

O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO ATUAL E SEUS PROBLEMAS POLÍTICO-PARTIDÁRIOS: o fomento da corrupção e da ineficiência na alocação dos recursos públicos no presidencialismo de coalizão¹

Alexandre Barbosa Vieira

Especialista em Administração Pública e Gerência de Cidades; Especialista em Accountability, Governabilidade e Governança Pública; Especialista em Contabilidade, Auditoria e Controladoria; e Especialista em Energias Renováveis, todos pela UNINTER, Especialista em Contabilidade Pública e Especialista em Gestão de Finanças Públicas pela UNISUL, Bacharel em Ciências Políticas e Bacharel em Relações Internacionais pela UNINTER, Bacharel em Ciências Econômicas e Bacharel em Ciências Contábeis pela UNISUL, Tecnólogo em Gestão Financeira e Tecnólogo em Processos Gerenciais pela UNISUL, Tecnólogo em E-commerce e Sistemas Logísticos pela UNINTER, alexandrebarv@petrobras.com.br e alexbarv@yahoo.com.br

RESUMO

A evolução do pacto federativo brasileiro conduz ao federalismo orgânico atual com quatro entes federados: União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. O problema abordado neste artigo são os conflitos entre estes entes federados decorrentes do presidencialismo de coalizão que fomenta corrupção e ineficiência na gestão dos recursos públicos; e o objetivo geral é analisar o atual federalismo brasileiro, destacando e qualificando em sua estrutura as competências, os encargos públicos e a execução das políticas públicas dos entes federados, conforme os conceitos de economia e sociologia política, apontado se há relação de causa e efeito entre o presidencialismo de coalizão e o fomento da corrupção e da ineficiência alocativa de recursos. Já os objetivos específicos visam demonstrar que a atual estrutura do pacto federativo brasileiro gera problemas socioeconômicos pela concentração de competências e de recursos financeiros na União e de encargos públicos nos estados-membros e municípios; e político-partidários pelo fomento da corrupção e da ineficiência na execução das políticas públicas. A pesquisa é aplicada, qualitativa, exploratória, descritiva e bibliográfica, em que foram coletados materiais bibliográficos e congêneres, abordando o atual federalismo socioeconômico e político brasileiro, cujos critérios para escolha foram à contemporaneidade, a diversidade de autores e a abordagem dos problemas socioeconômicos e político-partidários brasileiros em que se conclui que estes fomentam a corrupção e a ineficiência na gestão da coisa pública.

Palavras-chave: Pacto federativo. Federalismo. Presidencialismo de coalizão. Corrupção.

¹ Artigo apresentado como Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Gestão Pública, da Universidade do Sul de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

1 INTRODUÇÃO²

O objeto de estudo, tema, deste artigo será o atual modelo de pacto federativo brasileiro, que causa conflitos entre os entes federados e uma série de problemas socioeconômicos e político-partidários, sendo que o assunto escolhido deste tema foi o presidencialismo de coalização e seus desdobramentos político-partidários que podem fomentar a corrupção e a ineficiência na alocação de recursos públicos.

O problema abordado pela pesquisa é que o atual pacto federativo brasileiro gera conflitos de diversas e variadas ordens – político, social, econômico, fiscal, tributário, orçamentário etc. – entre os entes federados, e no aspecto político conduz ao presidencialismo de coalização envolvido em corrupção e ineficiência alocativa.

O objetivo geral do artigo é analisar o atual pacto federativo brasileiro, qualificando as competências, os encargos públicos e as políticas públicas, conforme conceitos da economia e da sociologia política, apontando se existe relação de causa e efeito entre esta estrutura, consubstanciada no presidencialismo de coalizão, e a centralização de poderes na União, o fomento da corrupção e da ineficiência na alocação de recursos públicos criando uma série de problemas político-partidários.

E, como objetivos específicos, demonstrar que a atual estrutura do pacto federativo brasileiro gera problemas socioeconômicos pela concentração de competências políticas, legislativas e tributárias e de recursos financeiros na União e de encargos públicos nos estados-membros e municípios; e evidenciar que o presidencialismo de coalização tal como é atualmente exercido conduz ao ambiente político-partidário propício ao fomento da corrupção e da ineficiência na gestão e execução de políticas públicas.

Vieira (2017, p.1112-1113) destaca que o pacto federativo brasileiro atual é um tema que está em evidência, corroborado pelas reivindicações dos governadores e dos prefeitos para a revisão das dívidas destes com a União, bem como de compensações tributárias decorrentes de desonerações promovidas pela União em relação às exportações, aos produtos da cesta básica e da política industrial que

² Este artigo é um desdobramento de Artigo de Alexandre Barbosa Vieira publicado no Boletim de Orçamento e Finanças da Revista Governet, ano 13, nº 152 de dezembro de 2017, páginas 1112 a 1127.

causam redução nas receitas tributárias destes entes federados subnacionais por efeito reflexo desta política da União nos Fundos de Participação estaduais e municipais.

A presente pesquisa visa evidenciar que o atual pacto federativo brasileiro causa conflitos entre os entes federados, problemas socioeconômicos e político-partidários e dificulta a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos brasileiros. Para tanto, de acordo com a classificação de Silva e Menezes (2001) *apud* Vieira (2017, p.1118), esta pesquisa é aplicada, qualitativa, exploratória, descritiva, tratando-se de uma pesquisa bibliográfica.

Trata-se de pesquisa aplicada porque tem a pretensão de gerar conhecimentos para a aplicação prática voltada à solução de problemas sociopolíticos específicos. A pesquisa é qualitativa porque realiza interpretações e análises sobre o material bibliográfico e documental coletado. Já o estudo se classifica em pesquisa exploratória e descritiva porque avalia os possíveis problemas político-partidários do atual pacto federativo brasileiro, descrevendo alguns dos seus elementos característicos, tais como o presidencialismo de coalizção, a corrupção e a ineficiência na gestão dos recursos públicos, valendo-se, para tanto, das técnicas de pesquisa bibliográfica com amplitude de cunho exploratório e descritivo, já mencionados. Segundo Munhoz (1989, p.21) *apud* Vieira (2017, p.1118):

O método de abordagem será o dedutivo, isto é, por meio da análise de um conjunto ou complexo de proposições procurar-se-á explicar fenômenos particulares. Já o método de procedimento será o analítico, que é aquele que procura examinar detidamente os componentes de um todo para esse fim desagregado, visando conhecer os fenômenos que estariam na raiz de problemas mais gerais, ou que deles fossem explicativos.

Neste estudo foi realizada pesquisa bibliográfica baseada em livros, artigos científicos, dissertações e teses, visando identificar os principais problemas político-partidários gerados pelo atual desenho federativo brasileiro que segundo Vieira (2017, p.1118): “conduz ao uso ineficiente e ineficaz dos recursos públicos mobilizados para a execução das políticas públicas quase sempre desconectadas com a real necessidade do provimento de serviços públicos de qualidade para os cidadãos”.

Köche (2004, p.122) *apud* Vieira (2017, p.1118) afirma que a partir da pesquisa bibliográfica tenta-se explicar um problema utilizando o conhecimento disponível em teorias publicadas em livros ou obras congêneres, isto é, por meio do conhecimento acumulado por décadas e séculos de pesquisas e especulações científicas.

Também conforme orientação de Vieira (2017, p.1118), os critérios para escolha dos artigos foram: contemporaneidade, diversidade de autores e abordagem do federalismo político, econômico, fiscal e tributário brasileiro.

Além desta introdução, o artigo possui a revisão da literatura, os procedimentos metodológicos, a análise e discussão dos dados coletados e as considerações finais sobre os problemas socioeconômicos e político-partidários que geram conflitos entre os entes federados advindos do atual pacto federativo brasileiro e a indicação das possíveis soluções a serem adotadas.

2 REVISÃO DA LITERATURA³

Conforme Vieira (2017, p.1112) o pacto federativo é regido pelo direito constitucional interno e trata-se da união consensual de Estados que para esse fim abdicaram de sua soberania conferindo-a para um ente abstrato que é a União, que na órbita internacional apresenta-se como se fosse um Estado Unitário.

O mesmo autor conceitua ente federado como todo membro dotado de autonomia política, administrativa e financeira que faça parte de um pacto federativo, e destaca que no Brasil a federação surge da forma como o país foi colonizado e por meio da influência externa e de interesses regionais, culminando com a atual previsão constitucional, art. 18 da CRFB-88, de 04(quatro) entes federados no Brasil: União, os estados-membros, o distrito federal e os municípios.

Camargo (1999, p.1-4) *apud* Vieira (2017, p.1120) enfatiza que o pacto federativo brasileiro atual gera conflitos de ordem política, social, econômica, tributária e de finanças públicas entre os entes federados, corroborado pelas reivindicações dos governadores dos estados-membros e dos prefeitos dos municípios, para a revisão das dívidas destes com a União, bem como de compensações tributárias por desonerações promovidas junto às exportações, itens

³ Baseado em Artigo de Alexandre Barbosa Vieira publicado no Boletim de Orçamento e Finanças da Revista Governet, ano 13, nº 152 de dezembro de 2017, páginas 1112 a 1117.

da cesta básica, política industrial, feitas pela União e que causam redução nas receitas tributárias de estados-membros e municípios por efeito reflexo desta política da União nos Fundos de Participação.

Já Almeida (2018) *apud* Vieira (2017, p.1113) aponta claramente quais são as principais distorções do federalismo brasileiro que geram conflitos entre os entes federados: o excesso de competência legislativa e tributária exclusiva da União; a falta de regras claras para o exercício das competências administrativas para todos os entes federados; a indefinição dos marcos de atuação para assegurar seguridade social, educação e segurança pública para a população, bem como a inexistência de uma regulação clara e objetiva dos encargos públicos que competem a cada ente federado não somente no tocante as políticas públicas de promoção das questões sociais como da organização institucional e política do país.

E Aragão (2013) *apud* Vieira (2017, p.1114), também aborda o desequilíbrio nas relações institucionais entre a União e os demais entes federados e destaca que os conflitos entre os entes federados envolve uma ampla gama de assuntos, tais como: orçamento público autorizativo versus impositivo; distribuição dos royalties do petróleo e dos tributos incidentes sobre os direitos de lavra dos minérios entre os entes federados; a “estabilização” de empregados celetistas e seus custos previdenciários para estados-membros e municípios; a concessão de isenções e subsídios por parte dos estados-membros e municípios para atração de investimentos produtivos, configurando a chamada “guerra fiscal”; concentração de recursos tributários na União; renegociação das dívidas de estados-membros com a União e o serviço desta dívida, via pagamento de juros; e a revisão das regras dos Fundos Federais de Participação de estados (FPE) e dos municípios (FPM). Assim, o federalismo brasileiro atual apresenta distorções socioeconômicas: fiscais, orçamentárias e financeiras, bem como político-partidárias.

2.1 Federalismo socioeconômico brasileiro: as distorções fiscais, orçamentárias e financeiras decorrentes da repartição das competências tributárias e dos encargos públicos entre os entes federados

As competências legislativas são privativas, concorrentes e comuns, se conferindo a União à maioria das prerrogativas legislativas, restando aos outros entes federados legislar concorrentemente ou em comum com aquela, nas demais matérias, cabendo-lhes um rol reduzido de prerrogativas legislativas privativas

próprias, bem como não há consenso quanto às regras que devam ser aplicadas nos conflitos de normas jurídicas advindas da atividade legislativa de todos estes entes federados. A competência legislativa residual foi atribuída aos estados-membros, mas na prática esta é inócua, não havendo cabida para aplicabilidade na resolução das questões que ensejam a aquiescência e deliberação da população local⁴.

No tocante à competência tributária Andrade (2017) *apud* Vieira (2017, p.1114) conceitua que é “a delimitação do poder de tributar, que é o poder do ente federado instituir, cobrar e fiscalizar tributos por lei própria, ligado ao tema da competência legislativa”.

Por sua vez, o federalismo fiscal⁵ exige a repartição de receitas tributárias entre os entes federados. No entanto, no Brasil há uma concentração destes recursos nos cofres da União⁶, mesmo após o repasse de parte destes aos estados-membros⁷, distrito federal e municípios, criando certa vinculação financeira destes em relação à União, verdadeira senhoriagem⁸.

Graef (2017, p.3) *apud* Vieira (2017, p.1115-1116) destaca que a ausência de uma divisão clara e objetiva dos encargos públicos na prestação de serviços públicos e execução de políticas públicas atinentes às diversas esferas

⁴ A Constituição de 1988 articula a repartição de competências entre União e estados-membros de forma conjugada, estabelecendo competências exclusivas e privativas, além das comuns e concorrentes. No sistema atual de repartição de competências, destacam-se os artigos 21 e 22 (competências materiais e legislativas exclusivas e privativas da União); artigo 25 (competência residual dos estados-membros); artigos 23 (competências materiais comuns da União, dos estados-membros, do distrito federal) e 24 (competências legislativas concorrentes da União, dos estados-membros e do distrito federal); artigo 150 e seguintes (competências dos entes federativos em matéria tributária). O desenho atual da repartição de competências reduz a importância dos legislativos estaduais, que acabam por ter sua atividade preponderantemente voltada para o controle da Administração Pública estadual, pouco atuando em relação à criação de direitos dos cidadãos ou às formas de exercício de direitos fundamentais. Já quanto à competência administrativa, não está bem definida e dimensionada no texto constitucional, verificando-se a sua melhor abordagem, ainda que imperfeita, no tocante a União. (Baracho Júnior e Lima, 2017, p.1-2).

⁵ Federalismo fiscal é o modo pelo qual são distribuídos os encargos e as receitas entre os entes federados, com a finalidade de cumprir as incumbências previamente designadas na Constituição para a realização de serviços públicos e de toda atividade estatal no território da federação. (Sarak, 2010, p.174).

⁶ A Constituição Federal de 1988 trouxe um capítulo dedicado exclusivamente ao sistema tributário nacional, mais precisamente os arts. 145 a 162, em que ficaram estabelecidos os princípios gerais da tributação nacional, as competências e limitações tributárias dos entes federados, bem como a repartição das receitas tributárias a serem arrecadadas. (Vasconcelos, 2017, p.13).

⁷ Barbosa (2017) destaca que o ICMS é um imposto do tipo Imposto sobre Valor Agregado – IVA, que incide sobre mercadorias e serviços. “– É importante salientar que o Brasil é o único país do mundo onde o imposto de maior arrecadação é de competência dos estados-membros e não da União”.

⁸ Barau (2017, p.2) destaca que 69,8% da arrecadação tributária, no ano de 2009, foi realizada pela União, 25,6% pelos estados-membros e apenas 4,6% pelos municípios, evidenciando a concentração de recursos na União.

governamentais gera duplicação de esforços e lacunas na prestação destes serviços, causando desperdícios e ineficiências na ação governamental, gerando assim dois tipos básicos de disfunções: a dificuldade de responsabilização dos órgãos governamentais e seus dirigentes pela falta ou inadequação dos serviços públicos prestados e a consequente dificuldade de realização de controle social sobre a ação governamental; e conflitos institucionais entre órgãos governamentais de diferentes esferas de governo (conflitos federativos verticais e horizontais)⁹.

Goron (2017, p.4) *apud* Vieira (2017, p.1116) depreende que o federalismo brasileiro possui inúmeras variantes que agem constantemente¹⁰, seja no plano jurídico-institucional com a repartição das competências administrativa, legislativa e fiscais, seja no plano político-partidário com a influência central¹¹ no poder regional e local, e que em razão desses vetores desalinhados é extremamente complexo e difícil à repartição dos encargos públicos no Brasil.

2.2 Federalismo político brasileiro: o presidencialismo de coalização envolto na atuação estatal patrimonialista

Os problemas socioeconômicos do federalismo brasileiro alimentam e são alimentados reciprocamente pelos problemas político-partidários conduzindo a corrupção e a ineficiência na gestão dos recursos públicos. E Souza (2005, p.118) destaca que o federalismo brasileiro tem sido marcado atualmente por políticas públicas federais que se impõem às instâncias subnacionais e ainda que o desenho atual do modelo federativo brasileiro possui variados graus de cooperação política e financeira entre a União e os demais entes federados.

No entanto, Sérgio Abranches (1988, p.5-34), cunhou o termo presidencialismo de coalização para identificar o *sui generis* sistema político

⁹ Por isso Abrúcio (1999, p.09-13) defende que o federalismo brasileiro não é cooperativo e nem mesmo competitivo e sim predatório.

¹⁰ Góes (2017, p.01-21) enfatiza que no plano geopolítico mais amplo, as políticas públicas sociais devem procurar substituir o vetusto federalismo competitivo – cuja nota maior não é nem a centralização e nem a descentralização, mas, sim, a falta de coordenação entre as três esferas de governo que sem nenhuma visão estratégica comum buscam isoladamente desenvolver suas próprias políticas públicas –, pelo federalismo verdadeiramente cooperativo, caracterizado pela existência de políticas públicas compartilhadas entre os três entes federativos, sem laços de hierarquização.

¹¹ Tal situação de centralização exacerbada por parte do governo federal se, por um lado, maximiza suas receitas próprias e seu suporte político-eleitoral, por outro, restringe a autonomia regional e local, criando uma relação de senhoria em que o poder político regional ou local precisa se alinhar ao poder político central para receber recursos deste, via transferências federais voluntárias, e assim conseguir realizar seu plano de governo regional ou local. (Chalfun, 2005, p.150).

brasileiro baseado no presidencialismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional como sendo as bases de nossa tradição republicana¹². Ele argumenta que o presidencialismo de coalizão brasileiro é um sistema político instável, com um arranjo institucional precário e com alto risco à indução ao patrimonialismo em âmbito nacional¹³, clientelismo federal e à patronagem nas esferas regionais e locais¹⁴.

Para Alencastro (2018) a associação da atuação estatal patrimonialista com o presidencialismo de coalização fomenta a corrupção em que governos sucessivamente compraram apoio partidário por meio de um sistema de distribuição de cargos, permitindo o alastramento da corrupção, ampliada pelas raízes deste próprio poder que busca sua manutenção.

3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Vieira (2017, p.1121) expõem os problemas político-partidários que versam sobre as questões relacionadas ao desequilíbrio da representação política da população brasileira dos estados-membros no Parlamento (Câmara dos Deputados), associado ao sistema eleitoral com voto proporcional em lista aberta, que permite à coligação partidária de forma indiscriminada nas eleições, sem a existência de cláusula de barreira e de exclusão, bem como de multipartidarismo sem fidelidade

¹² Essa singular conjugação de fatores – proporcionalidade, multipartidarismo e presidencialismo - determina a costura de coalizões ao longo de dois eixos: a) partidário; b) regional-estadual. A formação de coalizões envolveria três momentos típicos: a) constituição da aliança eleitoral, que requer a negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral; b) constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico; c) transformação da aliança em coalizão efetivamente governante quando emerge, com toda a força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação. (Piva, 2010, p.364).

¹³ O patrimonialismo, enquanto doutrina política herdada dos excertos weberianos, obteve fecunda receptividade na história das doutrinas políticas brasileiras, mormente no que concerne ao estudo da formação de nossas instituições. Tal corrente específica do pensamento nacional tende, precipuamente, ao uso dos conceitos trazidos pela Sociologia Política de Weber para explicar os traços mais marcantes das bases de nosso modelo jurídico-político, buscando elucidar em nossas formações cultural e institucional a gênese do patrimonialismo estatal e de suas relações com o povo brasileiro. (Silveira, 2018, p.7).

¹⁴ A influência do alinhamento partidário vertical na governabilidade pode igualmente se observar a partir do sistema de transferências voluntárias de recursos entre União, estados-membros e municípios, o que pode significar uma maior probabilidade de permanência no poder em face da possibilidade de maior execução financeira. Há, ademais, formas de favorecimento intergovernamental que não necessariamente envolvem questões orçamentárias, como o apoio dos governantes estadual e federal nas campanhas eleitorais do município que, de alguma maneira, representa impacto sobre a gestão do prefeito. (Melo, Souza, Bonfim, 2015, p.679).

partidária e financiamento de campanhas eleitorais com baixa fiscalização das origens dos recursos captados e de sua aplicação¹⁵.

Para o mesmo autor, todas estas questões conduzem ao presidencialismo de coalizão com a apreensão por grupos particulares de recursos públicos para a consecução pura e simples de seus próprios interesses, configurando o **rent-seeking**¹⁶, e conduzindo a corrupção e ineficiência na formulação, alocação e execução de políticas públicas e, portanto, os principais problemas político-partidários brasileiros são o presidencialismo de coalizão, a corrupção e a ineficiência na gestão dos recursos públicos.

3.1 Presidencialismo de Coalizão

O presidencialismo de coalizão é um termo cunhado por Abranches (1988, p.5-34) para designar o característico e particular desenho institucional brasileiro do sistema de governo presidencialista, em que há a conjugação de um sistema presidencialista, multipartidário e que os legisladores são eleitos por meio de representação proporcional. O diferencial deste modelo reside na necessidade de que o presidente brasileiro tenha que buscar apoio para o seu governo formando uma coalizão com outros partidos para obter governabilidade¹⁷, porque a história do

¹⁵ Os problemas acima listados conduzem a falta de responsividade governamental brasileira que decorre de uma complexa combinação entre elementos histórico-culturais e socioeconômicos, que misturam elementos dos modelos de Administração Pública patrimonialista e burocrática. Até o fim da década de 60 a sociedade brasileira era praticamente rural de subsistência, com alguns aglomerados humanos progressistas, onde a ética patrimonialista, a baixíssima instrução, as relações de compadrio e submissão imperavam, e somente com a segunda reforma do modelo burocrático de gestão pública instituída pelo Decreto Lei nº 200/1967, passa-se a tentar combater efetivamente o modelo patrimonialista. (Beras, 2013, p.38-52).

¹⁶ De modo mais geral, diz-se, que há **rent-seeking** quando alguém emprega esforço para aumentar a sua participação na riqueza já produzida pela sociedade, sem que tal esforço gere nova riqueza. Ou seja, trata-se de atuar no sentido de usar tempo e dinheiro para se apropriar de riqueza que já existe na sociedade, em vez de atuar criando nova riqueza. A riqueza que alguém consegue se apropriar por meio de atividade de **rent-seeking** não é, assim, uma geração de renda, mas uma distribuição de renda favorecendo os grupos bem-sucedidos na empreitada, com a correspondente perda para o restante da sociedade. A ação **rent-seeking** relacionada a políticas de governo pode tanto partir de um agente privado demandando algum tipo de proteção ou benefício governamental, como pode partir de uma autoridade governamental demandando propina de uma empresa ou setor econômico. Nesse caso, a propina seria a renda econômica, obtida acima da remuneração normal do servidor público corrupto. (Mendes, 2018).

¹⁷ O Estado brasileiro pós-CRFB-88, que, malgrado a constante crise de governabilidade, escândalos de corrupção e dois processos de impeachment, não se transformou, em momento algum, em Estado autoritário ou em simples anarquia; ou seja, por mais que a ingovernabilidade e os dilemas institucionais sigam existindo, e mesmo se agravando, não há deterioração completa do sistema. A questão, contudo, é se a não degeneração completa é tudo que se deseja de um Estado. (Vieira, Gustavo A.S., 2017, p.120).

país mostra que o chefe do executivo federal não atinge maioria no congresso nacional somente com o seu partido¹⁸.

Abranches (1988, p.5-34), destaca que a sociedade brasileira possui um grande número de clivagens em seu interior, que vão desde aspectos histórico-culturais, passando por socioeconômicos até jurídico-políticos.

Assim, para este autor, no plano social, o que se observa é uma elevada fragmentação de classes, que produz uma multiplicidade de interesses distintos e contraditórios. Já com relação às divisões econômicas, indivíduos, empresas, setores produtivos e regiões do país são distintos tanto em rendimento quanto em tecnologia disponível, haja vista que alguns setores e regiões detêm técnicas avançadas de produção e altos rendimentos, e outras ainda se utilizam de práticas rudimentares e menos rentáveis.

Por fim, Abranches (1988, p.5-34) enfatiza que o Brasil ainda se vê dividido no que tange às práticas políticas, que vão desde o clientelismo e nepotismo, típico de sociedades menos desenvolvidas politicamente, até comportamentos ideologicamente pautados e de cunho altamente gerencial quanto à gestão da coisa pública, e que a multiplicidade de demandas sociais colabora para adoção de um modelo altamente intervencionista do Estado e com baixa capacidade de realocação de gastos, isso porque os gastos feitos previamente passam a ser protegidos, por meio de regulações legais, dificultando mudanças no direcionamento orçamentário¹⁹.

Analisando a tradição brasileira, Abranches (1988, p.5-34) – que escreve em meio à realização da Assembleia Constituinte – afirma que cinco elementos constituem as bases institucionais historicamente adotadas no país: presidencialismo, federalismo, bicameralismo, multipartidarismo e a representação proporcional. Entretanto, a junção desses elementos, que não ocorre ao acaso, mas

¹⁸ A coalizão formada para alcançar maioria no Legislativo tem como consequência o aumento do número de atores que participam nas decisões. A agenda do Executivo, não é a agenda do presidente, mas sim a agenda da coalizão. A coalizão, de fato, governa. É ela a responsável pela alteração do status quo legal. Por coalizão se entende um ator coletivo composto por interesses partidários divergentes, ora em disputa, ora em acordo. Quem age, na maior parte das vezes, é a coalizão e não este ou aquele partido. A divisão das pastas ministeriais entre os partidos implica em divisão de responsabilidade sobre o conjunto de políticas. Todos os partidos que compõem a coalizão participam e influenciam no resultado final do processo decisório. (Freitas, 2016, p.111).

¹⁹ Os principais desafios da matriz federativa para as políticas públicas têm menos a ver com o desenho federativo do que com a estrutura socioeconômica e política da sociedade brasileira, marcada por fortes desigualdades regionais e sociais, diferentes capacidades administrativas dos entes subnacionais para o exercício da autonomia que lhes foi concedida pela CRFB-88 e ausência de espaços e tradição de coordenação federativa entre os entes federados. (Cavalcanti, 2018).

por razões históricas, sociais e culturais brasileiras, tende a levar as instituições à instabilidade.

Assim para Abranches (1988, p.5-34), ainda que o presidente brasileiro tenha uma série de prerrogativas que o auxiliem a governar, é certo que o Executivo terá que formar alianças para alcançar maioria no congresso e conseguir aprovar suas medidas, isso porque o modelo institucional brasileiro conjuga o sistema presidencialista com um multipartidarismo fragmentado, e além de precisar montar uma coalizão que lhe garanta maioria na Câmara e no Senado, o presidente brasileiro tem que negociar com partidos que detêm baixa influência sobre seus parlamentares.

Para Mainwaring (1993, p.1-24), a baixa coesão interna dos partidos é reflexo dos poucos incentivos que os deputados têm para seguir a orientação de seus partidos em votações, e estes não têm como punir os parlamentares infiéis devido à fragilidade do sistema partidário brasileiro. Com isso, é esperado que os deputados votem de acordo com seus interesses particularistas e localistas em detrimento aos interesses partidários e nacionais²⁰.

Ainda segundo o autor, a soma da equação que conta com multipartidarismo fragmentado, partidos indisciplinados e presidente minoritário resulta na instabilidade da relação entre Executivo e Legislativo e na dificuldade de aprovar a agenda do Executivo no modelo institucional brasileiro. Logo, ainda que o presidente consiga montar uma coalizão que teoricamente lhe daria sustentação política, a fragilidade dos partidos prejudica a atuação do presidente, e assim, uma das possíveis saídas para o chefe de governo que não conta com maioria no Legislativo é a patronagem de cargos e as reformas ministeriais constantes para alocar os partidos da base.

Já Arretche e Rodden (2004, p.570), evidenciam que em uma federação com um presidente forte, sobrerrepresentação parlamentar nas duas Câmaras e parlamentares que têm incentivos para obter recursos para suas bases eleitorais, os presidentes brasileiros, nestas condições, contam com considerável poder sobre a

²⁰ No regime político atual, os governos têm dificuldade de se alinharem inteiramente com algum programa partidário, e cada partido encontra óbices para se aliar ao governo. Na verdade, os partidos políticos e o Legislativo passam a adquirir alguma importância quando são convocados a aprovar as reformas constitucionais elaboradas pelo Executivo ou as medidas provisórias editadas por ele. Mas, ao contrário do que argumentam as análises pautadas na noção de “presidencialismo de coalizão”, consideramos que os partidos políticos têm ocupado um papel passivo e secundário no processo político, o que os tem levado a praticar a venda do voto em troca de atendimento de pleitos localizados de deputados e senadores, ou mesmo, indiretamente de prefeitos e governadores. Nada que se assemelhe a uma disputa real de influência com o Executivo. (Martuscelli, 2010, p.66).

execução de recursos de transferências voluntárias e usam estes recursos para superar o desafio de criar e preservar sua coalizão de sustentação parlamentar.

E, conforme os mesmos autores, os presidentes, canalizam os recursos de que dispõem para os estados-membros que contam com maior número de parlamentares na coalizão, ditando como ocorre a distribuição espacial de recursos e as estratégias eleitorais e legislativas, donde os parlamentos, por sua vez, têm fortes incentivos para integrar a coalizão de governo, pois daí deriva a credibilidade de que seus estados-membros e municípios de origem receberão recursos adicionais.

Assim, para que este sistema seja estável é necessário o suporte de uma estrutura partidária nacionalmente institucionalizada, centralizada e disciplinada, e é por isso, que somente grandes partidos políticos como MDB, PSDB, PT e DEM, têm condições de possuírem candidatos viáveis para a presidência da república.

3.2 Corrupção e ineficiência na gestão dos recursos públicos

Filgueiras (2013, p.89-90) destaca que a corrupção ocorre na interseção entre a dimensão pública e a dimensão privada, de acordo com condições institucionais que a torna uma ação preferida ao comportamento honesto, e que envolve uma dimensão institucional e outra dimensão moral balizada em normas, compreendidas na questão dos valores e das atitudes dos agentes tanto no ambiente público quanto no privado.

Este mesmo autor enfatiza que a corrupção tem um caráter plástico e flexível, e que possui um conjunto de ações específicas que podem ser consideradas como tal, por exemplo, nepotismo, clientelismo, prevaricação, desvios de recursos, superfaturamento de obras públicas, influência indevida nas decisões públicas, ou outras, podem ser consideradas como corrupção. Dessa forma, a corrupção não pode ser compreendida apenas como um único tipo de comportamento, porquanto ela reúne formas diversas de ação contra o interesse público. E não se deve, também, descartar o elemento valorativo envolvido no conceito e na compreensão da corrupção por parte da sociedade, ainda que este conceito possua uma avaliação político-jurídica técnico.

Bignotto (2006, p.84-85) destaca que a corrupção é um risco para os fundamentos da democracia, porque ao preferir os interesses privados aos

interesses públicos, mais do que transgredir a lei, atinge-se o núcleo mesmo do Estado que é sua Constituição, e que é preciso uma reforma legislativa que leve em conta a ameaça representada pelos corruptos e o fato de que a corrupção diz respeito à maneira como a sociedade brasileira como um todo lida com a coisa pública, e que um verdadeiro Estado de direito não sobrevive sem que todos os atores envolvidos no processo sejam responsabilizados e sem a afirmação da superioridade do bem público sobre o bem privado.

Ainda, o mesmo autor, indica que é claro que os crimes cometidos por funcionários públicos e cidadãos devem ser punidos segundo a legislação vigente. Mas, para se levar em conta a natureza verdadeiramente política da corrupção, será preciso prestar atenção a seu nascedouro nas relações promíscuas entre os interesses de agentes particulares e as ações governamentais, e que é importante notar que as definições acima apontam que a corrupção é um comportamento desviante de deveres normativos constitucionais e legais e, não apenas morais.

E continua o mesmo autor, que sem uma definição clara das fronteiras entre o público e o privado e a extensão da punição a todos os agentes corruptores, as diversas práticas ilegais, que caracterizam a corrupção no Brasil, serão uma ameaça constante à manutenção do Estado de direito. A ideia dos antigos de que a corrupção dos homens leva à destruição do corpo político serve, assim, como uma indicação dos riscos que se corre, quando se abandona o marco das leis fundamentais, para se gerir a vida pública baseada na lógica imediatista das disputas eleitorais.

Carvalho Filho (2017, p.208-209) realça que é preciso mudar o sentimento de “vantagem própria” cultivada pelas autoridades que direcionam a vida nacional, e que será necessário instilar os princípios morais da coisa pública na consciência das futuras gerações, porquanto a elas caberá o papel de gerar prosperidade para o povo, bem como é preciso que os dirigentes possuam, por si mesmos, independentemente das normas de conduta a que estejam subordinados, o senso público.

Este autor enfatiza que nenhum pacto, federativo ou de qualquer outra modalidade, subsiste sem que o trato com a coisa pública seja idôneo e respeitoso, e que urge envidar esforços para educar a população no sentido de não se valer do Poder Público para conseguir vantagens pessoais, e que tal função deve ser considerada muito mais como ônus do que como privilégio pessoal.

Concorda-se, contudo com Basile (2017, p.19) que rejeitar os partidos e os políticos não nos deixa em situação nada melhor do que a atual, e suprime a possibilidade de reforma política consistente pela via institucional, e que tratar a corrupção como causa de todos os males também é um diagnóstico viciado, pois ela é, em grande parte, efeito de outras causas, porque não basta à honestidade pessoal contra elementos do sistema político que induzem a práticas pouco republicanas e, em alguns casos, distanciam o povo dos processos decisórios.

Este autor enfatiza que o reforço do papel dos cidadãos na vida partidária, aliado ao debate sobre as relações entre os poderes da República e à educação cívica, pode fazer mais pelo aprimoramento da identidade entre representantes e representados do que uma simples reforma eleitoral, ou seja, a democratização dos partidos, a sua articulação com a sociedade mediante definição de programas claros, a simplificação das eleições, o reforço da participação popular na atividade legislativa e na elaboração e controle de políticas públicas, a promoção de responsabilidade política e a restrição das trocas de apoio por cargos e verbas são perspectivas distintas, mas que interligadas conduzem ao aprimoramento de toda democracia brasileira.

Avritzer (2006, p.35) indica que a CRFB-88 propôs, na sua arquitetura mais genérica, uma estrutura política que combina formas de representação e de participação, expressa no artigo 14, incisos I, II e III, que assegura que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: plebiscito; referendo e iniciativa popular. E a exacerbação destes elementos de participação popular é um mecanismo de controle social relativamente efetivo contra a corrupção, nepotismo e clientelismo.

Concorda-se, também, com Anastácia e Nunes (2006, p.27) que qualquer reforma política deve ter como objetivo tornar a representação popular mais democrática, e nesta perspectiva, quaisquer características que promova dispersão de poder entre os diferentes atores devem ser mantidas e, onde necessário, aperfeiçoadas tais como: forma de estado (organização político-administrativa): federativa; forma de governo: republicana; sistema de governo: presidencialista; representatividade popular no parlamento nacional: bicameral; sistema eleitoral: representação proporcional para câmara baixa e majoritária para câmara alta; e sistema multipartidário.

Para estes autores, seriam mudanças desejáveis o aumento da centralidade do sistema de comissões, o aperfeiçoamento dos instrumentos de *accountability* vertical e o fortalecimento dos instrumentos que permitam a vocalização de preferências dos cidadãos perante os representantes eleitos, e em quaisquer ocasiões que os legisladores tivessem que se manifestar sempre através do voto aberto.

3.3 Federalismo participativo, colaborativo, multicultural e inclusivo: as possíveis soluções para os conflitos entre os entes federados e os problemas socioeconômicos e político-partidários decorrentes do atual pacto federativo

Toda a sorte de mazelas e problemas advindos do atual modelo ou desenho institucional do presente pacto federativo brasileiro deve ser confrontado por meio de uma mudança postural-comportamental-cultural das elites políticas, governamentais e burocráticas do país, associado ao eficiente, eficaz e efetivo controle social da sociedade organizada ou não na formulação, gestão, execução e prestação de contas das políticas e projetos públicos.

Esta mudança postural-comportamental-cultural implica na adoção de um modelo de federalismo que seja ao mesmo tempo: a) **Participativo**, exacerbando todos e quaisquer meios possíveis de participação popular na gestão da coisa pública, inclusive incentivando ativamente esta participação por meio da educação política, eleitoral e cívica que conduza ao pleno exercício da cidadania; b) **Colaborativo**, incentivando a cooperação coordenada e regrada dos entes federados, dos poderes estatais (executivo, legislativo e judiciário), da sociedade civil organizada (sindicatos, associações, cooperativas, ONG's, etc.), da imprensa (mídia em geral) e da população em geral, via redes sociais e internet, na elaboração e execução dos orçamentos e políticas públicas; c) **Multicultural**, que implica a participação de todas as clivagens socioeconômicas e étnico-raciais nas decisões políticas nacionais, regionais e locais; e d) **Inclusivo**, enfrentando as desigualdades socioeconômicas, étnico-raciais, regionais, locais, de gênero e orientação sexual por meio do efetivo respeito às opiniões, as ideias e as ideologias das minorias sociais, conferindo efetiva participação aos cidadãos nas decisões políticas e na definição de um projeto de nação.

Para Vieira (2017, p.1118) a solução as questões aduzidas repousam nas seguintes medidas:

- I) Reorganização político-administrativa, com a consequente redistribuição das competências entre os entes federados, associada à realização de reforma tributária, que crie um Imposto de Valor Agregado de competência federal com a eliminação e simplificação de todos os tributos a ele associados (PIS, COFINS, IPI, ICMS e ISS);
- II) Reavaliação da repartição de receitas tributárias, com a edição de Lei Complementar que determine nova fórmula de rateio conforme previsto na própria CRFB-88;
- III) Reavaliação da repartição dos encargos públicos com adoção de política de finanças públicas nacional, única e integrada, com definição clara e objetiva da participação dos entes federados no custeio dos gastos com a prestação de serviços públicos e execução de políticas públicas, baseada em estratégia de descentralização de atribuições e competências formais que minimize as profundas disparidades socioeconômicas e regionais;
- IV) Adoção do orçamento público programa participativo, colaborativo e impositivo deliberado pelo Poder Legislativo dos entes federados; e
- V) Realização de reforma da previdência social, envolvendo uma política nacional de seguridade social integrada com planos nacionais de saúde pública, assistência social e previdência social.

A estas medidas se acrescentam:

- 1) Realização de reforma política-eleitoral²¹ que adote: 1.1.) Representatividade proporcional à população de cada distrito eleitoral e cláusula de barreira para ingresso no legislativo federal (Câmara de Deputados), estaduais e municipais; 1.2.) Sistema eleitoral misto, com voto distrital quadrienal sem reeleição e proporcional com lista fechada bienal com reeleição, e com revisão, também bienal, da magnitude distrital, da estrutura do voto e das fórmulas eleitorais; 1.3.) Fidelidade partidária associada com prévias e primárias que envolvam a maior quantidade possível de filiados na definição dos candidatos e das decisões estratégicas dos partidos políticos, que serão os únicos detentores dos mandatos dos cargos proporcionais legislativos; 1.4.) Incentivo aos instrumentos de participação popular direta: plebiscito, referendo, recall, ação popular, projeto legislativo de iniciativa popular,

²¹ A Associação Comercial e Industrial de Florianópolis (ACIF) em proposta de reforma do sistema político-eleitoral brasileiro lista os principais temas do assunto: voto distrital misto; coligações; fidelidade partidária; regulação ou extinção dos suplentes; regulação ou extinção da licença para ocupar cargos e disputar eleições; redução ou aumento do número de parlamentares federais; financiamento de campanha; regulamentação do lobby; cláusula de barreira; presidente da república: candidatura e aposentadoria; campanha pela internet; ficha limpa; coincidência de mandatos/fim da reeleição/duração dos mandatos; eleições primárias; recall; e renovação e fim das cotas para mulheres.

orçamento participativo, audiências públicas etc.; 1.5.) proibição de quaisquer tipos de coligações partidárias nas eleições proporcionais; e

- 2) Realização de amplo debate sobre os seguintes assuntos: 2.1.) Financiamento da democracia brasileira e não somente das eleições; 2.2.) Profissionalização da atividade política²²; 2.3.) Tamanho do Poder Legislativo nacional, estaduais e municipais (número de parlamentares); 2.4.) Obrigatoriedade do voto nas eleições majoritárias e proporcionais; 2.5.) Possibilidade de candidaturas avulsas para cargos majoritários; 2.6.) Suplência de parlamentares; 2.7.) Regulamentação da atividade de *lobby*; 2.8.) Ações afirmativas para grupos minoritários ou marginalizados, tais como mulheres, negros, indígenas etc.

Assim concorda-se com Vieira (2017, p.1118) que todas essas medidas devem ser levadas a cabo pelos entes federados em face de um pacto federativo brasileiro adaptado as exigências de um Estado ágil e dinâmico pronto a responder aos anseios sociais na busca do bem comum e da melhoria contínua da qualidade de vida dos cidadãos brasileiros.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da análise comedida do atual modelo federativo brasileiro, instituído pela CRFB-88, depreende-se que os problemas socioeconômicos alimentam e são alimentados pelos problemas político-partidários que são decorrentes da super e sub-representatividade dos estados-membros no Poder Legislativo nacional, associado à fragmentação excessiva desta representatividade pela adoção do multipartidarismo exacerbado, do sistema eleitoral por voto proporcional em lista aberta com a irrestrita possibilidade de coligações partidárias e sem a existência de cláusula de barreira e fidelidade partidária, associado, ainda, ao complexo, obscuro e espúrio financiamento de campanhas eleitorais e partidário, a apatia do eleitorado

²² O traço comum dos partidos políticos do século XVIII era sua manutenção pelos próprios políticos, denominado de autofinanciamento ou financiamento exclusivamente privado. A atividade política não era profissionalizada, os representantes *viveriam para a política* trabalhando de forma voluntária. Quando as classes trabalhadoras começaram a ter acesso a melhores condições socioeconômicas, com o surgimento dos sindicatos em meados do século XVIII, surgiram os chamados partidos de massa, os quais passaram a representar este extrato da sociedade, e a *viver da política*, profissionalizando-se e dependendo desta *própria política* para sua subsistência. (Tonial e Oliveira, 2014, p.109).

e a baixa responsividade dos agentes políticos, todos estes aspectos conjugados conduzem ao presidencialismo de coalizão para alcançar a governabilidade, por vezes envolto em práticas de clientelismo, fisiologismo, nepotismo e *rent-seeking*, desaguando em corrupção e ineficiência no uso dos recursos públicos.

As possíveis soluções para os problemas político-partidários decorrentes do atual pacto federativo brasileiro são a adoção de: 1.) representatividade proporcional à população de cada distrito eleitoral e cláusula de barreira para ingresso no Parlamento nacional, estaduais e municipais; 2.) sistema eleitoral misto com voto distrital quadrienal e proporcional bienal com lista fechada, com revisões bienais da magnitude distrital, da estrutura do voto e das fórmulas eleitorais e, com proibição das coligações partidárias nas eleições proporcionais; 3.) fidelidade partidária associada com prévias e primárias que envolvam a maior quantidade possível de filiados na definição dos candidatos e das decisões estratégicas dos partidos políticos; 4.) instrumentos de participação popular direta: plebiscito, referendo, *recall*, ação popular, projeto legislativo de iniciativa popular, orçamento participativo, audiências públicas, etc., bem como se realize um amplo debate sobre o financiamento da democracia brasileira, o voto obrigatório, as candidaturas avulsas para cargos majoritários, a suplência de parlamentares e o presidencialismo de coalizão e suas regras decisórias.

Conclui-se indicando a necessidade da realização de novos estudos focados em assuntos como as regras para candidaturas partidárias e avulsas com regulação mais clara e precisa de filiação e fidelidade partidária, domicílio eleitoral, e prévias e primárias para escolha dos candidatos; reeleição, suplência de parlamentares e exercício dos mandatos; financiamento da democracia em geral e não somente de campanhas eleitorais e partidos políticos; adoção do voto facultativo ao longo do tempo e por tipo de cargos políticos; adoção de ações afirmativas na representatividade política; e regulamentação da atividade de *lobby*.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sergio. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. Disponível em: <<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2021. (ART.)

ABRÚCIO, Fernando; COSTA, Valeriano F. União desunida. **Revista Veja**, São Paulo: Editora Abril, 24-03-1999, p. 09-13. (NOT.)

ALENCASTRO, Carlos H. dos S. de. **Repensando o presidencialismo de coalizão**. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2017/2/art20170221-01.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2020. (ART.)

ALMEIDA, Dayse C. de. O Pacto Federativo Brasileiro. **Boletim Jurídico**, Uberaba, a. 2, n. 61. Disponível em: <<https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/187/o-pacto-federativo-brasileiro>>. Acesso em: 22 jun. 2020. (ART.)

ANASTÁCIA, Fátima; NUNES, Felipe. A Reforma da Representação. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTÁCIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p.17-27. (LIV.)

ANDRADE, Luana de O. **A repartição das receitas tributárias**. In: Artigo científico apresentado à Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, como exigência para obtenção de título de Especialista. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2010/trabalhos_12010/luanaandrade.pdf>. Acesso em: 22 out. 2020. (ART.)

ARAGÃO, Murillo. **Um novo pacto federativo**. Disponível em: <http://brasileconomico.ig.com.br/noticias/um-novo-pacto-federativo_129912.html>. Acesso em: 05 nov. 2020. (NOT.)

ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. Política Distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 549-576, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n3/a04v47n3.pdf>> Acesso em: 22 out. 2020. (ART.)

ASSOCIAÇÃO COMERCIAL E INDUSTRIAL DE FLORIANÓPOLIS (ACIF). **Proposta de Reforma do Sistema Político-Eleitoral Nacional**. Disponível em: <http://www.acif.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Reforma_politica_ACIF1.pdf/>. Acesso em: 29 jun. 2020. (EST.)

AVRITZER, Leonardo. Reforma Política e Participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTÁCIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 35-44. (LIV.)

BARACHO JÚNIOR, José A. de O.; LIMA, Eduardo M. **Competências legislativas e materiais no contexto do pacto federativo brasileiro**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_e_politica_jose_a_baracho_jr_e_eduardo_de_lima.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2020. (ART.)

BARAU, Victor. **O sistema tributário nacional**. Disponível em: <<http://www.escoladegoverno.org.br/artigos/1734-o-sistema-tributario-nacional?tmpl=component&print=1&page=>>>. Acesso em: 23 jan. 2021. (ART.)

BARBOSA, Leon V. de Q. **Guerra Fiscal: ataque ao pacto federativo brasileiro**. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5090/guerra-fiscal#ixzz2SZ048Qve>>. Acesso em: 05 nov. 2020. (ART.)

BASILE, Felipe. **Partidos, Representação e Reforma Política**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/partidos-representacao-e-reforma-politica>>. Acesso em: 29 jun. 2020. (ART.)

BERAS, Cesar. **Democracia, cidadania e sociedade civil**. Curitiba: InterSaberes, 2013. Série Temas Sociais Contemporâneos. (LIV.)

BIGNOTTO, Newton. Corrupção e Estado de Direito. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTÁCIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 82-85. (LIV.)

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Constituição de 1988 (CRFB-88)**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p. (TLN.)

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal**. (TLN.)

BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. **Lei dos Crimes de Responsabilidade**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. (TLN.)

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Lei de Contabilidade Pública**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. (TLN.)

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. **Código Eleitoral**. Estatui o Código Eleitoral. (TLN.)

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Código Tributário Nacional**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. (TLN.)

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. (TLN.)

BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. **Lei de Inelegibilidade**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. (TLN.)

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. **Lei de Improbidade Administrativa**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de

enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. (TLN.)

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. **Lei dos Partidos Políticos**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. (TLN.)

BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 180, de 09 de julho de 1997. **Propõe que as unidades da federação terão um mínimo de 8 (oito) e um máximo de 69 (sessenta e nove) deputados, observadas as respectivas populações**. Regulamenta o art. 45 da Constituição Federal, estabelecendo a representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados, e dá outras providências. Autor: Nicias Ribeiro-PSDB/PA. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21584>>. Acesso em: 18 fev. 2021. (TLN.)

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Lei Eleitoral**. Estabelece normas para as eleições. (TLN.)

BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. (TLN.)

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. **Lei Anticorrupção**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. (TLN.)

BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. **Obrigatoriedade da Execução Orçamentária de Emendas Parlamentares Individuais**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. (TLN.)

BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. **Minirreforma eleitoral de 2015**. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. (TLN.)

BRASIL. Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017. **Vedação de Coligações Partidárias para Eleições Proporcionais**. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. (TLN.)

BRASIL. Lei nº 13.488, de 06 de outubro de 2017. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de

15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. (TLN.)

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 03 abril de 2019. **Proposta de Reforma Tributária da Câmara dos Deputados**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Autor: Deputado Federal Baleia Rossi - MDB/SP. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>>. Acesso em: 18 fev. 2021. (TLN.)

BRASIL. Lei nº 13.831, de 17 de maio de 2019. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a fim de assegurar autonomia aos partidos políticos para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios; e dá outras providências. (TLN.)

BRASIL. Lei nº 13.877, de 27 de setembro de 2019. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 setembro de 1997, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 13.831, de 17 de maio de 2019, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre regras aplicadas às eleições; revoga dispositivo da Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017; e dá outras providências. (TLN.)

BRASIL. Lei nº 13.878, de 03 de outubro de 2019. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a fim de estabelecer os limites de gastos de campanha para as eleições municipais. (TLN.)

CAMARGO, Aspásia. Aspásia Camargo defende um novo pacto federativo. A Folha de S. Paulo, São Paulo, 15-02-1999, Caderno Brasil, p.1-4. (NOT.)

CARVALHO FILHO, José dos S. **Pacto Federativo: aspectos atuais**. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista15/revista15_200.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2020. (ART.)

CAVALCANTI, Cacilda R. **Modelo Federativo Brasileiro e suas implicações no campo das políticas educacionais**. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/CacildaRodriguesCavalcanti_res_int_GT7.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2020. (ART.)

CHALFUN, Nelson. Descentralização tributária e fiscal sob a visão econômica do federalismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, n. 1 (24), p. 131-158, jan./jun., 2005. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643042/10594>>. Acesso em: 24 jan. 2021. (ART.)

FILGUEIRAS, Fernando. As consequências da corrupção para o sistema político brasileiro. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 87-

98. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/experiencia-democratica.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2020. (LIV.)

FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/kas_46897-1522-5-30.pdf?161103181953>. Acesso em: 16 jun. 2020. (LIV.)

GÓES, Guilherme S. **O Pacto Federativo Brasileiro: gênese, óbices e núcleo essencial**. Disponível em: <<http://www.direitopositivo.com.br/modules.php?name=Artigos&file=display&jid=161>>. Acesso em: 08 out. 2020. (ART.)

GORON, Henrique S. **Federalismo quanto à repartição de competências e a guerra fiscal**. Disponível em: <<http://www.tex.pro.br/home/artigos/261-artigos-mar-2014/6453-federalismo-quanto-a-reparticao-de-competencias-e-a-guerra-fiscal>>. Acesso em: 24 jan. 2021. (ART.)

GRAEF, ALDINO. Experiências de articulação federativa na prestação de serviços sociais no Brasil. In: III CONGRESSO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DE GESTÃO PÚBLICA (CONSAD). **Painel 51/202: Articulação federativa na prestação de serviços sociais**. Disponível em: <http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_I_II_congresso_consad/painel_51/articulacao_federativa_de_servicos_sociais_no_brasil.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2021. (ART.)

KÖCHE, José C. **Fundamentos de metodologia científica: teoria da ciência e prática da pesquisa**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. (LIV.)

MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, n. 28-29, p. 1-24, abr. 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100003>. Acesso em: 06 nov. 2020. (ART.)

MARTUSCELLI, Danilo E. A ideologia do “presidencialismo de coalizão”. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 24, p. 60-69, 1º sem. 2010. Disponível em: <<http://www4.pucsp.br/neils/downloads/05-Danilo%20Enrico%20Martuscelli.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2020. (ART.)

MELO, Clóvis A. V. de; SOUZA, Saulo S. de; BONFIM, Washington L. de S. Federalismo e bons governos: uma análise política da gestão fiscal dos municípios. **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 3, dez. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v21n3/1807-0191-op-21-3-0673.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2020. (ART.)

MENDES, Marcos. **O que é “rent-seeking”?** Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-content/uploads/2014/03/o-que-e-rent-seeking.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2020. (ART.)

MUNHOZ, Dércio G. **Economia Aplicada: técnicas de pesquisa e análise econômica**, Brasília: Ed. UNB, 1989. (LIV.)

PIVA, Otávio. Presidencialismo de coalizão: uma introdução ao tema. **Cultura e Fé**, v. 33, n. 130, p. 363-373, 2010. Disponível em: <https://www.idc.edu.br/upload/revistas/33/Presidencialismo_de_coalizacao.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2020. (ART.)

SARAK, Denis. Federalismo fiscal e políticas de cooperação intergovernamental. **Estudos Jurídicos**, Franca: UNESP, a. 14, n. 20, p. 01-348, 2010. Disponível em: <<https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/249/298>>. Acesso em: 23 jan. 2020. (ART.)

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed. Florianópolis: UFSC/PPGEP/LED, 2001. (LIV.)

SILVEIRA, Daniel B. da. **Patrimonialismo e a formação do estado brasileiro: uma releitura do pensamento de Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Viana**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/081.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2020. (ART.)

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Sociologia e Política**, n. 24, p. 105-121, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2020. (ART.)

TONIAL, Raíssa; OLIVEIRA, Elton S. de. Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro. **Direito & Justiça**, v. 40, n. 1, p. 106-119, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11444/2/Os_modelos_de_financiamento_de_campanha_eleitoral_e_o_contexto_politico_cultural_brasileiro.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2020. (ART.)

VASCONCELOS, Renato C. M. **O sistema tributário brasileiro e suas perspectivas face à iminente reforma tributária**. Dissertação. Apresentada para a obtenção do título de mestre na Escola Brasileira de Administração Pública (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3999/RenatoCesar.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 23 jan. 2020. (EST.D)

VIEIRA, Alexandre B. Conflitos de ordem tributária e de encargos públicos entre os entes federados advindos do atual pacto federativo brasileiro. **Governnet: Boletim de Orçamento e Finanças**, a. 13, n. 152, p. 1112-1127, dez. 2017. Disponível em: <<http://www.governnet.com.br/edicao.php?cod=716>>. Acesso em: 20 jan. 2018. (ART.)

VIEIRA, Gustavo A. S. Bases e dilemas institucionais do presidencialismo de coalizão. **RIL**, Brasília, a. 54, n. 215, p. 117-137, jul./set. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p117.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2020. (ART.)