

## **O IMPACTO DO FEDERALISMO PARA O PLANEJAMENTO E CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**

## **EL IMPACTO DEL FEDERALISMO PARA PLANIFICACIÓN Y EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**

Aline Virgínia Medeiros Nelson\*

**RESUMO:** A perspectiva federalista alberga um olhar diferenciado para concretização de políticas públicas, uma vez que exige uma percepção pragmática sobre o conflito de interesses existente nos setores políticos. Partindo-se deste entendimento, objetiva o presente artigo analisar as inferências envolvendo o federalismo para a concretização de políticas públicas, tanto analisando a relação entre os Entes Federados, quanto entre os Poderes Executivo e Legislativo. Para tanto, utiliza como método, a pesquisa hermenêutica, com uso de técnica bibliográfica, apresentando não somente apreciação normativa, mas também estudos de autores, em uma análise interdisciplinar entre o Direito, a Ciência Política e a Administração Pública. Ao final almeja contribuir para a profundidade e importância do tema e abrir caminhos para novas discussões.

**PALAVRAS-CHAVE:** Federalismo. Políticas Públicas. Coalizão. Concreção.

**RESUMEN:** La perspectiva federalista ofrece una visión diferente a la consecución de las políticas públicas, ya que requiere una percepción pragmática de la situación de conflicto de interés en los círculos políticos. A partir de esta comprensión, este artículo tiene como objetivo analizar las consecuencias que implican el federalismo a la consecución de las políticas públicas, tanto en el análisis de la relación entre las Entidades Federativas, así como entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Para este propósito utiliza como método, la investigación hermenéutica, con el uso de la literatura técnica, presentando no sólo la evaluación normativa, sino también autores de los estudios en un análisis interdisciplinario del Derecho, Ciencias Políticas y Administración Pública. Al final tiene como objetivo contribuir a la profundidad y la importancia del tema y abrir la puerta a nuevas discusiones.

**PALABRAS - CLAVE:** Federalismo. Políticas Públicas. Coalición. Concreción.

---

\* Professora do Curso de Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido. Mestra em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2013). Doutoranda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba.

## 1. INTRODUÇÃO.

Inicialmente, deve ser dito que federalismo é modo de organização do Estado, o qual é dividido em Entidades autônomas, numa repartição de competências e de bens entre os níveis de governo. Esse modo de organização estatal, articulado ao sistema presidencialista, ao regime democrático, a adoção da tripartição de funções poderes e reconhecimento de direitos fundamentais formam os princípios federalistas, de organização fundante do Estado Brasileiro.

O estudo da questão federalista é extremamente complexo e exige o conhecimento profundo da Carta Constitucional. Por isso, de logo, este trabalho apresenta um corte epistemológico, a fim de apontar que objetiva confirmar a hipótese de que o planejamento de políticas públicas é fortemente afetado pela questão federalista.

Importa esclarecer que a palavra “política” designa um objetivo a ser alcançado, relacionado a uma melhoria econômica política ou social da comunidade<sup>1</sup>. Porém, não são decisões tomadas ao caso pelo Estado. Sendo um programa governamental, elas consistem em uma série ordenada de normas dos mais variados tipos, conjugadas para realização de um determinado fim eleito pelo Poder Público ou imposta pela Constituição ou por leis ordinárias. A verdade é que o objeto do direito social é sempre uma política pública<sup>2</sup>.

Assim, neste artigo, tem-se como objetivo geral analisar o arranjo institucional e político brasileiro no planejamento de políticas públicas, buscando, de modo específico, mostrar o desenho federativo após Constituição Federal de 1988, verificar as conexões entre Políticas Públicas e Federalismo, e, por fim, apontar as consequências dos desequilíbrios do pacto federativo para legitimidade democrática na concretização de políticas públicas, tendo-se como enfoque análise de políticas de saúde e de educação de base.

A metodologia empregada foi a de pesquisa hermenêutica e normativa, com uso de técnica bibliográfica em que foi privilegiado o estudo interdisciplinar, envolvendo, portanto

---

<sup>1</sup> DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. Traduzido por Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p.36.

<sup>2</sup> COMPARATO, Fábio Konder. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérulo da. (coor). Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2003, p.249.

não somente análise de legislações pertinentes e doutrina jurídica, mas também de outras ciências, principalmente, de Administração Pública e Ciência Política.

Deve ser dito, ainda, que para concretização de direitos, o poder executivo assume papel primordial. Entretanto, conforme críticas de Gilberto Bercovici<sup>3</sup>, a doutrina jurídica brasileira hoje centra forças excessivas para estudar a garantia de direitos pelo ativismo judicial, ponde de lado a atuação do próprio Estado como planejador e executor de políticas públicas.

Assim, o tema justifica-se em decorrência de que o estudo das políticas públicas deve ocorrer sem perder de vista a conjuntura estatal. O Estado destina aplicação de recursos por meio de planos de desenvolvimento, previstos nas leis orçamentárias. Por isso torna-se imprescindível investigar as motivações estatais na formulação das políticas públicas e o que o orienta a eleição de prioridades pelos agentes políticos.

Por fim, esclarece-se que o presente artigo foi desenvolvido com a seguinte estrutura: primeiramente será tratado o tema do federalismo na Constituição Federal. Mantendo-se o enfoque na repartição e transferência de receitas tributárias, posteriormente, serão analisados os federativos no âmbito das políticas de Saúde e de educação. Por fim, será tratado o tema do federalismo, associado ao presidencialismo de coalizão, demonstrando os embates federativos entre Executivo e Legislativo e apresentadas as considerações finais.

## 2. FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

O estudo sobre a relação do federalismo e o planejamento de políticas públicas deve ocorrer partindo-se da norma fundamente do Estado, a Constituição Federal, uma vez que nela estão descritos os princípios fundamentais e que alicerçam qualquer embate sobre o desenho institucional político brasileiro.

---

<sup>3</sup> BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e Constituição Social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo. (Org.). Vinte anos da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 726 e 737)

Segundo Hesse<sup>4</sup>, Federalismo expressa, “como princípio fundamental político, a livre unificação de totalidades políticas diferenciadas, fundamentalmente, com os mesmos direitos, em regra, regionais que, deste modo, devem ser unidas para colaboração comum”. Assim, a Federação pode ser compreendida como um modo de organização político-territorial, fundada no compartilhamento da legitimidade e das decisões coletivas entre mais de um nível de governo, em que se busca compatibilizar dois princípios: o da autonomia e o da interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis federativos.

Desse modo, falar em federalismo é busca a descentralização. A descentralização política é um assunto que basicamente é estudado sob dois enfoques: discussões sobre ações governamentais e associadas às ações participativas da sociedade civil e de agentes econômicos. Nessa linha conceitual a descentralização pode ser entendida tanto como descentralização governamental propriamente dita –, a qual desloca o poder do governo federal para outros entes federativos ou daquele e destes para entidades de natureza jurídica pública ou privada, que fazem parte da administração indireta do Estado- ou deslocamento para própria sociedade civil<sup>5</sup>, por meio de órgãos colegiados mistos.

Por isso, a descentralização pode ser percebida como um instrumento de ação para o desenvolvimento político da sociedade e não somente como mera distribuição de competência, afinal, ela está associada a uma nova proposta na condução da vida pública, que dependendo do efetivo grau participativo pode ser excelente - quando realmente há discussões dialógicas amplas - ou insuficiente, quando a forma não é efetivada no mundo do ser e acaba por revestir de legitimidade formalmente e perigosamente decisões tomadas arbitrariamente.

Dentro de um Estado federativo, a concentração da autoridade política varia dependendo da forma como estão estruturadas as relações entre Executivo e Legislativo, bem como do modo como são distribuídos às atribuições de políticas públicas entre os níveis de governo. Em conjunto, no Brasil, percebe-se que as instituições políticas nacionais tendem a

---

<sup>4</sup> HESSE, Konrad. Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998, p. 180-181.

<sup>5</sup> ABRANCHES, Mônica. Política urbana e governança: o perfil da participação social na região metropolitana de Belo Horizonte. In: MENDONÇA, Jupira Gomes; GODINHO, Maria Helena de Lacerda (org). População, espaço e gestão na metrópoli: novas configurações, velhas desigualdades. Belo Horizonte: PUC/MG, 2003, p. 270

dotar o governo federal de capacidade de coordenação das políticas sociais, em uma realidade descentralização fiscal e a fragmentação do sistema partidário<sup>6</sup>.

Esse quadro pode ser considerado como consequência do próprio desenho institucional realizada pela Constituição Federal brasileira. Segundo o artigo 18 dessa norma<sup>7</sup>, a organização federativa entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios compreende a autonomia desses Entes, envolvendo repartição de bens e de competências legislativa, material e tributária. Ao realizar uma verificação comparativa entre cada um desses elementos, nota-se uma preponderância de enfoque na União. Basta perceber que, em uma análise superficial e numérica, as competências materiais e legislativas da União, previstas nos artigos 21 e 22 da Constituição Federal, somam-se em 54 (cinquenta e quatro) incisos de distribuição de competências, enquanto que os parágrafos do artigo 25 e os incisos do artigo 30 da Carta Política preveem 3 (três) para os Estados e 9 (nove) para os Municípios.

Quando se enfoca nas políticas sociais, principais realizadoras de desenvolvimento humano, o artigo 23 da Constituição estabelece competências concorrentes para realização dessas políticas, as quais retratam os fundamentos e objetivos do Brasil, conforme artigos 1º e 3º respectivamente, através da combinação entre descentralização de competências aliada a descentralização fiscal.

Porém, sem exigir uma leitura profunda dos dispositivos constitucionais, é possível constatar, pela análise acima, que houve um grande esforço da Assembleia Constituinte em descentralizar politicamente o Brasil, porém permanece uma centralidade na União, que é fruto do modo como nasceu o federalismo no Brasil.

No tocante à repartição de competências tributárias há a repetição do quadro. Quando se analisa os impostos, são previstos 7 (sete) de competência da União - Imposto de Renda (IR); Imposto sobre produtos industrializados (IPI); Imposto de Exportação (IE); Imposto de Importação (II) ; Imposto Territorial Rural (ITR); Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF) ; Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) – 3 (três) para os Estados - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestaduais e Intermunicipais e de Comunicação (ICMS); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto sobre Transmissões Causa

---

<sup>6</sup> ARRETCHE, Marta. federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, Vol. 18(2), 2004, pp. 17-26, p.17.

<sup>7</sup> BRASIL, Constituição Federal, Art. 18.

Mortis e Doações de Qualquer Bem ou Direito (ITCMD) - e 3 (três) para os Municípios - Imposto sobre a Propriedade predial e Territorial Urbana (IPTU); Imposto Sobre Serviços (ISS); Imposto sobre Transmissão inter vivos de Bens e Imóveis e de direitos reais a eles relativos (ITBI)<sup>8</sup>.

Conforme Receita Federal<sup>9</sup>, em estudo publicado em 2013 sobre a carga tributária no Brasil em 2012, verifica-se que a arrecadação da União chegou a mais de 70% (setenta por cento) em 2011 e a 69,5% (sessenta em nove vírgula cinco por cento) em 2012, em desfavor de cerca de 25% (vinte e cinco por cento) dos Estados e de cerca de 5% (cinco por cento) dos Municípios.

**Carga Tributária por Ente Federativo**

Entidade Federativa	2011			2012		
	R\$ milhões	% do PIB	% da Arrecad.	R\$ milhões	% do PIB	% da Arrecad.
<b>União</b>	<b>1.024.783,64</b>	<b>24,74%</b>	<b>70,05%</b>	<b>1.087.226,33</b>	<b>24,75%</b>	<b>69,05%</b>
<b>Estados</b>	<b>357.506,71</b>	<b>8,63%</b>	<b>24,44%</b>	<b>396.236,29</b>	<b>9,02%</b>	<b>25,16%</b>
<b>Municípios</b>	<b>80.734,57</b>	<b>1,95%</b>	<b>5,52%</b>	<b>91.130,30</b>	<b>2,07%</b>	<b>5,79%</b>
<b>Receita Tributária Total:</b>	<b>1.463.024,92</b>	<b>35,31%</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.574.592,92</b>	<b>35,85%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2012.pdf>

A centralidade tributária da União não é novidade na Constituição de 1988, entretanto, o período iniciado a partir do Plano Real, em 1994, com o programa de estabilização monetária é marcado por acentuação de práticas centralizadoras de recurso na União, com resistências frágeis por parte dos atores subnacionais<sup>10</sup>.

Desde o final da ditadura, o fortalecimento dos Estados mais fracos economicamente, aliado à descrença generalizada de uma saída coordenada para o dilema da distribuição equitativa de recursos, bem como às acentuadas desigualdades regionais demonstrou que Estados que possuem fortes incentivos para agir individualmente preferem essa postura a de buscar cooperação com os demais Entes. O exemplo paradigmático seria a guerra fiscal para obtenção de investimentos privados. Os anos noventa, notadamente com os Governos de

<sup>8</sup> BRASIL, Constituição Federal, artigos 153 a 156.

<sup>9</sup> BRASIL. Receita Federal. Carga Tributária no Brasil-2012. Brasília: Receita Federal, 2013, p.3. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2012.pdf>. Consulta realizada em 25 de junho de 2014.

<sup>10</sup> LEITE, Cristiane Kerches da Silva; CALDEIRA, Kássia. Os caminhos da reforma tributária : projetos e impasses de FHC a Lula. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita(org.). Reforma do estado, federalismo e elites políticas: o governo lula em perspectiva comparada: Relatório 15/2008. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2008, p.68.

Fernando Henrique Cardoso foram marcados por mudanças centralizadoras e de intervenção da União. Em troca da renegociação das dívidas estatais, que alcançaram altos patamares em meados da década de 1990, o Governo Federal exigiu a privatização dos bancos e empresas públicas estatais, criando mecanismos de suspensão de transferência de recursos, aumentando a carga tributária através de contribuições sociais e por refreio a atuação dos Estados por meio da retenção de recursos destinadas a ele e aos Municípios<sup>11</sup>.

No governo Lula ocorreu flexibilização da política econômica, através, principalmente, do aumento real no salário mínimo, da adoção de medidas voltadas à ampliação do crédito ao consumidor e ao mutuário, da ampliação da atuação do BNDES para estimular o investimento público e privado, da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da adoção de programas de transferência de renda direta, e das medidas anticíclicas de combate à crise internacional a partir de 2009. Essas medidas permitiram ao Brasil crescer, entre 2003 e 2010, como não ocorrera nas décadas anteriores: o PIB aumentou 4,1% (quatro vírgula um por cento) ao ano, quase o dobro do observado entre 1980 e 2002 (2,4% - dois vírgula quatro por cento - ao ano)<sup>12</sup>.

Com relação à perspectiva tributária, deve ser dito que a partir de 2003, Governo Federal assume posição mais tênue, em decorrência da crescente pressão dos entes subnacionais pelo compartilhamento das contribuições federais. Com a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>13</sup>, ocorreu a redução das despesas por causa das regras de limite ao gasto e ao endividamento público, restando aos governos subnacionais a opção de agir pelo lado da receita, via aumento da participação no bolo tributário. Porém, na proporção em que a expansão da base de um Ente Federativo representa a retração da base de outro, o jogo político torna-se extremamente complicado e de solução difícil<sup>14</sup>.

Obviamente, que a distribuição arrecadatória interfere no planejamento e execução de políticas sociais. Além disso, ao mesmo tempo em que o artigo 23 da Carta Magna autoriza

---

<sup>11</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998, p.28.

<sup>12</sup> TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, dez. 2012, pp. 909-941, p.923

<sup>13</sup> BRASIL, Lei Complementar n° 101, de 4 de Maio de 2000, Art.1° § 1°.

<sup>14</sup> LEITE, Cristiane Kerches da Silva; CALDEIRA, Kássia. Os caminhos da reforma tributária : projetos e impasses de FHC a Lula. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita(org.). Reforma do estado, federalismo e elites políticas: o governo lula em perspectiva comparada: Relatório 15/2008. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2008, p.69.

que todos os Entes Federativos possam concretizar políticas de desenvolvimento, por outro lado não obrigou nenhum deles a implantar programas nas áreas sociais<sup>15</sup>.

Nesse sentido, tornou-se entendimento clássico do Direito a classificação de normas de eficácia limitada, defendido por José Afonso da Silva<sup>16</sup>, em que, tendo a natureza programática, para apresentar plenos efeitos jurídicos, os direitos sociais exigem normatização jurídica ordinária ou complementar executória.

A falta de coordenação de articulação no cumprimento dos programas governamentais podem gerar dois problemas graves no planejamento de políticas de desenvolvimento: i) a omissão de todos os Entes face uma necessidade pública, ocorrendo uma responsabilização difusa, em que cada esfera governamental não assume o papel institucional que lhe cabe; ii) uma atuação simultânea, mas desarticulada, provocando aumento de custos orçamentários e redução de eficiência de resultados. Ambas hipóteses de desarticulação são deveras prejudiciais para o alcance do desenvolvimento pleno.

Partindo desse retrato constitucional e dando enfoque no âmbito de concretização de direito à saúde e à educação, passa-se a analisar o planejamento e execução de políticas nessas áreas, analisar-se-á a perspectiva de distribuição de receitas obrigatórias.

a) Impactos no âmbito da Saúde.

Com relação à concretização do direito à saúde, deve ser dito que o Sistema Único de Saúde, previsto no artigo 198 da Constituição Federal<sup>17</sup> é definido como ações e serviços integrados, em uma rede regionalizada e hierarquizada, devendo seguir os princípios do atendimento integral, descentralização e participação social, mantendo como principal fonte de financiamento recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, determinando uma porcentagem fixa de destinação orçamentária, sendo de 18% (dezoito por cento) para a União e de 25% (vinte e cinco por cento) para Estados e Municípios da receita proveniente de arrecadação de impostos.

---

<sup>15</sup> ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, Vol. 18(2), 2004, pp. 17-26, p.22.

<sup>16</sup> SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das Normas Constitucionais. 5.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p.138.

<sup>17</sup> BRASIL, Constituição Federal, Art. 198.

E aqui, deve ser verificado que a política de vinculação de percentuais mínimos, na história brasileira adquiriu um sentido idealizador, já que toda vez que o investimento se aproximava do quantum estabelecido, surgia a tendência de elevá-lo. E desse modo, através da vinculação de despesas, dar-se a sensação educativa de superação, com uma meta mínima a ser cumprida, garantindo também uma prioridade permanente para o setor educacional e de saúde, protegendo-os das mudanças de políticas adotadas, principalmente, pelos representantes do poder executivo<sup>18</sup>. Essa constatação demonstra a desconfiança nas instituições democráticas, na representatividade e nas escolhas políticas.

De acordo com a Lei Federal nº 8080/90<sup>19</sup>, que regulamentou o SUS, o definiu como “conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público”, do qual a iniciativa privada também pode integrar. Ainda, segundo os artigos 33 a 35 dessa mesma Lei, no âmbito federal, os recursos financeiros, originários do Orçamento da União serão administrados pelo Ministério da Saúde, através do Fundo Nacional de Saúde, cabendo a esse Ministério acompanhar, por meio de auditorias, a conformidade à programação aprovada da aplicação dos recursos repassados a Estados e Municípios.

No processo de planejamento e orçamento do Sistema Único de Saúde (SUS), às necessidades da política de saúde devem ser compatibilizadas a disponibilidade de recursos em planos de saúde, dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União. Os planos de saúde, cujas elaborações devem seguir as diretrizes determinadas pelo Conselho Nacional de Saúde, constituem-se como principal instrumento de gestão, formando a base das atividades e programações de cada nível de direção do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo vedada a transferência de recursos para o financiamento de ações que não ensejam nele previstas, exceto em situações emergenciais ou de calamidade pública, na área de saúde<sup>20</sup>.

Deste modo, na distribuição intergovernamental de funções, a União está incumbida do financiamento e formulação da política nacional de saúde, bem como da coordenação das ações intergovernamentais, significando que o Ministério da Saúde detém a autoridade para tomar as decisões mais importantes nesta política setorial, influenciando fortemente as

---

<sup>18</sup> FÁVERO, Osmar. A educação no Congresso Constituinte de 1966-67: Contrapontos. In: FÁVERO, Osmar (org.). A educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988. 2.ed. Campinas, SP; Autores Associados, 2001, p. 250.

<sup>19</sup> BRASIL, Lei Federal nº 8080 de 19 de setembro de 1990, artigo 4º.

<sup>20</sup> BRASIL, Lei Federal nº 8080 de 19 de setembro de 1990, artigos 36 a 37.

políticas implementadas pelos governos locais, através das transferências de recursos e de regras para utilização destes. Deste modo, as transferências orçamentárias são utilizadas como ferramentas de interferências nas escolhas dos governos locais, afetando, por conseguinte, as agendas dos governos municipais<sup>21</sup>.

Além disso, Marta Arretche<sup>22</sup> considera como grave a constatação de que o principal instrumento utilizado pela União na coordenação de políticas de saúde é a edição de decretos e de portaria ministeriais<sup>23</sup>, condicionando as transferências orçamentárias à adesão de Estados e Municípios aos objetivos de políticas federais, consubstanciado no SUS, significando que o Congresso Nacional assume posição marginal, pois a principal arena de formulação da política nacional tem sido o próprio poder Executivo.

Por outro lado, de acordo com Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, para alcançar a concretização dos direitos básicos, deve-se contar com uma estrutura legal e administrativa adequada, já que há necessidade de instrumentalidade da atuação estatal por meio de leis e de regulamentos, que estabeleçam de forma clara a repartição de competências sobre execução e controle das políticas públicas. É preciso deixar claro que não basta vontade política, sendo preciso a discussão e arcabouço jurídico que sustente a atuação do Estado. Desse modo, partindo-se desse desenho técnico, deve-se preservar a estratégia de comunicação que possibilite a formalização normativa do planejamento<sup>24</sup>.

Assim, em contraponto à Marta Arretche, a CEPAL<sup>25</sup> justifica a utilização de grande número de decretos e de portarias ministeriais em decorrência da lentidão do substrato do sistema jurídico de proteção nesse processo, permitindo ao Poder Executivo reduzir os custos que o atraso poderia infligir à população, enquanto o espaço político é criado para facilitar a sua realização por meio de leis. Ao mesmo tempo, para uma correta gestão, que respeite a ordem jurídica estabelecida, é necessário que haja efetivamente mecanismos ativos de participação e instâncias de controle social, tanto da sociedade civil, como os relacionados aos

---

<sup>21</sup> ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, Vol. 18(2), 2004, pp. 17-26, p.22.

<sup>22</sup> ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, Vol. 18(2), 2004, pp. 17-26, p.22.

<sup>23</sup> Analisando somente a quantidade de decretos, de 1990 até o final de 2013 foram 103 (cento e três), regulamentando aspectos do SUS. Dado disponível do site <http://brasilsus.com.br/legislacoes/decretos.html>. Consulta realizada em 26 de junho de 2014.

<sup>24</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CEPAL. Protección social inclusiva:una mirada integral: un enfoque de derechos. Santiago de Chile: CEPAL, 2011, 196.

<sup>25</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CEPAL. Protección social inclusiva:una mirada integral: un enfoque de derechos. Santiago de Chile: CEPAL, 2011, 196.

organismos internacionais, firmando compromissos mais diretos com a implantação de políticas, envolvendo direitos econômicos, sociais e culturais. Também é necessário o fortalecimento das defensorias públicas, para que estas possam promover a judicialização pelo desrespeito dos compromissos públicos assumidos.

Para este trabalho, refletindo-se sobre as duas perspectivas, constata-se que a justificativa da CEPAL é plausível em curto e médio prazo e decorre de não somente do próprio desenho institucional traçado pela Lei Federal nº 8080/90, como também do próprio problema de governabilidade enfrentado pelo Brasil neste processo de busca pelo desenvolvimento pleno, que será melhor retratado ao final do artigo, ao ser abordado o presidencialismo de coalisão. Por outro lado, inegavelmente Marta Arretche, detecta um dos sintomas deste problema de gestão e que retrata também um problema de democracia e de harmonização na atuação concreta das funções-poderes, no planejamento e execução de políticas sociais.

Ao se analisar a ótica orçamentária do planejamento federal, o olhar um pouco mais profundo nos programas contemplados pelo Plano Plurianual - PPA, disponibilizados na forma de anexos da Lei Federal nº 12.593/2012, demonstra as escolhas políticas de governo e o planejamento para concretização dos direitos sociais. Em decorrência da amplitude do Plano Plurianual - PPA, foram escolhidos o Programa de Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS), que sofreu alterações no próprio PPA, em 2013 e o Programa de Educação Básica a ser verificado no tópico seguinte deste artigo.

Analisando o Programa 2015 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS) do PPA selecionou-se para fins de confrontação o objetivo 0713 - Garantir acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica e a atenção especializada<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Este objetivo envolve as seguintes metas: 1- Ampliar a área física e/ou reformar 23 mil unidades básicas de saúde (UBS); 2- Implantar 3.272 UBS, passando de 36.892 unidades em 2011 para 40.164 até 2015.; 3- Ampliar em 40 mil o número de agentes comunitários de saúde, passando de 245 mil agentes em 2011 para 285 mil até 2015; 4- Ampliar em 5.300 o número de equipes saúde da família, passando de 31.660 equipes em 2011 para 36.960 até 2015; 5- Ampliar em 7.200 o número de equipes de saúde bucal, passando de 20.400 equipes em 2011 para 27.600 até 2015; 6 - Implantar 953 centros de especialidades odontológicas (CEO), passando de 950 CEO em 2011 para 1.903 até 2015; 7 -Implantar 160 novas equipes de saúde no sistema penitenciário, passando de 300 em 2011 para 460 em 2015; 8 - Promover a adesão de 5.556 municípios ao programa “Saúde na Escola”; 9- Implantar 977 equipes de atenção à saúde domiciliar até 2015; 10 - Aumentar em 10% ao ano o número de transplantes de órgãos sólidos e não sólidos realizados, passando de 21.000 para 30.800; 11 - Implantar 15 centros de alta complexidade em oncologia, passando de 28 centros em 2011 para 43 até 2015; 12 -Implantar 270 redes loco-regionais de serviços de reabilitação, passando de 334 serviços em 2011 para 604 até 2015; 13 -

A Emenda Constitucional nº 29 de 2000, a qual foi regulamentada pela Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, determina que os gastos com a Saúde na União devem receber incrementos anuais conforme a variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB). Sob essa perspectiva, os recursos orçamentários destinados para a Saúde em 2013 deveriam ser, no mínimo, de 10,22% (dez vírgula vinte e dois por cento), que foi a projeção do PIB 2012. Não se atendo ao mínimo constitucional, nos últimos seis anos, o Estado brasileiro investiu além do previsto em lei, o que indubitavelmente trata-se de uma excelente constatação, mas que, entretanto, ainda não se mostrou suficiente à concretização do acesso universal aos serviços de saúde de base.



Fonte: <http://www.portaltransparencia.gov.br>

A Lei de Execução Orçamentária da União fez a previsão de orçamento de oitenta e sete vírgula sete bilhões para a área da saúde, porém destes apenas 19% (dezenove por cento) foram direcionados à atenção de base, o qual envolve, conforme plano “Brasil sem Miséria”, priorização da melhoria da qualidade na atenção básica por meio de unidades de saúde, do programa “Saúde na Escola”, do acompanhamento das condicionalidades da saúde no programa “Bolsa Família”, do programa “Brasil Sorridente”, da distribuição de medicamentos gratuitos para hipertensos e diabéticos pelo programa “Farmácia Popular do Brasil”, da “Rede Cegonha”, do programa “Olhar Brasil”, do saneamento e do enfrentamento das doenças relacionadas à pobreza<sup>27</sup>.

Isso demonstra que as políticas de desenvolvimento estão integradas em Programas, que se interconectam a fim de atingir os objetivos e metas traçados no PPA. Esses Programas

---

Implantar, em pelo menos 10 estados do País, a política de atenção às pessoas com doença falciforme e outras hemoglobinopatias. (BRASIL. Lei Federal nº 12.798, de 4 de abril de 2013)

<sup>27</sup>BRASIL. Plano Nacional de Saúde (2012-2015). Brasília: Ministério da Saúde, 2012, p.71. Disponível em [http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/plano\\_nacional\\_saude\\_2012\\_2015.pdf](http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/plano_nacional_saude_2012_2015.pdf)

claramente confirmam a hipótese de centralidade da União no planejamento de políticas públicas e a busca de adesão dos demais Entes, através de repasse orçamentário.

b) Impactos no âmbito da Educação.

O Brasil, apesar de avanços, acumula um déficit histórico com relação às políticas no âmbito da educação e com isso permanece na lista dos dez países - que respondem a 72% (setenta e dois por cento) da população mundial - com o maior número de analfabetos adultos, conforme dados da UNESCO<sup>28</sup>, ocupando a 7º (sétima) colocação.

Ao se fazer o comparativo entre mesmos níveis federativos, constata-se que as desigualdades, vertical e horizontal, na capacidade de gasto dos Entes ocasionam diferenças na carreira e nos salários dos professores, na natureza e qualidade dos serviços educacionais, bem como no nível de gasto/aluno<sup>29</sup>.

A Constituição Federal<sup>30</sup> determinou competência concorrente entre os Entes federativos, disciplinando, todavia ser responsabilidade prioritária dos Municípios a realização da educação infantil e do ensino fundamental e deste e do ensino médio aos Estados, tendo como fonte de financiamento não somente as transferências arrecadatórias mínimas, previstas no artigo 212 da CF/88, mas também o FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação<sup>31</sup>, para o ensino básico, em que a distribuição destes recursos para Estados e Municípios deve ocorrer na proporção número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial.

---

<sup>28</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. UNESCO. Relatório de Monitoramento Global de EPT 2013/2014, p.17. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225654POR.pdf>. Consulta realizada em 4 de julho de 2014.

<sup>29</sup> Embora os gastos com instituições educacionais em termos de porcentagem do PIB tenham crescido 1,8 pontos percentuais no Brasil (de 3,5%, em 2000, para 5,3%, em 2008) – a maior alta entre os 32 países com dados disponíveis –, eles ainda estão ligeiramente abaixo da média da OCDE, que foi de 5,9% em 2008. No Brasil, educação primária e secundária são responsáveis por 77% dos gastos totais em instituições educacionais ou 4,1 do PIB combinado. (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO - OECD. Indicadores da OECD. Relatório Brasil 2011. Disponível em: <http://www.oecd.org/brazil/48670822.pdf>. Consulta realizada em 19 de junho de 2014.)

<sup>30</sup> BRASIL, Constituição Federal, Art. 211.

<sup>31</sup> BRASIL, Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007, artigos 2º e 8º.

E aqui deve ser dito que, embora Estados e Municípios cumpram com a ordem do artigo 212 da Constituição Federal<sup>32</sup>, de transferir 25% (vinte e cinco por cento) de sua receita para educação, cada Ente Federativo estabelece sua prioridade de gastos. Se por um lado isso favorece a adequação de realidade local, por outro gerou generalização dos gastos, superposição e dispersão dos planos para concretização da qualidade de ensino<sup>33</sup>.

Segundo relatório da UNESCO<sup>34</sup> receitas fiscais mais elevadas podem ser uma das explicações de o porquê o país investir dez vezes mais do que a Índia, por criança, na educação primária. Porém, conforme constatado pelo IPEA<sup>35</sup>, ao analisar a relação entre gasto por aluno e proficiência dos municípios paulistas, apesar de importante, nem sempre a quantidade de gastos públicos é determinante para qualidade do ensino, posto existir o fator de boa administração de recursos.

**Médias dos Índices de Gasto por Aluno e Proficiência**

Região administrativa	Gasto por aluno e ranking de resultado	Região administrativa	Proficiência e ranking de resultado
Franca	1,258 1º	Central	1,061 1º
São José do Rio Preto	1,203 2º	Franca	1,046 2º
Presidente Prudente	1,155 3º	Presidente Prudente	1,04 3º
Grande São Paulo	1,134 4º	Marília	1,04 4º
Marília	1,025 5º	Bauru	1,029 5º
Bauru	0,988 6º	Sorocaba	1,028 6º
Araçatuba	0,975 7º	Ribeirão Preto	1,025 7º
Registro	0,963 8º	Barretos	1,023 8º
Baixada Santista	0,924 9º	Grande São Paulo	1,022 9º
Campinas	0,918 10º	Campinas	1,019 10º
Sorocaba	0,902 11º	Baixada Santista	1,008 11º
Barretos	0,888 12º	Araçatuba	1,006 12º
Central	0,858 13º	São José dos Campos	0,989 13º
São José dos Campos	0,819 14º	São José do Rio Preto	0,988 14º
Ribeirão Preto	0,78 15º	Registro	0,988 15º

Fonte: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/221/202>

Ao se analisar a tabela acima, nota-se que o São José do Rio Preto assume posições discrepantes nos rankings comparativos: enquanto é o segundo Município que mais gasta recursos por aluno, ocupa o penúltimo lugar quando analisada proficiência dos discentes, já a Capital é antipenúltima em gastos, mas assume a liderança na proficiência.

Deve ser dito, ainda, que o FUNDEB foi considerado uma revolução no ensino, não somente por ter estabelecido como a determinação do valor mínimo a ser investido a cada

<sup>32</sup> BRASIL, Constituição Federal, Art. 212.

<sup>33</sup> ARRETCHE, Marta. federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, Vol. 18(2), 2004, pp. 17-26, p.20.

<sup>34</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. UNESCO. Relatório de Monitoramento Global de EPT 2013/2014, p.17. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225654POR.pdf>. Consulta realizada em 4 de julho de 2014.

<sup>35</sup> ZOGHBI, Ana Carolina [et.al]. Uma Análise da Eficiência nos Gastos em Educação Fundamental para os Municípios Paulistas. Planejamento e Políticas Públicas, n. 36, jan./jun. 2011, pp.10-53, p.29.

aluno, revisado anualmente, mas também por prever o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim. Esses Conselhos, por ampla representação social, teriam a incumbência precípua de monitoramento.

Porém, nota-se que os Conselhos estão muito aquém do que o incumbido pela norma. Segundo dados do Ministério da Educação e Cultura<sup>36</sup>, em 2013, entre os conselhos municipais, 2.959 (dois mil novecentos e cinquenta e nove) estão em situação irregular. No caso dos estaduais, são 22 (vinte e dois) conselhos com pendências. Esses dados retratam que essas instituições democráticas sequer estão sendo formalmente criadas, o que é preocupante e pode ser um dos fatores determinantes para o grande número de fraudes detectados pela Controladoria Geral da União<sup>37</sup> na gestão do FUNDEB, bem como a permanência da ausência real da valorização do trabalho docente.

Nesse sentido, retrata a UNESCO<sup>38</sup> que, de um modo geral, na América Latina, os professores recebem como salário um valor maior do que o limiar da pobreza. Em 2007, profissionais e técnicos com características similares ganhavam 43% (quarenta e três por cento) a mais do que professores pré-primários e primários no Brasil, porém que a qualidade do ensino não está necessariamente vinculada à remuneração docente e que experiências de premiação coletiva às escolas também se apresentaram como boas estratégias para melhorar os resultados de aprendizagem.

Ainda segundo o relatório da UNESCO<sup>39</sup>, o FUNDEB deve ser elogiado, pois constatou que ao garantir uma verba mínima para cada aluno e priorizar o investimento do ensino na zona rural, acabou por dar ênfase a grupos indígenas e a outros grupos sociais

---

<sup>36</sup> BRASIL. Planalto. Entes federados com situação irregular no cadastro do sistema CACS-FUNDEB: Posição de 28/03/2013. Disponível em [file:///C:/Users/Daniel%20&%20Aline/Downloads/conselhos\\_fundeb\\_regularizacao.pdf](file:///C:/Users/Daniel%20&%20Aline/Downloads/conselhos_fundeb_regularizacao.pdf). Consulta em 25 de junho de 2014.

<sup>37</sup> BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Pesquisa de relatórios de fiscalização, auditoria e avaliação por Município. Disponível em [http://sistemas.cgu.gov.br/relats/relatorios.php?linha\\_atuacao=Avalia%C3%A7%C3%A3o+da+Execu%C3%A7%C3%A3o+de+Programas+de+Governo+%2F+Relat%C3%B3rio+de+Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o+de+Munic%C3%ADpios+por+Sorteio&ano=&titulo=&ministerio=Selecione&a no\\_exercicio=&programa=Selecione&uf=Selecione&municipio=Selecione&sorteio=33](http://sistemas.cgu.gov.br/relats/relatorios.php?linha_atuacao=Avalia%C3%A7%C3%A3o+da+Execu%C3%A7%C3%A3o+de+Programas+de+Governo+%2F+Relat%C3%B3rio+de+Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o+de+Munic%C3%ADpios+por+Sorteio&ano=&titulo=&ministerio=Selecione&a no_exercicio=&programa=Selecione&uf=Selecione&municipio=Selecione&sorteio=33). Consulta realizada em 4 de julho de 2014.

<sup>38</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. UNESCO. Relatório de Monitoramento Global de EPT 2013/2014, p.46. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225654POR.pdf>. Consulta realizada em 4 de julho de 2014.

<sup>39</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. UNESCO. Relatório de Monitoramento Global de EPT 2013/2014, p.17. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225654POR.pdf>. Consulta realizada em 4 de julho de 2014.

altamente marginalizados, melhorando as taxas de matrícula e a aprendizagem na região norte do país.

Segundo Marta Arretche<sup>40</sup>, a experiência brasileira demonstrou que a busca de descentralização fortaleceu as funções do governo central. Principalmente considerando as disparidades intrarregionais significativas, o sucesso de reformas do Estado supõe uma expansão seletiva das funções da União na realização de políticas públicas, mais especificamente o fortalecimento de suas capacidades administrativas e institucionais na condução e regulação de políticas setoriais, a ser implementadas pelos governos subnacionais e do próprio processo de descentralização, significando o rompimento do paradigma de que a descentralização enfraqueceria o Governo Federal.

Ao se analisar o atual Plano Plurianual, no tocante à educação básica, está previsto um orçamento de R\$ 30.078.086.121 (trinta bilhões, setenta e oito milhões oitenta e seis mil e cento e vinte e um reais), tendo como público alvo não somente crianças, mas também jovens e adultos. Para previsão da Educação Superior, Pesquisa e Extensão o valor reduz a mais da metade, totalizando R \$12.812.923.728 (doze bilhões, oitocentos e doze milhões novecentos e vinte e três mil e setecentos e vinte e oito reais. Já Educação Profissional e Tecnológica, o orçamento é significativamente menor, totalizando pouco mais de seis bilhões de reais<sup>41</sup>. A destinação maior de recursos à educação básica é justificável tendo em vista a necessidade de extinção do analfabetismo através da universalização de ensino. Porém, é preocupante a falta de investimento em pesquisa, uma vez que a independência econômica está intrinsicamente associada ao aprimoramento de tecnologias.

Tal priorização de destinação de recursos à educação básica segue determinação constitucional, imposta no artigo 212, §3º<sup>42</sup> e ao artigo 208<sup>43</sup>, que impõem a prioridade de atendimento ao ensino obrigatório, que compreende o ensino fundamental obrigatório e de acesso universal e a progressividade de acesso aos demais níveis escolares.

---

<sup>40</sup> ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais, no. 31, 1996, pp.13-16, P. 15. Disponível em [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_31/rbcs31\\_03.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm). Consulta realizada em 25 de junho de 2014.

<sup>41</sup> BRASIL, Lei Federal nº 12.708/2012, anexo, programas 2030, 2032 e 2031, p.38 a 59.

<sup>42</sup> BRASIL, Constituição Federal de 1988, Art. 212, §3. § 3º.

<sup>43</sup> BRASIL, Constituição Federal de 1988, Art. 208.

Além destas diretrizes, em âmbito infraconstitucional, recentemente foi aprovada a Lei Federal nº 12.858, de 9 de setembro de 2013<sup>44</sup>, a qual prevê a destinação de recursos provenientes dos royalties<sup>45</sup> à Educação e à saúde, sendo 75% (setenta e cinco por cento) para o primeiro e 25% (vinte e cinco por cento) para o segundo. O enfoque principal da lei é garantir o cumprimento do Plano Nacional de Educação, previsto no artigo 214 da Constituição Federal<sup>46</sup> e à garantia do acesso universal aos serviços de saúde<sup>47</sup>.

Deve ser notado um crescente aumento de despesas vinculadas face às despesas discricionárias. Essa constatação gera controvérsias doutrinárias. Posicionando-se favoravelmente, cita-se, a título ilustrativo Janaína Menezes<sup>48</sup>, que enfocando o financiamento para educação ponderou que o Estado não pode fugir de despesas vinculantes, como o pagamento de servidores ativos e pensionistas juros e amortização, então, se a Constituição garante o acesso universal da educação, não há razões para não garantir um mínimo de destinação de recursos. No mesmo sentido Buchanan<sup>49</sup> defende a vinculação de impostos como uma garantia de cidadania, em que a constituição serve de instrumento de segurança monetária, em que dinheiro tem papel fundamental de estabilidade e de garantia de direitos.

Em posicionamento contrário, Tacca Júnior e Silva<sup>50</sup> trata a vinculação como condenável por limitar a possibilidade da livre alocação de recursos entre usos alternativos, impossibilitando o debate sobre priorização de áreas e quantidade de investimentos. O caso é que a vinculação orçamentária, por norma constitucional e infraconstitucional, está crescendo no Brasil. Em 1988, os recursos da União de livre alocação representavam 55,5% (cinquenta e cinco vírgula cinco por cento) do total das receitas do Tesouro, enquanto atualmente a participação caiu para abaixo dos 20% (vinte por cento)<sup>51</sup>.

---

44 BRASIL, Lei Federal nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, Art. 2, § 3º.

45 Definindo royalties: “Os royalties são uma compensação financeira, de pagamento obrigatório ao Estado pelo resultado da exploração de petróleo” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Transferências governamentais. Brasília: TCU, Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2008, p.65)

46 BRASIL, Constituição Federal de 1988, Art. 214.

47 BRASIL, Constituição Federal de 1988, Art. 196.

48 MENEZES, Janaina S. S. O financiamento da educação no Brasil: O Fundef sob a perspectiva de seus idealizadores. Porto Alegre: PUCRS, 2005. Tese de Doutorado, Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2005, p.250.

49 BUCHANAN, James. M. The constitutionalization of money. Cato Journal, Vol. 30, No. 2, pp 251-258, p. 252. Disponível em <http://www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/2010/5/cj30n2-1.pdf>. Consulta realizada em 02 de julho de 2014.

50 OLIVEIRA, J. C. de; TACCA JÚNIOR, L.; SILVA, P. F. Aspectos relevantes do orçamento da União. Revista Abop, n. 37, edição especial. Brasília, 1995, pp. 13-18, p.14.

51 DANTAS, Karlo Eric Galvão. A Vinculação de Receitas Pós-Constituição Federal de 1988: rigidez ou flexibilidade da política fiscal ? O caso da Cide-Combustíveis. Trabalho ganhador Finanças Públicas – XIV Prêmio Tesouro Nacional – 2009, Tema IV, p.16. Disponível em

Porém, deve ser dito que a vinculação constitucional de uma parte da receita de impostos é sim uma grande conquista, a fim de garantir que o planejamento em políticas de educação e saúde envolva um patamar mínimo de recursos, porém só ela não basta, pois muitos problemas decorrem da administração orçamentária. Conforme relatório do Tribunal de Contas da União<sup>52</sup> de 2011, é muito grande o índice de irregularidades e de demonstração de corrupção na aplicação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico - FUNDEB, por exemplo, que se repetem pelos anos. Em maio de 2013 foi publicada nova avaliação pela Controladoria Geral da União<sup>53</sup>, em que, infelizmente, repetiu-se a constatação de irregularidades.

Pelo exposto, comprova-se, mais uma vez, a centralidade da União na execução do planejamento e políticas educacionais, porém de forma não tão veemente quanto à realizada na saúde. Assim, o federalismo, por exigir que o poder Central tenha uma integração com os demais Entes, torna a implementação de políticas sociais um fenômeno complexo.

Desse modo, a descentralização acarretam duas consequências principais para o planejamento e execução de políticas sociais. A primeira é que a transferência de competências entre níveis de governo ocorre através da adesão do nível subnacional, que detém autonomia para participar ou não da política, mas que, conforme demonstrado, buscando um incremento de recursos, acabam por aderir ao planejamento nacional. E segundo é que envolve barganhas federativas entre União, Estados e Municípios, envolvendo cálculos

---

[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XIVPremio/qualidade/3qualidadeXIVPTN/Monografia\\_Tema4\\_Karlo\\_Eric.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIVPremio/qualidade/3qualidadeXIVPTN/Monografia_Tema4_Karlo_Eric.pdf). Consulta realizada em 01 de julho de 2014.

<sup>52</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Programa de Sorteios, 2011. Foram descobertas inúmeras irregularidades. O caso mais grave foi de Cachoeira do Piriá: “Ao fiscalizar as contas do município de Cachoeira do Piriá, no Pará, a equipe da CGU constatou que, do total de R\$ 10,8 milhões repassados pelo Fundeb ao município entre janeiro de 2009 e julho de 2010, a prefeitura não comprovou documentalmente a aplicação de R\$ 7,8 milhões. A irregularidade foi constatada no confronto dos documentos de suporte dos pagamentos apresentados pela prefeitura”. (Disponível em: [http://sistemas.cgu.gov.br/relats/relatorios.php?linha\\_atuacao=Avalia%C3%A7%C3%A3o+da+Execu%C3%A7%C3%A3o+de+Programas+de+Governo+%2F+Relat%C3%B3rio+de+Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o+de+Munic%C3%ADpios+por+Sorteio&ano=&titulo=&ministerio=Seleccione&ano\\_exercicio=&programa=Seleccione&uf=Seleccione&municipio=Seleccione&sorteio=33](http://sistemas.cgu.gov.br/relats/relatorios.php?linha_atuacao=Avalia%C3%A7%C3%A3o+da+Execu%C3%A7%C3%A3o+de+Programas+de+Governo+%2F+Relat%C3%B3rio+de+Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o+de+Munic%C3%ADpios+por+Sorteio&ano=&titulo=&ministerio=Seleccione&ano_exercicio=&programa=Seleccione&uf=Seleccione&municipio=Seleccione&sorteio=33). Consulta realizada em 29 de junho de 2014.)

<sup>53</sup> Segundo a Controladoria Geral da União, das 124 (cento e vinte e quatro) fiscalizações (quatro estados e cento e vinte municípios) realizadas, somente em 83 (oitenta e três) ocorreu o atingimento do limite mínimo de aplicação de 60% (sessenta por cento) dos recursos na remuneração dos professores. Na realização das licitações, das 124 unidades fiscalizadas, 49 incorreram em falhas como montagem, direcionamento e simulação de processos licitatórios, e em 28 ocorreram falhas diversas na execução dos contratos. Apontaram, também, a realização de despesas com preços acima da média de mercado em 12 unidades. Dessa forma, pode-se concluir que as Unidades Executoras não estão observando a legislação quanto aos procedimentos relativos às contratações realizadas. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 22 complementação da união ao fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação – FUNDEB. Brasília: Controladoria Geral da União, 2013, p. 7-8) Disponível em [http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/5489\\_%20Relatorio\\_Fundeb\\_25062013.pdf](http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/5489_%20Relatorio_Fundeb_25062013.pdf). Consulta realizada em 29 de junho de 2014.)

estratégicos de vantagens e ônus em ingressar nos programas, o que impacta o ritmo, contornos e abrangência da descentralização<sup>54</sup>.

As disputas federativas para implantação de políticas públicas entre União e demais Entes, por vezes misturam-se a necessidade de negociação do Poder Executivo com o Poder Legislativo, posto, principalmente, a representatividade do interesse dos Estados pelo Senado. Essas interações para aprovação de políticas governamentais foi chamada de “presidencialismo de coalisão”. E é esta perspectiva de embate e de estratégia entre as Funções Poderes e a própria natureza democrática que será analisada a seguir.

### 3. FEDERALISMO E COALIZÃO: EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS DE DISPUTAS ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS.

Na América Latina, o sistema de governo presidencialista apresenta um histórico de centralização política e de personificação institucional, focada na figura do Chefe do Poder Executivo, sem se analisar a conjuntura e o sistema político, social e cultural de cada país. Porém, espera-se que ao optar por uma agenda governamental, e o planejamento e execução de uma política pública, o Estado, em sua totalidade institucional, busque o diálogo, a fim de conformar as mais diversas posições.

Porém, a capacidade de busca por consenso possui estreita relação com os interesses corporativos, já que o programa governamental desenha-se de um modo, em âmbito teórico, mas na prática pode ser totalmente modificado, em decorrência das forças políticas necessárias à sua viabilização. Por isso, o Estado não é o sujeito imparcial, acima de interesses econômicos, pois não somente esses interesses o integram, como a atuação estatal, por vezes dependem dos recursos econômicos e políticos desses grupos, a fim de alcançar a efetividades de políticas públicas<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998, p.25.

<sup>55</sup> ROCHA NETO, João Mendes da. Cooperação e competição entre políticas públicas no Brasil: os custos da governabilidade no presidencialismo de coalisão. Tese apresentada para obtenção do título de Doutor em Administração Pública pela UFRN, 2012, p.50-52.

O primeiro pesquisador a falar em “presidencialismo de coalizão” foi Sérgio Abranches, em artigo publicado em 1988. Neste trabalho, o Autor<sup>56</sup> verifica que na conjuntura do período de redemocratização, o Brasil viu-se emergido por uma pluralidade de interesses e de valores na organização política, encontrando dificuldade de agregar e de processar esse heterogeneidade no ordenamento jurídico, a fim de reduzir disparidades e integrar a ordem social. Esta pluralidade repercutiu no modo da resolução de conflitos embasados na diversidade das bases sociais de sustentação política do governo e dos processos de representação.

Desse modo, imerso num passado histórico presidencialista, a Constituição Federal mantém esse sistema de governo, mas adotando, entretanto, na integração entre o Executivo e o Legislativo mecanismos jurídicos que se aproximam do parlamentarismo.

Assim, a coalizão refere-se a acordos entre os partidos, normalmente com vistas a ocupar cargos no governo, e alianças entre forças políticas, que dificilmente permanecem em torno de ideias ou programas, para alcançar determinados objetivos. Em uma conjuntura multipartidarista, raramente o partido do presidente possuirá ampla maioria de representatividade no Legislativo para aprovar seus projetos e implementar suas políticas. Desse modo, a coalizão é realizada para sustentar um governo, dando-lhe suporte político, primeiramente no Legislativo e influenciando na formulação das políticas entre os demais Entes federados<sup>57</sup>.

Conforme o princípio federativo, previsto nos artigos 45 e 46 da Constituição Federal<sup>58</sup>, a Câmara dos Deputados deve representar proporcionalmente o conjunto dos cidadãos, portanto, a sociedade nacional, enquanto o Senado representa a autonomia e a igualdade dos Estados-Membros. Uma análise mais apurada dessa normativa conduz a duas perspectivas distintas: a dimensão federativa ou a partidária. A primeira está relacionada a distribuição dos assentos parlamentares entre diferentes colégios eleitorais, que no Brasil coincidem com os Estados. Já a perspectiva partidária diz respeito às regras eleitorais, as

---

<sup>56</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5-34, p.7. Disponível em <http://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergioabranches.pdf>. Consulta realizada em 07 de julho de 2014.

<sup>57</sup> COSTA, Luiz Domingos. Presidencialismo de coalizão: passado e presente. In: CODATO, Adriano (org.) *Ciências Políticas II*. Curitiba: IESDBRASIL, 2012, p. 124.

<sup>58</sup> BRASIL, Constituição Federal, Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal; Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

quais convertem os votos partidários em assentos e representações legislativas, reduzindo ou ampliando a representação partidária em função das distorções no sistema representativo<sup>59</sup>.

O conflito entre o Executivo e o Legislativo tem sido elemento historicamente crítico para a estabilidade democrática no Brasil, principalmente, por causa da agenda inflacionada de problemas e demandas imposta ao Executivo e dos efeitos da fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso. Este é um dos nexos fundamentais do regime político e um dos eixos essenciais da estabilidade institucional<sup>60</sup>.

Além disso, as disputas federativas também ocorrem de modo vertical, no âmbito do próprio Poder Executivo, válido notar que, com exceção de Itamar Franco, nenhum outro presidente contou com mais de 18% (dezoito por cento) dos prefeitos eleitos pelo seu próprio partido<sup>61</sup>.

Experiência marcante brasileira envolvendo disputas federativas foi o caso da tramitação das reformas tributária e previdenciária no Governo Lula, particularmente no tema da prorrogação e da distribuição das contribuições sociais, como a CPMF (contribuição provisória sobre a movimentação financeira), a CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico) e a DRU (Desvinculação de Receitas da União). A conjuntura, que inicialmente, apontava para um aparente consenso entre a União e os Governos Estaduais, no momento da entrega conjunta das reformas tributária e previdenciária ao Congresso rapidamente foi desfeito, diante do crescente conflito entre os atores políticos pela melhor partilha do bolo tributário<sup>62</sup>.

O apoio dos representantes do Partido dos Trabalhadores, como esperado, não foi suficiente. Muitos partidários do próprio PT, em suas diferentes instâncias, não participaram da elaboração do projeto, uma vez que todos os encaminhamentos contrários ou com caráter

---

<sup>59</sup> KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Federalismo, descentralização e democracia. Estudos de Sociologia, São Paulo, UNESP, vol.6, jan/jun2009, pp.51-61, p.52. Disponível em file:///C:/Users/Daniel%20&%20Aline/Downloads/180-523-1-PB.pdf. Consulta realizada em 07 de julho de 2014.

<sup>60</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5-34, p.12 e 13. Disponível em <http://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergioabranches.pdf>. Consulta realizada em 07 de julho de 2014.

<sup>61</sup> ARRETCHE, Marta. federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, Vol. 18(2), 2004, pp. 17-26, p.21.

<sup>62</sup> LEITE, Cristiane Kerches da Silva; CALDEIRA, Kássia. Os caminhos da reforma tributária : projetos e impasses de FHC a Lula. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita(org.). Reforma do estado, federalismo e elites políticas: o governo lula em perspectiva comparada: Relatório 15/2008. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2008, p.115.

de emenda por parte dos deputados e senadores deste Partido foram impedidos de prosseguir, tendo sido definida a adesão ao texto dos relatores, com as modificações negociadas pela direção do Partido<sup>63</sup>.

Em governos de coalizão, são naturais as cisões internas partidárias e a instabilidade, requerendo, por isso, mecanismo que regulem estes conflitos, promovendo soluções parciais e estabilizando alianças. Neste cenário, é possível considerar desestabilização da autoridade presidencial, no embate entre Executivo e Legislativo, em âmbito intrapartidário duas hipóteses: o Presidente submeter-se à vontade do partido; ou o contrário, o partido submeter-se à vontade do Presidente. Em não havendo instrumentos de arbitragem legítimos a essa coalizão, em âmbito interno<sup>64</sup>. Desse modo, a fim de evitar a fragilização do próprio partido, frente aos interesses adversários, o Presidente Lula contou com o apoio da direção do PT para conter os ânimos de representantes internos.

A União pretendia que a prorrogação da CPMF e da DRU fosse aprovada antes do final do ano, pois elas eram vigentes somente até 31 de dezembro daquele ano (2003). Percebendo o interesse da União, os Estados e os Municípios, representados pelo Poder Legislativo, apresentaram uma lista de reivindicações durante todo o processo, muitas vezes marcando grandes divergências entre eles próprios, de modo que o jogo político da reforma tributária foi marcado por grandes disputas não somente verticais, mas também horizontais. As disputas verticais ocorreram em torno da redistribuição de recursos entre os níveis nacional e subnacionais, sendo utilizado para tanto o imbricamento entre o processo da reforma tributária e da previdenciária, fazendo com que, reiteradamente, temas de uma reforma fossem objeto de negociação na outra. Já as disputas horizontais envolveram a formação de diferentes grupos entre os governadores e os prefeitos: em um momento, a aglutinação se deu em torno de interesses regionais, em outros, em torno de interesses econômicos entre Estados mais e menos desenvolvidos e em outros por interesses partidários<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquila. O Governo Lula e a contra-reforma previdenciária. São Paulo em Perspectiva, 18(3), 2004, pp. 3-15, p.8. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n3/24774.pdf>. Consulta em 4 de julho de 2014.

<sup>64</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5-34, p.28. Disponível em <http://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergioabranches.pdf>. Consulta realizada em 07 de julho de 2014.

<sup>65</sup> LEITE, Cristiane Kerches da Silva; CALDEIRA, Kássia. Os caminhos da reforma tributária : projetos e impasses de FHC a Lula. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita(org.). Reforma do estado,

Esse é apenas um das inúmeras experiências de coalizão mais expressivas na história recente do país. Outros casos podem ser citados, como a votação do novo Código Florestal, a implantação do III Plano Nacional de Direitos Humanos e a disputa pela destinação dos royalties do petróleo à educação e à saúde pela Lei Federal nº 12.858/2013.

A verdade é que o multipartidarismo, marcado pelo fracionamento, em que os partidos disputam a obtenção de cargos e influência decisória, o sucesso de negociação, e aqui sendo entendido a compatibilização de divergências e potencialização de pontos de consenso, depende da capacidade do sistema político em atender ou conter de modo legítimo demandas econômicas, sociais e políticas e elaboração de um planejamento coerente e eficaz<sup>66</sup> entre os Entes Federativos.

O modo contumaz de busca apoio parlamentar para os programas governamentais é a distribuição de cargos de confiança<sup>67</sup>. Notadamente, na Presidência, as mais importantes são as funções ministeriais. Atualmente são 39 (trinta e nove) ministérios, ocupados por representantes de 8 (oito) partidos<sup>68</sup>.

Alerta Cintra<sup>69</sup>, entretanto, que as Funções Poderes são instituições que se complementam. É da natureza democrática que os legisladores pertençam a partidos de interesses diversos e até conflitantes. Os que apoiam o Chefe do Executivo são beneficiados por seu sucesso, a oposição deseja o fracasso, seja em regime presidencialista ou parlamentarista.

Complementa-se essa perspectiva, lembrando que em sendo o planejamento de políticas pública essencialmente de natureza normativa, o Executivo precisa do apoio de uma maioria Legislativa para governar do modo que entende como necessário. Faz parte da Teoria

---

federalismo e elites políticas: o governo lula em perspectiva comparada: Relatório 15/2008. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2008, p.116.

<sup>66</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5-34, p.28. Disponível em <http://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergioabranches.pdf>. Consulta realizada em 07 de julho de 2014.

<sup>67</sup> De acordo com a Lei orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2012, foram previstos vinte e dois mil cargos de Direção e Assessoramento Superior (BRASIL, Lei nº 12.595, de 19 de janeiro de 2012.)

<sup>68</sup> São 24 Ministérios em sentido estrito, 10 Secretarias com status de ministério (ligadas à Presidência da República) e 5 Órgãos com status de ministério (ligados à Presidência da República). A distribuição ocorreu da seguinte forma : 1 para o PP; 17 para o PT; 1 para o PC do B; 3 para o PMDB; 1 para o PRB; 1 para o PDT; e 1 para o PR; 1 para o PSD. 12 Ministros não são filiados à partido. (Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/ministros/ministerios>. Consulta em 07 de julho de 2014)

<sup>69</sup> CINTRA, Antônio Octávio. O Sistema de Governo no Brasil. In: AVELAR, Lúcia, CINTRA, Antônio Octávio (Orgs). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. 2. ed. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2007, p.25.

dos Freios e Contrapesos esta limitação de poder. Porém o problema são os abusos e desvios de finalidade de instrumentos normativos.

Conforme visto anteriormente, a fim de evitar o debate do processo decisório, o Executivo Federal utiliza decretos e portarias ministeriais para influenciar, verticalmente, a adesão aos programas de políticas sociais. Na disputa entre as Funções- Poderes, observa-se a utilização de medidas provisórias.

Dessa perspectiva, outra questão que surge é a usurpação do Executivo de agendas de representantes do Legislativo. Significando outro problema federativo de desarticulação para o planejamento, pois claramente os Chefes do Executivo não se preocupam com a busca de efetividade das políticas, por um processo democrático, de debate e de superação com a consensualidade, mas sim, de alcançar apelo popular e eleitoreiro, dando caráter de pessoalidade aos programas sociais, por mérito de apresentar a iniciativa legislativa das políticas públicas.

Nesse sentido, pesquisadores do Centro de Estudos da Consultoria Legislativa do Senado<sup>70</sup> enumeraram vários exemplos de Projetos de Leis, transformados em Medidas Provisórias. Dentre esses, destacam-se: i) a Lei Federal nº 10.858, de 13 de abril de 2004<sup>71</sup>, que trata das farmácias populares, originada na MPV 154, datada de dezembro de 2003. Segundo o estudo, o conteúdo da medida provisória e da regulamentação posterior foi inspirado no PL 4.702/1994, de autoria do Deputado Eduardo Jorge (PV/SP), que desligara-se do Partido dos Trabalhadores; ii) A Lei 11.494/2007, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), foi originada na MPV 339/2006 em que parte do conteúdo foi baseada em proposições em trâmite no Legislativo, principalmente a questão do controle social, trabalhada a partir dos substitutivos ao PL 241/1999, de autoria do Deputado Professor Luizinho (PT/SP), apresentados pelo Deputado Gastão Vieira (PMDB/MA) e pela Deputada Fátima Bezerra (PT/RN); iii) A Lei Federal nº 11.520/2007<sup>72</sup>, que dispõe sobre a concessão de pensão especial às pessoas atingidas pela hanseníase que foram submetidas a isolamento e internação compulsórios, nasceu a partir da MPV 373/2007, a qual adotou o conteúdo do PLS

---

<sup>70</sup> SILVA, Rafael Silveira; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno?: texto para Discussão no 76 do Centro de Estudos da Consultoria Legislativa. Brasília: Senado Federal, 2010, p. 22-26.

<sup>71</sup> BRASIL, Lei Federal nº 10.858, de 13 de abril de 2004, Art. 1º Esta Lei trata da disponibilização de medicamentos pela Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz, mediante ressarcimento, visando a assegurar à população o acesso a produtos básicos e essenciais à saúde a baixo custo.

<sup>72</sup> BRASIL, Lei Federal nº 11.520 de 18 de setembro de 2007.

206/2006, de autoria do Senador Tião Viana (PT/AC), cujo projeto já se encontrava na fase de revisão pela Câmara dos Deputados e foi declarado prejudicado.

Se por um lado é coerente acreditar que o consenso sobre assuntos relevantes jamais será alcançado em uma comunidade, por outro o diálogo permite uma maior eficácia do poder público, afinal, a legitimação da atuação estatal envolve a necessidade do sistema político em institucionalizar formas e procedimentos capazes de regular, disciplinar e reprimir conflitos.

E aqui, cita-se Friedrich Müller<sup>73</sup>, que explica o ciclo de legitimação democrática, em que o povo ativo elege seus representantes, cujo trabalho resulta nos textos normativos, que dizem respeito a diferentes funções do Estado. Os destinatários dessas leis são potencialmente todos, ou seja, o “povo”, quanto população, e o rompimento dessa estrutura de legitimação só ocorre por modo não democrático.

A compreensão dessas distorções dos instrumentos constitucionais é deveras importante a fim de alertar para os problemas enfrentados pelo federalismo brasileiro que afetam diretamente o regime democrático e, por conseguinte, da própria legitimidade das decisões públicas.

#### 4. CONCLUSÃO.

No curso do trabalho foi apresentado o conceito de federalismo, demonstrando que o grau de descentralização está intimamente ligado do como estão distribuídas as competências entre os Entes Federativos, bem como sobre como estão estruturadas as relações entre Executivo e Legislativo.

Ao se analisar o desenho federativo após Constituição Federal de 1988, verificou-se que a distribuição arrecadatória interfere no planejamento e execução de políticas públicas. Além disso, que a Constituição, ao prever competência material concorrente para estas políticas, gerou a responsabilização difusa para a concretização dos direitos sociais.

Foi constatado que possibilidade da União em poder aumentar a arrecadação via contribuições sociais, trouxe fragilidade ao compromisso descentralizador da Constituição de

---

<sup>73</sup> CHRISTENSE. Ralph/Müller, Friedrich. Quem é o povo? A questão fundamental da democracia. Traduzido por Peter Naumann. 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p.60.

1988 e que esta foi um dos métodos de busca de centralidade utilizados pelos Governos Federais, a partir, principalmente, de Fernando Henrique Cardoso.

Com a análise de políticas de saúde e de educação confirmou-se centralidade da União, que utiliza o volume de receitas públicas, a fim de conquistar a adesão do nível subnacional, aos programas nacionais, envolvendo, nesse processo barganhas federativas, por cálculos estratégicos de ônus e bônus para ingresso nos programas.

Através da análise do presidencialismo de coalizão, observou-se que o conflito federativo não ocorre somente entre os Entes Federados, mas também entre o Executivo e o Legislativo, em processos de negociação partidárias. Assim, como consequências dos desequilíbrios do pacto federativo para legitimidade democrática na concretização de políticas públicas foi apontada a utilização desubterfúgios pelo Executivo, a fim de alcançar, alianças parlamentares para governabilidade, como distribuição de cargos públicos.

Além disso, também como desequilíbrio federativo foi apontada a utilização de Medidas Provisórias e Decretos para regulação e regulamentação das políticas públicas federais, como meio de fugir ao debate democrático que deveria ocorrer nas Casas Legislativas e também como meio de promoção pessoal através da usurpação de propostas de políticas sociais de grande apelo popular.

Assim, por todo exposto, conclui-se pelo cumprimento do objetivo geral estabelecido de modo introdutório, sendo confirmada a hipótese de que o desenho federalista brasileiro interfere veementemente no planejamento e execução de políticas públicas.

## REFERÊNCIAS.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 8080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Publicado no DOU de 20.9.1990.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Publicado no DOU de 21.6.2007.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 10.858, de 13 de abril de 2004. Autoriza a Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz a disponibilizar medicamentos, mediante ressarcimento, e dá outras providências. Publicada no DOU de 14.4.2004.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Publicada no DOU de 5.5.2000.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 11.520 de 18 de setembro de 2007. Dispõe sobre a concessão de pensão especial às pessoas atingidas pela hanseníase que foram submetidas a isolamento e internação compulsórios. Publicada no DOU de 19.9.2007.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 12.595, de 19 de janeiro de 2012. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012. Publicado no DOU de 20.1.2012.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 12.858 de 9 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Publicado no DOU de 10.9.2013.

\_\_\_\_\_. Planalto. Entes federados com situação irregular no cadastro do sistema CACS-FUNDEB: Posição de 28/03/2013. Disponível em file:///C:/Users/Daniel%20&%20Aline/Downloads/conselhos\_fundeb\_regularizacao.pdf. Consulta em 25 de junho de 2014.

\_\_\_\_\_. Receita Federal. Carga Tributária no Brasil-2012. Brasília: Receita Federal, 2013, p.3. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2012.pdf>. Consulta realizada em 25 de junho de 2014.

\_\_\_\_\_. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Pesquisa de relatórios de fiscalização, auditoria e avaliação por Município. Disponível em [http://sistemas.cgu.gov.br/relats/relatorios.php?linha\\_atuacao=Avalia%C3%A7%C3%A3o+de+Execu%C3%A7%C3%A3o+de+Programas+de+Governo+%2F+Relat%C3%B3rio+de+Fis](http://sistemas.cgu.gov.br/relats/relatorios.php?linha_atuacao=Avalia%C3%A7%C3%A3o+de+Execu%C3%A7%C3%A3o+de+Programas+de+Governo+%2F+Relat%C3%B3rio+de+Fis)

caliza% C3% A7% C3% A3o+de+Munic% C3% ADpios+por+Sorteio&ano=&titulo=&ministerio=Selecione&ano\_exercicio=&programa=Selecione&uf=Selecione&municipio=Selecione&sorteio=33. Consulta realizada em 4 de julho de 2014.

ABRANCHES, Mônica. Política urbana e governança: o perfil da participação social na região metropolitana de Belo Horizonte. In: MENDONÇA, Jupira Gomes; GODINHO, Maria Helena de Lacerda (org). População, espaço e gestão na metrópoli: novas configurações, velhas desigualdades. Belo Horizonte: PUC/MG, 2003.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5-34. Disponível em <http://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergioabranches.pdf>. Consulta realizada em 07 de julho de 2014.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.

ARRETCHE, Marta. federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, Vol. 18(2), 2004.

\_\_\_\_\_.Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais, no. 31, 1996, pp.13-16. Disponível em [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_31/rbcs31\\_03.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm). Consulta realizada em 25 de junho de 2014.

BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e Constituição Social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo. (Org.). Vinte anos da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CINTRA, Antônio Octávio. O Sistema de Governo no Brasil. In: AVELAR, Lúcia, CINTRA, Antônio Octávio (Orgs). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. 2. ed. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2007.

COMPARATO, Fábio Konder. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da. (coor). Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2003.

COSTA, Luiz Domingos. Presidencialismo de coalizão: passado e presente. In: CODATO, Adriano (org.) Ciências Políticas II. Curitiba: IESDBRASIL, 2012.

CHRISTENSE, Ralph/Müller, Friedrich. Quem é o povo? A questão fundamental da democracia. Traduzido por Peter Naumann. 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. Traduzido por Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

HERKENHOFF, João Batista. Movimentos sociais e direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

HESSE, Konrad. Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Federalismo, descentralização e democracia. Estudos de Sociologia, São Paulo, UNESP, vol.6, jan/jun2009, pp.51-61, p.52. Disponível em <file:///C:/Users/Daniel%20&%20Aline/Downloads/180-523-1-PB.pdf>. Consulta realizada em 07 de julho de 2014.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva; CALDEIRA, Kássia. Os caminhos da reforma tributária : projetos e impasses de FHC a Lula. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita(org.). Reforma do estado, federalismo e elites políticas: o governo lula em perspectiva comparada: Relatório 15/2008. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquila. O Governo Lula e a contra-reforma previdenciária. São Paulo em Perspectiva, 18(3), 2004, pp. 3-15. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n3/24774.pdf>. Consulta em 4 de julho de 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CEPAL. Protección social inclusiva: una mirada integral: um enfoque de derechos. Santiago de Chile: CEPAL, 2011.

\_\_\_\_\_. UNESCO. Relatório de Monitoramento Global de EPT 2013/2014. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225654POR.pdf>. Consulta realizada em 4 de julho de 2014.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO - OECD. Indicadores da OECD. Relatório Brasil 2011. Disponível em: <http://www.oecd.org/brazil/48670822.pdf>. Consulta realizada em 19 de junho de 2014.

PUGLIESI, Márcio. Teoria do Direito. 2ªed. São Paulo: Saraiva, 2009.

RAWLS, Jonh. Uma teoria de Justiça. Traduzido por Jussara Simões. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

ROCHA NETO, João Mendes da. Cooperação e competição entre políticas públicas no Brasil: os custos da governabilidade no presidencialismo de coalizão. Tese apresentada para obtenção do título de Doutor em Administração Pública pela UFRN, 2012.

SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das Normas Constitucionais. 5.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

SILVA, Rafael Silveira; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno?: texto para Discussão no 76 do Centro de Estudos da Consultoria Legislativa. Brasília: Senado Federal, 2010.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, dez. 2012, pp. 909-941.

ZOGHBI, Ana Carolina [ET alt.]. Uma Análise da Eficiência nos Gastos em Educação Fundamental para os Municípios Paulistas. Planejamento e Políticas Públicas, n. 36, jan./jun. 2011, pp.10-53.