a acordo entre União e entes da federação”, disponível em: <https://goo.gl/Wsh3fe>

tos, possivelmente enfrentaria severas críticas e resistências políticas. Ao contrário das outras federações aqui examinadas, a esfera local de governo é formalmente definida como ente federado pela respectiva Constituição – e, na prática, pelo tamanho que assumiriam seus orçamentos e suas ações, será difícil deliberar sobre questões e relações federativas, excluindo o governo (municipal) que chega a ser mais presente que sua esfera superior de governo (estadual) em muitas áreas de atuação – inclusive em educação e saúde.

Enfim, em função das peculiares condicionantes históricas, políticas, econômicas e sociais, é necessário que o Brasil, como cada um dos outros países federativos, construa a sua própria solução para tornar mais eficiente e eficaz a articulação das relações entre as esferas e os poderes dos respectivos governos. No entanto, uma das coisas a ser observada na experiência internacional diz respeito a força de suas instituições. Instituições fortes são capazes de fazer a diferença e o trabalho coletivo favorece o federalismo cooperativo e a melhoria do desenvolvimento nas suas mais diversas dimensões.

Além das questões que cercam o federalismo em geral, uma afeta particularmente a dos Estados. Há uma crise de caráter estrutural envolvendo o tamanho e as funções da esfera intermediária de governo dentro da federação Brasileira. É preciso levar em conta que, além dos desafios normais ou correntes de uma federação, os Estados precisam enfrentar um desafio maior, que, guardadas as proporções, envolve sua própria existência: serão eles capazes de reverter a perda de espaço crescente assistida na última metade de século e, mais do que isso, conseguirão também resgatar o papel de protagonistas centrais na Federação Brasileira, como tiveram desde a formação da República (para não falar nas capitânicas hereditárias)?

Nunca é demais insistir, que o ideal seria que os Estados firmassem um pacto para criação de uma instância própria e específica para promover uma articulação de interesses e in-

tegração de política e ações, ou seja: um Colegiado dos Governadores Estaduais nos moldes já especificado anteriormente.

Dotados de uma visão global das necessidades de seus territórios, teriam nas mãos a oportunidade de decisão sobre a melhor alocação de recursos em detrimento de decisões em políticas públicas específicas face a pressão política. Promoveriam, com o tempo, a união de seu Secretariado, colocando-os para pensar em soluções conjuntas para o Estado e tendendo a um jogo de soma positiva. A adesão é elemento central para tal mecanismo, porém, se todos os Governadores apoiassem e participassem haveria força política ímpar e mais do que necessária para reverter uma crise estrutural de existência na federação.

No contexto das reuniões para discutirem a rolagem da dívida com a União, ao final de 2016, os Governadores chegaram a acordar a criação de um Fórum. Porém, até hoje, não foi formalizada, em que pese os esforços movidos pelas procuradorias estaduais. Não mais os Governadores se reuniram em caráter nacional – embora, persistam as ações anteriores de reuniões pontuais e regionais.

Outra medida importante a ser perseguida como desdobramento de uma nova articulação federativa seria a de adotar no Congresso Nacional um mecanismo eficaz no caso de projetos que mudem a legislação nacional e impactem suas contas (como no caso de aumentos salariais ou obrigações de prestações de serviços ou concessão de benefícios). O ideal seria que o colegiado dos Governadores ou ainda do fórum fiscal que abaixo dele funcionassem fossem prévia e formalmente consultados e ouvidos sempre que se fosse apreciar alguma proposta legislativa nacional (até mesmo no caso de emendas constitucionais) que tivesse reflexo sobre receitas, despesas ou dívidas dos governos estaduais. Não seria o caso de dotar os fóruns estaduais de poderes para propor ou para vetar, mas apenas de lhes darem um canal de voz obrigatório no caso dessas maté-

rias.

No mais, há um razoável consenso de que reformas estruturais são urgentes na gestão fiscal e também para a própria Federação brasileira – como nos casos das reformas tributária, previdenciária e orçamentária. Seria de se esperar que o governo federal tomasse a iniciativa de apresentar propostas legislativas e coordenar as negociações junto ao Congresso, mas ele tem se omitido nesse campo e preferido adotar atos temporários e parciais, por vezes limitados apenas a sua esfera de governo. Em seu lugar, os Estados de forma conjunta, consensual e organizada poderiam tomar a iniciativa de tratar desses temas diretamente com o Congresso Nacional, sem esperar ou sem depender do governo federal.

OBSERVAÇÕES FINAIS

A Federação Brasileira está carente de estudos, proposições, decisões e ações que promovam mudanças institucionais que tornem mais harmônicas as relações entre seus entes. Os governos estaduais são os que mais se ressentem das decisões tomadas pelos Poderes instalados na capital do País e que impactam sua gestão e finanças sem que sejam previamente consultados ou ao menos ouvidos. A maior reclamação respeita às decisões que trazem redução das receitas ou impõem assunção de despesas por parte destes entes federados.

A expectativa é que análises como esta (com conclusões semelhantes as de Ter-Minassian e Mello, 2016, por exemplo)¹⁴ contribuía para difundir conhecimento sobre tais experi-

¹⁴ É interessante reproduzir o resumo da publicação de Ter-Minassian e Mello, 2016:

“To a large extent, policy outcomes are shaped by governance, including institutional arrangements and forums for cooperation among and within different layers of government. In turn, the effectiveness of intergovernmental fiscal cooperation (IFC) is affected by economic, sociopolitical, and institutional factors, including constitutional provisions and power balances among different levels of government. On the basis of a review of large federations, the authors propose options to strengthen IFC

ências e sobre tais proposições legislativas e ajude a rever e aperfeiçoar os mecanismos de articulação intergovernamental no Brasil, de forma a tornar o seu federalismo realmente cooperativo. Se os desafios são tantos, complexos e imensos para cada estado, na verdade, caberia uma visão estratégica maior de reconhecer que são comuns.

Pode ser mais uma ilusão esperar que basta tanto incluir uma vedação legal para que a União adote medidas sem impacto sobre finanças subnacionais, quanto esperar que haja compensação devida e suficiente nos casos em que impactar. É razoável reconhecer que uma questão tão complexa como a das relações intergovernamentais em uma federação não será equacionada com uma única e simples medida.

Antes de equacionarem uma melhor articulação com outras esferas de governo e assim se adotar uma boa coordenação na federação brasileira, parece claro que os Estados precisam primeiro resolver uma questão interna à esfera intermediária de governo. É premente melhorarem a relação entre os próprios, de modo que possam se unir institucional e nacionalmente, acima das questões regionais, partidárias ou setoriais. Uma mudança prática também poderia ser a de transformar os problemas de cada estado em um problema do conjunto deles, porque, na maioria dos casos, ou melhor, dos programas de governo, se tratam exatamente dos mesmos desafios, ainda que com intensidade e importância diferenciada.

É preciso formalizar e adotar mecanismos institucionais adequados de competição horizontal entre os estados para que depois se possa rever e adequar os mecanismos de competição vertical, de modo a transformar o Brasil em uma federação que seja realmente equilibrada e com autonomia de direito e, de fato, para todos os seus membros.

in Brazil. In particular, the effectiveness of IFC could be enhanced in Brazil by establishing forums for vertical cooperation between the states and the federal government, and for horizontal cooperation among states.”



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F.L. “Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental”. São Paulo. 277 p. Tese de Doutorado - Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo, 2000.
- _____. “Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula”. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, jun. 2005.
- _____. “Associativismo Territorial para a Coordenação Intergovernamental”. In: ABRUCIO, F.L.; RAMOS, M.N. (org.). *Regime de Colaboração e Associativismo Territorial Arranjos de Desenvolvimento da Educação*. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.
- ABRUCIO, F.L.; SOARES, M.M. “Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC”. Fundação Konrad Adenauer: Série Pesquisas n. 24, São Paulo, 2001.
- AFONSO, J.R. “Las relaciones intergubernamentales dentro de Brasil”. *Revista de CEPAL*, n. 84, Dic./2004.
- AFONSO, J.; CASTRO, K. “Carga tributária em Brasil: Redimensionada y repensada”. *Revista de Administração Tributaria, CIAT*, n.40, 2016.
- AGRANOFF, R. “Managing within the matrix: do collaborative intergovernmental relations exist?”. *Journal of Federalism, United Kingdom*, v. 31, n. 2, p. 31-56, 2001.
- ALEMANHA. Lei Fundamental da República Federal da Alemanha. Disponível em: <http://bit.ly/2qIs7Iz>. Acesso em 26 de agosto de 2015.

- ALMEIDA, M.H.T. “Federalismo e Proteção Social: A Experiência Brasileira em Perspectiva Comparada”. In: Seminário Pacto Federativo e Guerra Fiscal no Brasil - FGV, São Paulo, 2000.
- BRASIL. Presidência da República. Constituição Federal de 05 de outubro de 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 28 junho de 2015.
- CARVALHO, C. M. S. “Instrumentos de advocacy federativa no Brasil: o dilema dos Estados na questão fiscal”. São Paulo. 246 p. Tese de Doutorado - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. EAESP/FGV, 2015.
- COSTA, V. “Relações intergovernamentais no Brasil: desenvolvimentos recentes e perspectivas”. In: MEEKISON, J. P. Relações intergovernamentais em países federais: uma série de ensaios sobre a prática de governança federal. Ottawa: Forum das Federações, 2003. p. 77-89.
- COUNCIL OF AUSTRALIAN GOVERNMENTS. Best Practice Regulation a Guide for Ministerial Councils and National Standard Setting Bodies. October 2007.
- _____. Guidance on COAG Councils Commonwealth-State Relations Branch Department of the Prime Minister and Cabinet. May 2014.
- _____. Schedules to the Intergovernmental Agreement - Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations. Disponível em: <http://bit.ly/2qdbTDN>.
- _____. Austrália. Disponível em: <http://bit.ly/2qNQ14L>.
- _____. Report of the Council of the Federation Working Group on Fiscal Arrangements. Canadá. Disponível em: <http://bit.ly/29HPzyI>.
- COUNCIL OF THE FEDERATION. Founding Agreement. Canada, December 2003.
- _____. Reconciling the Irreconcilable: Addressing Canada’s Fiscal Imbalance. Report March 31, 2006. Disponível em: <http://bit.ly/2qPP6QA>.

- COUTO, F. *et. ali.* Servitização e o ICMS Brasileiro: o Tributo consegue acompanhar as tendências e evoluções econômicas? *Economic Analysis of Law Review*, vol.7, n.2, 2016.
- ELAZAR, D. *Exploring federalism*. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press, 1987.
- HORBACH, B. B. Federalismo alemão fortalece competências estaduais, [Online]. *Revista Consultor Jurídico, Observatório Constitucional*, 15 de agosto de 2015. Disponível em <http://bit.ly/2raqyo6>. Acessado em 28 de novembro de 2015.
- KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG. *O federalismo na Alemanha*. Centro de Estudos, Traduções, n. 7, São Paulo, 1995.
- KUGELMAS, E; SOLA, L. “Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90”. *Tempo Social; Rev. Social - USP*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999 (editado em fev. 2000).
- MEEKISON, J. P. “Introdução”. In: MEEKISON, J. P. *Relações intergovernamentais em países federais: uma série de ensaios sobre a prática de governança federal*. Ottawa: Fórum das Federações, 2003. p. 1-13.
- MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fabio. *Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual*. *Rev. Econ. Polit.*, São Paulo, v. 27, n. 3, p. 472-494, Sept. 2007.
- MORAIS, M.R. “As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha – uma análise econômico-institucional”. Fundação Konrad Adenauer: Série Pesquisas n. 22, São Paulo, 2001.
- NATIONAL GOVERNORS ASSOCIATIONS. NGA. EUA. Disponível em: <http://bit.ly/1jnSNmW> .
- _____. *State Government Redesign Efforts 2009 and 2010*. 2010. Disponível em: <http://bit.ly/2rdIiwM>.

- _____. A Legacy of Leadership Governors and American History. University of Pennsylvania Press, 2008.
- _____. Main Channel About. 2011 – Disponível em: <http://bit.ly/2qcWgw8>.
- _____. A Governor's Guide to NGA. Revised - First printing 2002; 2004, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2013. Disponível em: <http://bit.ly/2qanapl>.
- _____. NGA Corporate Fellows Brochure. Disponível em: <http://bit.ly/2raqrt5>.
- _____. NGA Policy Positions - EDC-01 Commerce. Disponível em: <http://bit.ly/2qd81mk>.
- _____. Governors' Principles for Federal Tax Reform. 2013. Disponível em: <http://bit.ly/2rudv0G>.
- _____. NGA Policy Positions - EDC-03 Public Finance. Disponível em: <http://bit.ly/2qd81mk>.
- _____. NGA Summer & Winter Meetings. Disponível em <http://bit.ly/2russ2Z>.
- _____. NGA Center for Best Practices - Redesigning State Government. 2011. Disponível em: <http://bit.ly/2raj1Ws>.
- OLIVEIRA, L. G. “Federalismo e guerra fiscal: alguns aspectos, alguns casos”. São Paulo: Edições Pulsar, 2000.
- PALOTTI, P. L. M.; MACHADO J. “A. Coordenação Federativa e a “Armadilha da Decisão Conjunta”: As Comissões de Articulação Intergovernamental das Políticas Sociais no Brasil”. Dados-Revista de Ciências Sociais 57.2, p. 399-441, 2014.
- PARLIAMENT OF VICTORIA. “Report on Federalism and the Role of the States: comparisons and Recommendations”. Federal-State Relations Committee, Melbourne: Government Printer, 1999.
- PIERSON, P. “Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy”. International Journal of Policy and Administration, 8(4), 449-478,

- 1995.
- PRADO, S. R. R. do. “A questão fiscal na federação brasileira: diagnóstico e alternativas. Relatório apresentado à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal, em cumprimento ao contrato IMCO 9240”. Campinas: Unicamp, mar. 2007.
- _____. “Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada (Alemanha, Índia, Canadá, Austrália)”. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006 (a).
- _____. “Alemanha – Relações Fiscais Federativas e Sistemas de Equalização”. Mimeo. Campinas, 2006 (b).
- SERRA, J.; AFONSO, J.R. “Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões”, Revista do BNDES, v.6, n.12, pp.3-30, dez./1999.
- SHAH, A. Introduction: *Principles of fiscal federalism*. In: SHAH, Anwar (Ed.). *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*. Londres: McGill-Queen's University Press, 2007. p. 3-42
- SOUZA, C. “Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados”. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, nº 65, pp. 27-48, 2008.
- SPAHN, P.B. “Institutional Arrangements for Coordination Among governments in Germany”. MPRA Paper No. 13243, Goethe Universitat Frankfurt, 2001.
- STATE AND LOCAL LEGAL CENTER. Disponível em: <http://bit.ly/2ryFXyO>.
- TER-MINASSIAN, T.; MELLO, L. Intergovernmental Fiscal Cooperation. Technical Note n.IB-TN-1048. May 2016.
- TOCQUEVILLE, A. La democracia en América. México: Fondo de Cultura Económica, 1957.
- WRIGHT, D. S. “Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos de América: Una Nueva Perspectiva de la Actuación Recíproca entre el Gobierno Nacional, Estatal y Local”. Revista de Estu-

dios Políticos, vol. 6, pp. 5-28, 1978.