

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA  
DO RIO DE JANEIRO



**Anelise Freitas Pereira Gondar**

**Limites e Possibilidades do Federalismo Cooperativo:  
Uma Análise da Alemanha e do Brasil**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho

Rio de Janeiro  
Agosto de 2011



**Anelise Freitas Pereira Gondar**

**Limites e Possibilidades do Federalismo Cooperativo:  
Uma Análise da Alemanha e do Brasil**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof. Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho**

Orientador

Departamento de Sociologia e Política – PUC-Rio

**Profa. Aspásia Brasileiro Alcântara de Camargo**

Fundação Getúlio Vargas - FGV

**Prof. Eduardo de Vasconcellos Raposo**

Departamento de Sociologia e Política – PUC-Rio

**Profa. Mônica Herz**

Coordenadora Setorial

do Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 19 de agosto de 2011

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

### **Anelise Freitas Pereira Gondar**

Graduou-se em Pedagogia, pela Universidade Federal Fluminense, em 2000, e em Ciência Política e Educação pela Universidade de Heidelberg, Alemanha, em 2008. Tem interesse nas áreas de Política Comparada, Teoria Política e Relações Internacionais.

#### Ficha Catalográfica

Gondar, Anelise Freitas Pereira

Limites e possibilidades do federalismo cooperativo: uma análise da Alemanha e do Brasil / Anelise Freitas Pereira Gondar ; orientador: Ricardo Ismael. – 2011.

185 f. : il. (color.) ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Sociologia e Política, 2011.

Inclui bibliografia

1. Sociologia – Teses. 2. Federalismo contemporâneo. 3. Alemanha. 4. Brasil. 5. Mecanismos cooperativos. 6. Padrão de negociação federativa. I. Ismael, Ricardo II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Sociologia e Política. III. Título.

CDD: 301

À minha família, sempre.  
E hoje, em especial, à querida  
Debora Alves Minuzzo,  
de quem sinto saudades todos os dias.

## Agradecimentos

À Deus - Nele vivo, me movo, existo.

Ao meu marido, à minha família e amigos queridos, pela jornada compartilhada.

Ao meu orientador, Ricardo Ismael, pela inspiração do tema e pelo incentivo na busca pela superação.

À PUC-Rio e ao Departamento de Sociologia e Política, seus professores e funcionários e todos os queridos colegas, pela carinhosa acolhida.

À CAPES, pelo financiamento da pesquisa realizada.

Aos professores

Dr. Fritz W. Scharpf (Max-Planck-Institute for the Studies of Societies – em Colônia);

Dr. Sabine Kropp (German University of Administrative Sciences – Speyer), e

Dr. Klaus Von Beyme (Ruprecht-Karls University of Heidelberg)

pela generosidade em me receberem para entrevistas em Julho de 2010 e pela incalculável contribuição ao aprofundamento das questões acerca do federalismo cooperativo alemão.

## Resumo

Gondar, Anelise Freitas Pereira; De Carvalho, Ricardo Emmanuel Ismael (Orientador). **Limites e Possibilidades do Federalismo cooperativo: uma análise da Alemanha e do Brasil**. Rio de Janeiro, 2011. 185p. Dissertação de Mestrado. Departamento de Sociologia e Política. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A pesquisa sobre sistemas federais em vários países do mundo tem provado permanente relevância diante das dinâmicas envolvendo a natureza dos Estados nacionais tanto na Europa quanto na América Latina. Nesse contexto, o trabalho discute mecanismos cooperativos presentes nas dinâmicas políticas da Alemanha e do Brasil a partir dos anos de 1990, objetivando especialmente comparar os princípios constitucionais que orientam os dois modelos federalistas, o federalismo fiscal adotado nos dois países, e a composição e o papel da Câmara Alta em ambos os processos políticos federativos. Através de estudos de caso relativos aos principais conflitos federativos ocorridos nos dois países selecionados no período estudado, são identificadas tendências recentes, tensões e negociações políticas que marcam o escopo e os limites do federalismo cooperativo que predomina na Alemanha e no Brasil. Os resultados encontrados apontam para a persistência da necessidade de mecanismos cooperativos para realização do projeto federativo em ambos os países estudados, embora existam questionamentos crescentes sobre o federalismo fiscal definido no início da década de 1990, especialmente na Alemanha, o que termina estimulando conflitos entre a União e os estados, e destes entre si, e exigindo permanente disposição para negociação política.

## Palavras-chave

Federalismo contemporâneo; Alemanha; Brasil; mecanismos cooperativos; padrão de negociação federativa.

## Abstract

Gondar, Anelise Freitas Pereira; De Carvalho, Ricardo Emmanuel Ismael. (Advisor). **Limits and Possibilities of Cooperative Federalism: an Analysis of Germany and Brazil**. Rio de Janeiro, 2011. 185p. Master Thesis. Departamento de Sociologia e Política. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The research on federal systems in many countries has proven to have permanent relevance, specially recently, in face of the dynamics related to the nature of nation-states in Europe as well as in Latin America. Within this context, this work discusses cooperative mechanisms in the framework of the political dynamics in Germany and Brazil from the nineties onwards. The purpose is to compare constitutional principles guiding both federative models, the fiscal federalism adopted in both countries and the composition and role of the upper chamber in both cases. Recent tendencies, tensions and political negotiations set the scope and the limits of the predominating cooperative federalism in Germany and Brazil and shall be analyzed through case studies that present the main federative conflicts. The main results point to the need of cooperative mechanisms for the fulfillment of the federative project in both countries, even though major issues about the fiscal federalism persist since the beginning of the nineties, especially in Germany. This tends to stimulate conflicts between the federal government and the states, and among subnational units, demanding a permanent willingness for political negotiations.

## Keywords

Contemporary federalism; Germany; Brazil; Cooperative mechanisms; patterns of federative negotiations.

## Sumário

1. Introdução	10
2. Marco Teórico do Federalismo Cooperativo	14
2.1. Elementos gerais do pensamento político acerca do federalismo em perspectiva histórica	14
2.2. Federalismo cooperativo na chave analítica cooperação-competição	20
2.2.1. O caso brasileiro	29
2.2.2. O caso alemão	31
3. O federalismo cooperativo alemão: diretrizes, atores, processo político	34
3.1. A república federal alemã contemporânea	34
3.2. Bases do Federalismo Cooperativo Alemão	42
3.2.1. O federalismo fiscal alemão	45
3.2.2. História do federalismo fiscal na Alemanha	46
3.3. O federalismo fiscal contemporâneo	50
3.3.1 O sistema de equalização fiscal e a 'lei de compensação financeira interestadual' ( <i>Länderfinanzausgleich</i> )	54
3.4. A Câmara Alta alemã – <i>Bundesrat</i>	58
3.4.1. Considerações acerca da Câmara Alta alemã	67
Conclusão	69
4. Trajetória histórica do Federalismo cooperativo alemão pós-Reunificação – estudos de caso	72
4.1. Estudo de Caso 1 – A inclusão dos novos <i>Länder</i> no mecanismo de equalização fiscal interestadual em 1995	72
4.2. Estudo de Caso 2 - Negociações para a Revisão do mecanismo de equalização fiscal interestadual	80
4.3. Estudo de Caso 3 - Comissão do Federalismo – 2003 a 2006	96
Conclusão	112

5. O federalismo cooperativo brasileiro: diretrizes, atores, processo político	115
5.1. A República Federativa brasileira	116
5.2. Antecedentes históricos do Federalismo fiscal brasileiro atual	122
5.3. O federalismo e a Constituição Federal de 1988	128
5.3.1. O Sistema Tributário Brasileiro definido na Constituição Federal de 1988	130
5.4. O Senado Federal brasileiro	141
5.5. Estudos de caso sobre conflitos federativos durante os anos de 1990	151
5.5.1. Conflitos regionais na Revisão Constitucional de 1993	153
5.5.2. As mudanças nas relações intergovernamentais no governo FHC	157
5.5.3. As relações intergovernamentais no contexto das dívidas dos bancos estaduais	163
Conclusão	169
6. Considerações Finais	171
Referências Bibliográficas	178