

Considerações Finais

O presente trabalho tratou da apresentação e análise de distintos aspectos normativos e históricos dos federalismos cooperativos brasileiro e alemão desde a redemocratização brasileira ratificada através da promulgação da Constituição Federal bem como a Reunificação alemã em 1990.

É possível acompanhar as distintas dinâmicas e perceber entre os dois casos, similitudes e diferenças no arcabouço legal, nas instituições relacionadas ao pacto federativo (mormente a Câmara Alta) e nas dinâmicas políticas reais que se deram nos anos que se seguiram aos grandes impactos político-institucionais que se deram em 1988 e 1990 respectivamente.

Para compreender melhor as diferenças e semelhanças entre os dois casos, avaliar-se-á as duas experiências a partir dos seguintes critérios:

- (1) aspectos da cooperação manifestos na Carta Magna;
- (2) aspectos da cooperação contemplados nos sistemas tributários nacionais;
- (3) mecanismos mais ou menos eficientes de equalização fiscal;
- (4) desenvolvimento institucional do federalismo cooperativo a partir dos marcos da Redemocratização brasileira e da Reunificação alemã;
- (5) características gerais de funcionamento da Câmara Alta e grau de influência na negociação federativa e, finalmente,
- (6) motivações mais evidentes para os conflitos federativos.

Quanto ao primeiro critério ('aspectos manifestos da cooperação das Cartas Magnas'), pode-se depreender da apresentação das duas cartas constitucionais que em ambas estão presentes elementos que consideram a preocupação em garantir constitucionalmente a atenção a políticas de cunho social. Em ambos os casos, diferentes dispositivos apontarão para a interpretação associativa entre os existentes laços federativos e questões de harmonia federativa. No caso brasileiro, veremos que um dos princípios elencados no texto constitucional será a busca pela redução das desigualdades regionais. No sistema tributário brasileiro delineado constitucionalmente, esse princípio será incorporado em mecanismos de cooperação vertical como os fundos de desenvolvimento regional. No caso alemão, a Lei Fundamental ressaltará a

importância do Estado Social (*Sozialstaat*) e o comprometimento do Estado alemão com a garantia e manutenção da ‘equivalência dos níveis de vida em toda a federação’. No caso alemão, o compromisso explícito com um federalismo de cunho cooperativo tem mobilizado teóricos e cientistas sociais especializados no assunto nos últimos 30 anos. A reflexão acadêmica em torno desses dispositivos constitucionais identifica as dificuldades políticas e institucionais em se manter um princípio sólido de federalismo cooperativo na Constituição.

Uma análise comparada entre as duas cartas magnas desse ponto de vista indica, portanto que, como aspecto comum, as duas permitem inferências a um jogo federativo mais cooperativo que competitivo. No entanto, como mostraram os capítulos 2 e 4, as forças que atuaram sobre a Constituição de 1988 previam muito mais a autonomia política e fiscal, o que teria potencial para gerar tanto cooperação quanto competição entre entes. No caso alemão, a centralização dos mecanismos de redistribuição tributária tanto antes quanto depois da Reunificação foram em grande medida responsáveis pela legitimidade do apelo dos novos *Länder* a que se cumprisse o dispositivo constitucional que garantir níveis de vida equiparados na Nação reunificada.

Em relação ao segundo critério (‘aspectos da cooperação contemplados nos sistemas tributários nacionais’) e ao terceiro critério (‘mecanismos mais ou menos eficientes de equalização fiscal’) pôde-se identificar que os mecanismos de equalização fiscal são mais rigorosos e detalhadamente elaborados no caso alemão, em que há uma tradição mais longa do princípio cooperativo, já pautado nos anos 60 e que foi reafirmado no período posterior à reunificação. Para tanto, o sistema tributário alemão consta de forma detalhada na própria Lei Fundamental, requerendo para sua modificação, emendas à constituição.

No caso brasileiro, questões orçamentárias relevantes do ponto de vista da distribuição de recursos entre entes federados são regulamentadas por leis complementares. O resultado é a pouca definição das competências e atribuições de cada ente, com consequências como a indefinição de atribuições tanto decisórias quanto arrecadatórias de União, estados e municípios e a geração de impostos de má qualidade que busquem suprir as necessidades de cada ente.

A grande diferença que marca os dois casos estudados, do ponto de vista dos seus sistemas tributários, é que, no caso alemão os mecanismos cooperativos tanto verticais quanto, acima de tudo, horizontais, estão no coração do sistema tributário

e são os maiores responsáveis pela ampla redistribuição de recursos entre os entes federativos. Mesmo sendo alvo de constantes críticas no ambiente político e acadêmico, parece incontestável o diagnóstico de que o ‘mecanismo de equalização fiscal interestadual’ de fato tem logrado garantir em larga medida a equivalência na oferta de serviços sociais em todo o território alemão unificado. A literatura consultada para este trabalho confirmou essa hipótese e comprovou os benefícios advindos desse repasse de recursos ainda especialmente para questões de infraestrutura, ciência e tecnologia no território da ex-Alemanha Oriental.

No caso brasileiro, diferentemente do caso alemão, constatou-se que os mecanismos dispostos em lei preveem repasse de recursos verticais da União para os entes federados, mas os mecanismos de cooperação horizontais não são explorados no arcabouço jurídico. Ainda que haja ampla margem para o desenvolvimento de mecanismos interestaduais ou mesmo regionais de cooperação, o sistema tributário nacional não os incorpora em seu texto.

Do ponto de vista da configuração normativa, a comparação poderia permitir a hipótese de que quanto maior a definição dos mecanismos de cooperação horizontais e verticais, mais eficiente a cooperação seria. No entanto, essa hipótese desconsideraria os percursos históricos em ambos os países que justamente levam – ou não - a essa ‘centralização’ ou ‘descentralização’ dos mecanismos cooperativos nos referidos sistemas tributários.

Do ponto de vista do resultado, no entanto, é valiosa a indicação de que os mecanismos cooperativos, no caso alemão, estão ligados a um projeto de país que não toleraria disparidades notórias nos níveis de vida dos seus cidadãos. Isso significa dizer que os resultados logrados guardam estreita relação com as expectativas e com soluções toleradas por entes federados e cidadãos. No caso brasileiro, as disparidades socioeconômicas parecem não afetar a coesão federativa de forma a exercer pressão extrema sobre a letra da lei no sistema tributário nacional. Ainda que mecanismos formais e informais de cooperação horizontal existam, do ponto de vista do resultado, contenta-se com os mecanismos verticais definidos em lei que, desde a primeira década após a Redemocratização, não avançaram muito do ponto de vista do resultado: a redução das desigualdades regionais.

Em relação ao quarto critério (“desenvolvimento institucional do federalismo cooperativo a partir dos marcos da Redemocratização brasileira e da

Reunificação alemã”), pode-se identificar na trajetória do federalismo alemão nos últimos vinte anos, principalmente a partir da avaliação dos estudos de caso apresentados no capítulo 3, que o federalismo alemão sofre mudanças incrementais no sentido não somente da reforma concreta de dispositivos relacionados à equalização fiscal horizontal como também do ponto de vista da reflexão acerca do paradigma do federalismo cooperativo. O último caso apresentado, que descreve brevemente a reforma do federalismo entre os anos de 2003 e 2006, apontará o amadurecimento do debate acerca da questão e a disposição para pequenas mudanças e adaptações que satisfizessem os interesses da maior parte dos *Länder*. No caso brasileiro, a dinâmica dos debates não mostrou o mesmo incrementalismo identificado para o caso alemão. À parte da Revisão Constitucional já prevista para 1993, em que questões tributárias essenciais acabam por ser debatidas apenas tangencialmente, a dinâmica do federalismo brasileiro dos últimos vinte anos tem se mostrado mais engessada política- e institucionalmente que o federalismo alemão. No caso brasileiro, os mecanismos de compensação fiscal permaneceram em larga medida os mesmos no período posterior à Constituinte e ao Plano Real – as duas conjunturas críticas ocorridas no Brasil em finais dos anos 80 e início dos anos 90. De certa forma, portanto, pode-se afirmar que o federalismo cooperativo alemão, ainda que mais condicionado aos ‘entrelaçamentos políticos’ que conferem a ele a alcunha de sistema sub-ótimo, cedeu aos estímulos de reinvenção incrementalista de alguns dos seus pressupostos. No caso brasileiro, a hipótese é a de que a reinvenção dos pressupostos tributários de redistribuição não estivesse à disposição no debate político. A agenda foi pautada pelo fortalecimento da União e pela busca do solucionamento das questões fiscais dos estados. Uma reforma tributária que reorganizasse estruturalmente essas relações não obteve maior ressonância no período.

Quanto ao quinto critério (“características gerais de funcionamento da Câmara Alta e grau de influência na negociação federativa”), pode-se identificar algumas similitudes e diferenças. A Câmara Alta alemã certamente parece deter mais poder de barganha e poder decisório que a Câmara Alta brasileira. Isso se dá devido à sua composição, já que nela estão representados os próprios governadores de estado que, em tese, teriam aí a arena ideal para a solução de conflitos. No entanto, a organização da própria Casa e o mecanismo de aprovação

de decisões engessa a sua capacidade decisória, relegando a espaços informais a verdadeira arena de decisão entre entes como observado nos casos apresentados. No caso brasileiro, a Câmara Alta tem prerrogativas importantes em matéria orçamentárias. Durante o período analisado, constatou-se que, quando solicitado, o Senado Federal atendeu às exigências de maior qualidade técnica na definição de questões tributárias e fiscais, ao custo de terceirizar responsabilidades e, com isso, reduzir os mecanismos de *accountability* sobre a sua própria atuação. Ainda assim, notam-se poucos resultados concretos quando do empenho da Casa em questões de desigualdade regional. Tomando como amostra a legislatura atual, notou-se pouco entrosamento entre parlamentares membros das Comissões de Assuntos Econômicos e de Desenvolvimento Regional e Turismo, indicando uma possível desarticulação entre esses dois temas na Casa que representa o pacto federativo.

Quanto ao sexto critério e último critério (“motivações mais evidentes para os conflitos federativos”), identificou-se tanto no caso brasileiro quanto no caso alemão alguns elementos que evidenciam a clivagem entre estados ‘ricos’ e ‘pobres’ indicando que todo o processo cooperativo está imbuído de negociações que satisfaçam ambos os setores. Quando da insatisfação das demandas, surgem algumas vezes que sustentam maior esforço de cooperação enquanto surgirão também vozes em prol da competição. As teorias da Ciência Política alemã recuperadas para a iluminação dos estudos de caso do capítulo 3 indicaram o diagnóstico da ineficiência do sistema pelo excesso de elementos de cooperação e pelas múltiplas forças agentes no processo decisório em torno dela. Para o caso brasileiro, é possível identificar um arcabouço legal menos ‘entrelaçado’, mas ainda assim múltiplos agentes de veto que tornam o processo decisório moroso e, do ponto de vista da cooperação para o equilíbrio regional, pouco eficiente. Pesquisas mais recentes apresentadas no capítulo 4 identificam alguma desconcentração de renda nas áreas mais desenvolvidas do país, mas não é possível relacionar diretamente a dinâmica da redução das disparidades regionais à atuação proativa dos entes visando à cooperação federativa.

Uma hipótese é a de que uma das grandes motivações para os conflitos federativos em ambos os casos foi a restrição orçamentária e aspectos da redistribuição tributária que indicaram, no caso alemão a existência de uma desvantagem de um *Land* em relação a outro (desvantagem horizontal) e, no caso

brasileiro, a existência de uma desvantagem dos estados em relação à União (desvantagem vertical). Em ambos os casos, a União parece ser vencedora do ponto de vista da implementação da própria agenda.

No caso alemão, a União entra nas negociações após rodadas de negociações entre os entes e, através de mecanismos de barganha política, logra implementar (com algumas perdas), sua agenda de curto e médio prazo. No caso brasileiro, a maior capacidade tributária garantida constitucionalmente confere à União poderes redistributivos que serão utilizados para a negociação com os estados. Com isso, saem perdendo os mecanismos de cooperação com vistas à redução das desigualdades, meta que parece ter se tornado secundária na agenda do governo federal nos anos de 1990.

Finalmente, o estudo dos dois casos de federalismo cooperativo realizado nesse trabalho não pretende esgotar as possibilidades de pesquisa nessa temática. Ao contrário, a análise dos casos brasileiro e alemão abre várias frentes de pesquisa nas quais um aprofundamento maior poderia certamente contribuir para a compreensão da dinâmica brasileira, por um lado e, por outro, das dinâmicas (con-) federativas em curso da União Europeia.

Por exemplo, um dos aspectos interessantes a serem examinados tem a ver com pauta, na agenda pública, de questões como o que ou quais são de fato desigualdades socioeconômicas toleradas em uma federação e como fazer frente à minoração dos níveis intoleráveis de desigualdade regional. Essa questão associa intrinsecamente o modelo de federalismo em um país e sua concepção de desenvolvimento.

Também seria interessante verificar, especificamente no caso do Brasil e da Alemanha, as diferenças na apropriação da mídia acerca do tema do federalismo como eixo norteador das relações políticas no país. No caso alemão, a mídia formadora de opinião acompanhou os questionamentos levantados pela Política e pela Academia durante os últimos vinte anos, mobilizando parte da sociedade em torno dessa temática, presente no espaço público. No caso brasileiro, a hipótese é que a questão federativa, tão essencial ao funcionamento do Estado e à compreensão das dinâmicas das relações intergovernamentais, é questão estranha à sociedade brasileira, sendo até ainda pouco discutida do meio acadêmico.

De resto, a questão das desigualdades regionais infelizmente não tomou o vulto necessário nos debates políticos e no imaginário coletivo – esperamos com esse trabalho contribuir para que essa temática esteja cada vez mais presente ao menos no meio acadêmico.

Acreditamos que o federalismo pode ser um elemento-chave para continuarmos pensando as possibilidades de redução das desigualdades regionais no Brasil.