

Introdução

A pesquisa sobre sistemas federais em vários países do mundo tem provado permanente relevância: a natureza dos acontecimentos recentes tanto na Europa quanto na América latina, por exemplo, indicam a crescente interdependência entre países em várias áreas da política externa e, desde o fim da Guerra Fria, a integração da Europa inaugurou uma agenda intensa e interdisciplinar de pesquisa acadêmica nas áreas do direito, economia, geografia e ciência política. Certamente, pode-se afirmar que a nova conformação política mundial pós-1990 reinseriu o tema do federalismo como tema primordial da ciência política, após alguns anos de esquecimento (Elazar, 1993, p. 190).

A questão central que norteia a dissertação é, portanto, a de compreender o funcionamento dos mecanismos do federalismo cooperativo na Alemanha e no Brasil em perspectiva histórica, apontando para as possibilidades e limites da cooperação principalmente a partir da Reunificação alemã em 1990 e da elaboração da Constituição Federal do Brasil democrático, em 1988.

A literatura sobre os sistemas federais contemporâneos prevê inúmeras possibilidades de pesquisa comparada¹. O presente estudo valorizará principalmente os processos históricos, sociais e econômicos que conformam e dão dinamismo a dois desses sistemas federais – o brasileiro e o alemão.

A apresentação destes dois casos pode ser derivada da ideia de que, em ambos os casos, o federalismo pode estar relacionado aos limites e capacidades do Estado em reduzir as desigualdades regionais em cada país.

No caso brasileiro, Camargo afirma que mesmo com a *permanência incontestada no compromisso constitucional dos últimos cem anos*, o federalismo no Brasil segue reafirmado na Constituição de 1988 e imbuído de seu caráter potencialmente *cooperativo, fortemente impregnado pelo compromisso com a equalização, isto é, a redução das diferenças espaciais e sociais* (2001, p. 71 e 87).

¹ Destacamos uma entre as várias contribuições recentes acerca do federalismo como área de estudo da Ciência Política: o texto de Celina Souza (2010).

No caso alemão, a queda do Muro reabre a janela histórica da possibilidade de reunificação e o federalismo demonstra ser o sistema que melhor possibilitaria a integração de 6 *Länder* com 40 anos de vivência socialista ao contexto da economia social de mercado, sem que isso causasse um colapso de governabilidade na ex-Alemanha ocidental.

Tanto no âmbito político e social do final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990, os dois casos analisados evidenciam a instituição ‘federalismo’ como arena política em que podem ser identificados esforços de negociação entre estados e União para a garantia dos interesses de cada ente federado.

Este trabalho analisará a perspectiva federativa dos sistemas fiscal e tributário na Alemanha e no Brasil buscando compreender os objetivos de cada país no estabelecimento de tributos e na determinação de prioridades em investimento público e as formas distribuição do poder na federação, através da análise do processo político que precede a distribuição recursos.

Do ponto de vista da abordagem teórico-metodológica, serão utilizadas as teorias do federalismo cooperativo produzidas pela literatura norte-americana, alemã e brasileira para tanto os mecanismos inerentes à cooperação federativa quanto os questionamentos advindos do padrão de comportamento entre atores políticos na dinâmica federativa alemã e brasileira. A reflexão teórica contou com a inestimável contribuição de grandes pensadores e revisores do federalismo alemão como a Prof. Sabine Kropp, o Prof. Arthur Benz, o Prof. Klaus Von Beyme e, destacadamente, de um dos grandes teóricos do federalismo cooperativo alemão, Prof. Fritz Scharpf, que, em entrevista à autora, possibilitou o aprofundamento da compreensão das teorias que explicam o federalismo cooperativo naquele país.

A pergunta-chave que norteia, portanto a pesquisa é: como evoluíram, em suas similitudes e diferenças, os federalismos cooperativos brasileiro e alemão desde o início dos anos de 1990?

A análise da referida questão dá-se ao longo de quatro capítulos. O capítulo 1 expõe algumas reflexões teóricas acerca do federalismo no ambiente norte-americano e europeu, mostrando a trajetória do pensamento político acerca dessa temática. Em seguida, buscou-se expor o conceito de federalismo cooperativo com vistas a definir o eixo metodológico que norteará o trabalho. Os casos brasileiro e alemão são brevemente apresentados a partir da perspectiva das

suas dinâmicas históricas específicas de forma a introduzir o leitor às condições que levam à apresentação e análise desses mesmos casos.

O capítulo 2 apresenta a história do federalismo fiscal alemão como pano de fundo informacional necessário à apresentação e análise de duas instituições do sistema político alemão que conferem especial inteligibilidade ao federalismo cooperativo, quais sejam o sistema tributário (*Finanzverfassung*) e a Câmara Alta (*Bundesrat*). Tendo definido marcos da cooperação entre entes já em 1969, o Estado federal alemão logrará expandir o sistema tributário nacional, em larga medida bem-sucedido na equalização dos níveis de vida, ao território da ex-Alemanha Oriental quanto da Reunificação. Uma das características específicas do federalismo alemão, apresentada no capítulo 2, é o mecanismo de equalização fiscal regido pela “lei de transferência financeira interestadual”. Esse mecanismo, realizado em 4 etapas distintas, tem como resultado a ampla redistribuição de recursos entre todos os entes da federação e tem conferido ao caso alemão o seu caráter paradigmático em termos de cooperação federativa. O capítulo 2 também se dedica à apresentação e análise da composição e funcionamento da Câmara Alta alemã, chamada de Conselho Federal ou *Bundesrat*. Foram apresentadas suas principais características e o funcionamento do processo de deliberação na Casa. No decorrer do capítulo, tanto a composição da Casa, com a presença dos governadores de estado, quanto as arenas de deliberação existentes foram ressaltadas de modo a favorecer a interpretação do seu papel nos mecanismos de cooperação dos estados entre si.

O capítulo 3 apresenta três estudos de caso em que são tornados evidentes os maiores questionamentos em relação ao federalismo cooperativo na Alemanha após a Reunificação. O primeiro caso trata de negociações entre *Länder* e União para adequação do sistema tributário à realidade da Alemanha unificada. A disparidade socioeconômica entre territórios estaria na agenda política dos primeiros anos pós-Reunificação e a reforma do sistema tributário nacional seria mobilizada por diferentes atores políticos em busca de uma solução para os primeiros – e difíceis anos – da unificação territorial. O segundo caso apresenta a movimentação política em torno de modificações no sistema tributário que foi iniciada por *Länder* que, na condição de doadores, pleiteavam um afrouxamento dos mecanismos cooperativos. O terceiro caso aponta para o resultado político colhido do segundo caso apresentado: os *Länder* doadores logram inserir na

agenda pública alemã uma discussão acerca da mudança paradigmática na direção de um federalismo mais competitivo, mesmo que o resultado dos debates aponte para certa manutenção dos mecanismos cooperativos existentes. Os estudos de caso auxiliarão a compreensão do federalismo como dinâmico processo político, sujeito a mecanismos de barganha conforme interesses regionais, político-partidários ou mesmo pessoais e fortemente determinados pela cultura política especificamente alemã. O final do capítulo apresentará a visão de cientistas sociais alemães acerca da dinâmica federativa naquele país.

No capítulo 4, o federalismo brasileiro pós-1988 será apresentado e analisado a partir da sua configuração constitucional, do funcionamento do Senado Federal e das dinâmicas de barganha política desde os anos de 1990 em que, por um lado, houve mecanismos de cooperação reiterados na Constituição democrática e, por outro lado, a dinâmica fiscal e tributária minimizou o potencial de cooperação vertical e horizontal. A Constituição Federal de 1988 definirá não apenas a distribuição dos tributos entre entes federados como também mecanismos de fomento ao desenvolvimento regional através da instituição de Fundos de Desenvolvimento Regional dedicados à redução dos desequilíbrios econômicos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, reforçando via repasse de recursos, a preocupação com a garantia dos laços federativos do ponto de vista tributário. No que tange ao Senado federal, a apresentação e análise da sua constituição e funcionamento também conferem maior visibilidade à compreensão da conformação do pacto federativo no Brasil. O Senado terá alguma participação nas relações intergovernamentais apresentadas nos estudos de caso. Estes versarão sobre as relações federativas em meio à Revisão Constitucional de 1993, ao início do disciplinamento fiscal em 1994 e à questão dos bancos estaduais. Percebeu-se, através da mirada sobre esses três momentos, que pouco foi feito, do ponto de vista dos mecanismos de cooperação vertical e horizontal, para fazer frente às questões relacionadas à efetiva redução das desigualdades de renda.

O capítulo final apresentará um resumo das análises realizadas no trabalho e apontará alguns elementos que permanecem na agenda de pesquisa e que convidam ao aprofundamento do estudo acerca dos sistemas federativos sob a perspectiva da cooperação e da competição.