



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Uma análise crítica do Federalismo Cooperativo no Brasil

Alessandra Loio Vaz Momo

Rio de Janeiro  
2013

ALESSANDRA LOIO VAZ MOMO

Uma análise crítica do Federalismo Cooperativo no Brasil

Artigo Científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós Graduação *Lato Sensu* da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Mônica Areal

Néli Luiza C. Fetzner

Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro

2013

## UMA ANÁLISE CRÍTICA DO FEDERALISMO COOPERATIVO NO BRASIL

Alessandra Loio Vaz Momo

Graduada pela Faculdade de Direito da  
Universidade Estácio de Sá. Advogada.

**Resumo:** O Federalismo é um sistema político-social de difícil conceituação. Isso se deve, principalmente, ao fato de existirem diversos graus de descentralização que, em geral, são determinados por aspectos históricos relevantes. No Brasil, a CFRB de 1988 buscou implementar um modelo republicano federativo que, por meio da repartição de competências, visou à equivalência e à igualdade entre os membros. No entanto, o processo histórico colonial do país demonstra o ciclo de centralização do poder que, como herança, trouxe para a Carta Magna atual uma concentração da maior parte das competências na figura da União. Por isso, o Federalismo Cooperativo no Brasil é considerado assimétrico. Com efeito, o presente artigo científico visa caracterizar o modelo federalista brasileiro sob uma ótica crítica sobre a forma cooperativa adotada pelos Entes federativos que o compõem e busca evidenciar as consequências da adoção desse modelo sobre as profundas desigualdades regionais existentes no Brasil. A essência deste trabalho é, sem esgotar o tema, conceituar o Federalismo Cooperativo e enfatizar, especialmente, a sua aplicação na realidade do ordenamento jurídico brasileiro por meio de uma contextualização histórica e uma análise da estrutura do Estado brasileiro.

**Palavras-chave:** Federalismo Cooperativo. Organização Estatal. Relações Intergovernamentais. Entes Federativos. Descentralização. Divisão de Competências.

**Sumário:** Introdução. 1. O modelo Federalista Brasileiro e a questão das desigualdades sociais e econômicas do país 2. As contradições e ambiguidades que ameacem uma efetiva e funcional cooperação entre os Entes federativos 3. Os desdobramentos decorrentes do modelo assimétrico de federalismo adotado no Brasil. Conclusão. Referências.

### INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa a tratar da temática constitucional do modelo de Federalismo Cooperativo, vale dizer, a forma de organização política pela qual os Entes federativos gozam da presença simultânea de elementos competitivos e cooperativos, traduzindo, em tese, uma maior igualdade entre eles.

O artigo científico em questão priorizará a discussão da aplicação do mencionado modelo no ordenamento jurídico brasileiro, fazendo uma análise da evolução histórica da aplicação do federalismo no Brasil, bem como um estudo crítico sobre as diretrizes atuais dessa forma de organização política e as mudanças por ela sofridas trazidas com o advento da Constituição de 1988.

Diante desse panorama, visa-se a compreender o porquê, mesmo com os inegáveis avanços da Carta Magna, de o modelo de federalismo cooperativo brasileiro ainda se manter atrelado à tradição de concentrar maiores poderes e importância na figura da União, fato que, por isso, gera uma série de contradições e ambiguidades que ameaçam o desenvolvimento igualitário do país e a manutenção de uma relação horizontal entre os Entes federativos.

Indiscutível é que as políticas públicas de um país estão diretamente relacionadas ao modelo de governo que ele segue. De tal feita, analisar-se-á se o modelo Federalista implementado atualmente no Brasil pode influenciar na questão das desigualdades sociais e econômicas do país.

Para tal, pretende-se analisar brevemente a evolução histórica do Federalismo Brasileiro, correlacionando-a com as bases traçadas pela Constituição de 1988 para a implementação do atual modelo de Federalismo Cooperativo vigente no país, revelando as possíveis lacunas desse modelo brasileiro que, apesar de mostrar cooperativo, ainda se prende à tradições centralizadoras.

Nesse diapasão, o trabalho discutirá se a adoção do Modelo de Federalismo Cooperativo é por si própria uma garantia da implementação de práticas democráticas comprometidas com a população, ou se é possível que existam características que ameacem uma efetiva e funcional cooperação entre os Entes federativos.

Assim pode-se estudar a falta de unicidade e homogeneidade que se mostra entre os Entes federativos brasileiros, os quais se apresentam com graus de autonomia e poder

distintos. Tal análise permitirá entender se isso acarreta, como consequência, a profunda disparidade entre as diferentes regiões brasileiras que até hoje não foi superada, o que, sem dúvidas, leva a problemas sociais graves.

O presente artigo científico se preocupará em evidenciar também se existem e quais seriam os impactos resultantes da assimetria do Federalismo Cooperativo sobre a coesão federal, buscando constatar, dessa forma, se o modelo Federalista implementado atualmente no Brasil pode influenciar realmente a questão das desigualdades sociais e econômicas do país.

Dessa forma, o presente estudo, após a análise completa da estrutura do modelo federalista implementado no ordenamento jurídico pátrio, pretende, sem, contudo, esgotar o tema, elucidar a fragilidade do modelo de Federalismo Cooperativo Brasileiro. Será chamada a atenção para as lacunas advindas da implementação de um modelo político de federalismo considerado assimétrico, no sentido de que se concentram competências na figura da União, as quais poderiam e deveriam ser descentralizadas nas figuras dos demais Entes federativos, a fim de se obter a igualdade entre eles, alcançando também uma igualdade maior entre as regiões brasileiras.

## **1. O FEDERALISMO NO BRASIL, A GUERRA FISCAL E A QUESTÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS E ECONÔMICAS DO PAÍS**

Não há como apontar uma definição exata e irrefutável para o modelo federalista, já que não existe um modelo que possa servir como paradigma para um Federalismo dito universal. Prova disso é o fato de que as diferentes Constituições, não só de distintos Estados como também as de um mesmo Estado aplicadas em diferentes épocas, apresentam soluções

diversas e muitas vezes até contraditórias para a estrutura federativa implantada no respectivo território.

Nesse sentido, faz-se mister analisar, ainda que brevemente, os fatos históricos que influenciaram a criação do que hoje pode-se chamar de um modelo federalista brasileiro. Somente assim será possível delinear as suas características principais e, a partir disso, estudar a chamada Guerra Fiscal e as suas consequências para as questões socioeconômicas do país.

### **1.1. AS HERANÇAS DA HISTÓRIA DO FEDERALISMO BRASILEIRO**

A formação de um Estado Republicano e Federativo brasileiro sofreu inegável influência do movimento liberal, que ganhou força durante a Revolução norte-americana. Tal movimento foi responsável pela adoção de um modelo federalista naquele país, o qual surgiu da união das províncias ali existentes, visando à formação de uma nação.

A influência do movimento liberal fez com que o modelo federalista surgido nos Estados Unidos tivesse como base a não interferência do governo central no domínio econômico. Assim, os Entes federativos gozavam de grande soberania e autonomia, constituindo o que se convencionou chamar de Federalismo dual. Tratava-se de “separar duas esferas estanques, a da União de um lado e a do Estado-membro de outro. (...) Dele decorria a repartição horizontal de competências com a previsão de tributos exclusivos”<sup>1</sup>.

Esse modelo perdurou até a grande depressão de 1929, que mergulhou os Estados Unidos em uma recessão econômica jamais antes experimentada. Nesse ponto, houve a necessidade de intervenção do governo federal para resolver os problemas causados pela crise econômica.

---

<sup>1</sup> RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo Assimétrico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 48.

Ao contrário do que ocorreu nos Estados Unidos, o sistema federativo que foi implementado no Brasil formou-se de um movimento segregacional, ou seja, foi o poder centralizado que se fragmentou entre as diferentes províncias brasileiras, que passaram a ser consideradas Entes federativos.

A ausência de uma revolução tornou a implementação da federação, bem como de outros ideais liberais, fragilizada e incompleta. Movimentos separatistas tomaram conta do país obrigando o poder central a dosar a liberdade concedida às províncias, a fim de não colocar em risco a unidade nacional.

A Constituição de 1824 constituiu-se de modo a atender aos interesses das oligarquias, ou seja, da elite econômica brasileira, que era composta majoritariamente pelos proprietários de terra e pela elite ligada ao império. Nesse sentido, a elite econômica do país confundia-se com a elite política, já que a participação nas decisões políticas locais ou nacionais ficou restrita aos componentes dessas classes dominantes e seus interesses particulares, gerando exclusão social dos demais membros da sociedade. Não se observava, portanto, os princípios da soberania popular, da federação e do Estado Democrático de Direito.

Somente quando teve início o período regencial – quando D. Pedro I retornou a Portugal e D. Pedro II, ainda criança, ascendeu ao trono – é que se iniciaram revoltas permeadas pelos ideais republicanos e federalistas no Brasil. Como consequência, por meio de uma aliança entre as oligarquias rurais, sedimentaram-se as bases que culminariam na proclamação da república e, por conseguinte, a adoção oficial de um modelo federalista brasileiro.

O Brasil adotou o modelo federalista dual em que ficou evidente a sobreposição da União sobre os demais Entes federativos, em que pese a adoção da separação entre os três poderes, com a União, Estados membros e Municípios dividindo as três esferas do Poder Público.

A Revolução de 1930 trouxe a mudança do modelo federalista adotado no país, o qual deixou de ser dual, passando a ser cooperativo. Em relação a esse novo modelo, “uma de suas características é a solidariedade que envolve permanentes contactos entre a comunidade central e as comunidades parciais”<sup>2</sup>.

Neste diapasão, a Constituição Federal de 1934 buscou definir as competências concorrentes entre a União e os demais Estados membros, objetivando a solidariedade entre os dois níveis de governo na prestação dos serviços públicos. Em contrapartida, ampliou os poderes federais, atribuindo maior número de competências à União, a qual permaneceu na posição de ente sobressalente. Apesar de seus avanços, sua aplicabilidade foi curta, pelo que foi substituída pela Era Vargas.

Não somente durante o período Ditatorial imposto por Vargas, como também naquele levado a efeito pelos militares, pode-se observar que a forma federalista foi descaracterizada. Isso porque, para garantir a sua manutenção no poder e ao mesmo tempo a unicidade dos territórios, os ditadores valiam-se da redução da autonomia dos Estados-Membros, ampliando, proporcionalmente, o poder investido na figura da União, o que, claramente caracterizava-se como um retrocesso.

Da história política do Brasil depreende-se, portanto, que a implementação do modelo federalista brasileiro deu-se de forma conturbada e ineficiente, o que, sem dúvidas, causa reflexos até os dias atuais, influenciando na questão das desigualdades sociais e econômicas do país.

## **1.2. O FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SEU IMPACTO NAS DESIGUALDEDES REGIONAIS E NO SURGIMENTO DA GUERRA FISCAL**

---

<sup>2</sup> Ibid., p. 49.

De um modo geral, pode-se dizer que as divisões de competências impostas pela Carta Magna delineiam o modelo de federalismo adotado em um país, já que através dessa divisão de competências é possível aferir-se o grau de descentralização ou de centralização do poder em um país, o que configura ponto central dos sistemas federados, sendo, portanto, fundamental para a identificação de suas espécies.

Segundo Ricardo Rodrigo P. Teixeira<sup>3</sup>, o Estatuto básico de 1988, assim como as Constituições modernas em geral, tende a ser super-rígido no que se refere à separação de funções estatais (funções executivas, legislativas e judiciárias), não se admitindo em nenhuma hipótese a supressão de qualquer uma delas pelo Estado, sob pena de descumprir o preceito fundamental para o qual fora criado. Tampouco admite a CFRB de 1988 que haja a concentração destas funções em um único centro de decisão. Comenta o autor que “a concepção hodierna de Estado democrático de Direito não aceita quaisquer aglutinações de poder nesse sentido, a fim de não comprometer liberdades públicas e direitos individuais”<sup>4</sup>.

A implementação da Constituição Federal de 1988 não só colocou em prática os ideais de um modelo federalista cooperativo preconizados pela constituição de 1934, como também trouxe diversas inovações que não haviam sido experimentadas anteriormente no Brasil, e, em alguns casos, trouxe tendências inéditas em nível mundial, como é o caso da autonomia concedida aos Municípios.

Conforme ensina Roberta Camineiro Baggio<sup>5</sup>:

[...] a atual Constituição brasileira redefiniu os papéis desempenhados pelos entes federados, distribuindo e descentralizando questões de ordem política, administrativa e, principalmente, financeira, que ficaram centralizadas durante o regime militar. Foram instituídas também, possibilidades de desenvolvimento de um modelo cooperativo de federação.

---

<sup>3</sup> TEIXEIRA, Ricardo Rodrigo P. *Federalismo Cooperativo Segundo Gilberto Bercovici*. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto21418/federalismo-cooperativo-segundo-gilberto-bercovici>>. Acesso em :12 jan. 2013.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> BAGGIO, Roberta Camineiro. *Federalismo no Contexto da Nova Ordem Global*. Curitiba: Juruá, 2006, p.109.

Existem modelos em que as relações entre a União e os Estados- membros e destes entre si são dotadas da presença simultânea de elementos competitivos e cooperativos. Podemos caracterizar o federalismo cooperativo como uma espécie de tal gênero.

Nesse sentido, faz-se mister analisar as divisões de competências impostas pela Carta Magna, uma vez que, como dito, é tal divisão que delinea o modelo de federalismo adotado no país.

Os art. 23 e 24 da CFRB de 1988, ao definirem as competências comuns e concorrentes dos Entes Federativos, foram os principais dispositivos que levaram à instituição do Federalismo Cooperativo no Brasil, de forma que todos os Entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição.

Esses dispositivos reconhecem as diferenças entre os Entes e procuram equilibrá-los, justamente através da divisão de competências. É esse o ponto fundamental no qual o modelo federalista em estudo se apoia, a fim de atingir um equilíbrio que possa propiciar a diminuição das desigualdades regionais.

Países que contam com dimensões continentais como o Brasil possuem grandes heterogeneidades territoriais, estruturais, culturais e econômicas. Naturalmente, caso não se implemente uma política governamental estruturada, forte e presente, instalam-se profundas desigualdades regionais. A definição de uma forma de distribuição das receitas e dos gastos públicos coesa e preocupada com o equilíbrio entre os Estados- membros é fundamental para a organização federativa.

Dessa forma, nos artigos supracitados e também nos artigos 43 e 151, a Constituição Federal de 1988 não só estabeleceu a organização do Estado Federal brasileiro, mas também definiu as áreas de competências de cada ente federado e principalmente as formas de repartição tributária.

Nesse sentido, pertinente se faz a observação de Dircêo Torrecillas Ramos<sup>6</sup> sobre o disposto nos art. 43 e 151:

São preceitos que estabelecem uma cooperação visando a diminuição das desigualdades, o desenvolvimento equilibrado, a criação de regiões. Estabelecem, além da distribuição da receita, outras formas de incentivos. Entre estas encontramos os juros favorecidos, isenções, reduções e diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas.

Assim, a descentralização político-financeira a que pretende a Constituição de 1988 estimulou a criação de sistemas de incentivos fiscais nos estados da federação, introduzindo a chamada guerra fiscal. Tal situação decorre do fato de que alguns Estados oferecem vantagens tributárias e incentivos para que o setor privado invista em seu território.

A crítica que se faz é que tais incentivos são oriundos de acordos entre o poder público e o setor privado que, visando ao lucro e ao desenvolvimento, muitas vezes não respeitam o texto constitucional.

De tal sorte, os recursos que são aí originados, muitas vezes são mal empregados. Além disso, a concorrência entre os Estados, à qual se dá o nome de ‘guerra fiscal’, muitas vezes é desleal, valendo-se de diferenças históricas.

Dessa maneira, Estados historicamente favorecidos são capazes de captar mais recursos, os quais reinvestem não em âmbito nacional, mas apenas em seus territórios. A consequência não poderia ser outra se não a acentuação das desigualdades regionais já existentes e a alimentação de um ciclo vicioso.

Em que pese o prevalecimento da concentração de competências na figura da União, observa-se também uma mudança em seu padrão de atuação, apontando para um esvaziamento da questão regional no federalismo brasileiro.

As relações intergovernamentais se processam entre os três níveis de governo, tanto vertical quanto horizontalmente, isto é, entre a União e os Estados-Membros; entre a União e

---

<sup>6</sup> RAMOS, op. cit., p. 175.

os Municípios; entre o Estado-Membro e os Municípios; os Estados-Membros entre si; e os Municípios entre si.

Assim, com a questão da Guerra Fiscal, a cooperação vertical ficou restrita às transferências constitucionais obrigatórias, já que coube preferencialmente aos estados brasileiros a tarefa de fazer o planejamento e de encontrar meios para o seu crescimento econômico.

Em adição, também as relações intergovernamentais horizontais sofreram distorções, no sentido de que, em busca de favorecimento econômico que possibilite o seu desenvolvimento, disputam ao invés de cooperarem entre si.

Roberta Camineiro Baggio<sup>7</sup> chama a atenção para o fato de que a disputa horizontal gera efeitos negativos não só para os Estados, mas traz malefícios a todos os componentes do modelo federativo:

A busca desenfreada por investimentos do setor privado levou os Estados a uma competição sem limites, representada pelos incentivos fiscais – na maior parte das vezes, estes são financiados pelos bancos estaduais e prejudicam outros Estados da Federação. O que acaba ocorrendo, na maior parte das vezes, é que tais incentivos não podem ser assumidos pelos Estados e são repassados para a União, utilizando-se, principalmente, da via de socorro do Banco Central aos bancos estaduais.

Apesar dos inegáveis avanços trazidos pela Carta Magna, através da divisão levada a efeito pela Constituição vigente, nota-se que a União é a figura central que acaba por concentrar em si grande parte das competências. A situação fica clara pela análise dos artigos anteriormente mencionados.

O art. 21 traz as matérias de caráter administrativo, de competência da União. Por sua vez, o art. 22 elenca as competências sobre as quais a União tem a prerrogativa de delegação aos Estados-membros. O art. 23 traz, por outro lado, as competências comuns, ou seja, dispõe sobre as matérias em que União, Estados-membros e Municípios estabelecem uma relação de cooperação na federação. Finalmente, o art. 24 prevê as competências concorrentes, que cabem tanto à União como aos Estados-membros.

---

<sup>7</sup> BAGGIO, op. cit., p.109.

Fica evidente, assim, a fragilidade da Federação Brasileira, no sentido de que se concentram competências na figura da União, as quais poderiam e deveriam ser descentralizadas nas figuras dos demais Entes federativos, a fim de se obter a igualdade entre eles, alcançando assim, a igualdade entre as regiões brasileiras.

Dessa maneira, é contraditório que um modelo que se pretende cooperativo ainda permaneça atrelado a tradições centralizadoras. Para que ocorra uma cooperação efetiva, há necessidade do fortalecimento da participação de cada um dos membros na ação governamental de forma que todos sejam capazes de assumir responsabilidades e desempenhar a contento as ações que compete a cada um.

Só assim será possível levar a efeito um modelo federalista cooperativo realmente comprometido com o equilíbrio entre os Estados-membros, bem como se criará um ambiente favorável aos investimentos em âmbito nacional, desfortalecendo a chamada “guerra fiscal”.

## **2. AS CONTRADIÇÕES E AMBIGUIDADES QUE AMEAÇAM UMA EFETIVA E FUNCIONAL COOPERAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS**

A Constituição de 1988 trouxe inegáveis avanços que tornaram o federalismo brasileiro muito mais cooperativo. No entanto, ainda há um longo caminho a ser percorrido. Isso porque, devido a diversos fatores históricos, culturais e até mesmo econômicos, o Brasil ainda apresenta uma série de ambiguidades, ou seja, ao mesmo tempo em que traz avanços no sentido da cooperação entre os estados-membros, traz alguns retrocessos que funcionam como barreiras à este objetivo.

Analisando a questão, Roberta Camineiro Baggio<sup>8</sup> afirma que o federalismo brasileiro é artificial pelo que se formou por conveniência, respeitando apenas a distribuição por fatias

---

<sup>8</sup> Ibid., p. 111.

de poder entre as elites.

Essa submissão histórica do federalismo às elites é uma das principais causas responsáveis pelos vícios que ainda contaminam o federalismo brasileiro e que, por conseguinte, ameaçam a efetiva cooperação entre os Entes.

Ainda que o pacto federativo tenha sido reformulado pela Constituição atual, a prática rotineira e enraizada da cultura política brasileira ainda é ligada ao favorecimento das elites. Isso dá espaço para a corrupção e também o pensamento elitista e egoísta ajuda na manutenção da guerra fiscal.

Infelizmente, as leis foram reformuladas, mas ainda não são capazes de reciclar a realidade. Muito pelo contrário, essa herança cultural mencionada muitas vezes acaba por influenciar, e muito, no processo legislativo: ao invés de leis comprometidas com o bem-estar da nação e, principalmente, com o seu desenvolvimento socioeconômico igualitário, produzem-se leis que favorecem uma minoria no poder e acaba por manter a massa em situação desfavorável.

Neste sentido, Roberta Camineiro Baggio<sup>9</sup> também comenta que:

É possível considerar que os problemas atuais da Federação Brasileira são fruto da herança histórica de um poder que ficou concentrado, em diversos momentos políticos, na esfera federal, mas que foi sustentado pelas oligarquias regionais. Ou seja, vivemos de forma intensa a dicotomia do central/local, sem que isso tenha significado a realização de perspectivas próprias de um pacto federativo, tal como uma descentralização comprometida com o exercício da democracia e a diminuição das desigualdades sociais. Essa dicotomia nos remete, assim, à grande contradição do federalismo brasileiro: um pacto calcado no poder das elites dominantes, que priorizou a satisfação de seus interesses econômicos, negligenciando a resolução dos problemas sociais.

Assim, fica claro que o contexto de colônia portuguesa deixou no Brasil muito mais que uma herança histórica. Deixou também uma herança cultural e política, ou melhor, uma cultura política que resiste até os dias atuais, em que pese os avanços legislativos alcançados. Prova disso é que a Constituição Federal de 1988, buscando a harmonia entre seus estados-

---

<sup>9</sup> Ibid., 112.

membros, nos moldes do federalismo cooperativo, criou uma divisão de competências entre seus Entes.

Antes do advento da Carta Magna, os estados, e principalmente os municípios, eram meros receptores de legislação, por assim dizer, pois praticamente todo o poder e autonomia emanava da União. Neste ponto, o país alcançou inegável avanço, dando a estes Entes, autonomia Constitucional.

Contudo, se por um lado a Constituição de 1988 inovou, em que pese o avanço, verifica-se também a ambiguidade, qual seja, a concentração de grande parte das competências – que não só poderiam, como também deveriam ser resolvidas pelos Estados-membros – na figura da União. Cuida-se de uma inegável herança histórica cultural na política brasileira, que remete ao tempo em que todo o poder era centralizado e emanava da coroa.

Essa concentração dos poderes na figura da União é um obstáculo à cooperação entre os Entes, na medida em que a União fica sobrecarregada com funções que na verdade, não só diz respeitam aos Estados-membros (e até mesmo aos municípios), como seria melhor se fossem por eles desempenhadas, já que envolvem uma série de peculiaridades regionais, conhecidas a fundo apenas por aqueles que lidam diretamente com o problema. Muitas dessas funções, no momento de sua execução, deveriam contar com uma análise minuciosa de fatores regionais que acabam sendo negligenciados pela União.

A Lei maior avançou ao instituir uma tendência cooperativa, qual seja, a das competências comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios em seu artigo 23. No entanto, o fato de todos os Entes terem competência para as mesmas funções determinadas acaba gerando dúvidas na prática. Assim, o ideal é que sejam feitas regras que disciplinem essa convivência. Tais regras deveriam constar em legislação complementar reguladora, a qual, mesmo após vinte e cinco anos de vigência constitucional, nunca foi elaborada.

A consequência desse retrocesso – a omissão legislativa – é também uma omissão dos estados-membros frente às competências comuns. Conforme salienta Roberta Camineiro Baggio<sup>10</sup>, “quando todos os Entes têm competências para as mesmas ações sem que existam regras que definam como executá-las, a omissão desses Entes pode prevalecer sob a argumentação de que a competência pertence sempre ao outro membro da federação”.

Da mesma forma, as competências concorrentes previstas no artigo 24 da Constituição de 1988 apresentam o mesmo problema: são um inegável avanço, na medida em que pregam a cooperação entre os Entes-federativos, mas enfrentam problemas na prática. Um dos maiores problemas são as legislações infraconstitucionais anteriores à lei maior e que ainda subsistem tratando das matérias de competência concorrente.

O grande problema está no fato de que a maior parte dessas legislações foi elaborada em períodos históricos de maior centralização política do que o momento vivido atualmente. Elas acabam sendo tratadas como normas gerais da União, mas nem sempre o são, ou melhor, quase sempre são mais específicas do que gerais, porque, inegavelmente, manifestam uma carga de centralização incompatível com a proposta do federalismo atual.

Esclarecendo a ideia, Roberta Camineiro Baggio<sup>11</sup>, citando Celina Souza e Inaiá Carvalho, assevera que:

A Constituição Federal manteve o monopólio legislativo concentrado na esfera federal e este fato, em geral pouco lembrado, é um dos paradoxos do federalismo brasileiro e o distingue das demais federações. A Constituição determina, por exemplo, que questões que estão na esfera da competência concorrente da União com os estados, tais como energia elétrica, trânsito, tráfego, minas, recursos minerais e educação, dependam de legislação federal.

Outra imensa ameaça à efetiva cooperação entre os Entes Federativos são os abusos. Como o próprio nome sugere, os abusos são as práticas que ultrapassam a medida traduzindo um desequilíbrio, principalmente de cunho orçamentário, o que também prejudica a cooperação entre os Entes.

---

<sup>10</sup> Ibid., p. 113.

<sup>11</sup> SOUZA, Celina *apud* BAGGIO, op. cit., p. 114.

Dircêo Torrecillas Ramos<sup>12</sup> define os abusos da seguinte forma:

Manifestam-se pelo mal uso dos recursos desvios de dotações orçamentárias, enquadramentos de Estados em boa situação nas Regiões de Desenvolvimento e nos benefícios, a falta de prazo etc. Estes provocam um retrocesso, uma acomodação, a falta de responsabilidade e a perda da autonomia.

Contudo, ao contrário do que se pode pensar, os abusos não estão presentes apenas do lado dos Entes mais abastados. Se por um lado configura-se abuso quando um Estado-membro arrecada muito mais que outro e, mesmo assim, não compartilha sua riqueza de modo a promover um desenvolvimento igualitário das regiões, por outro lado também resta configurado o abuso quando um ente menos favorecido recebe eternamente os recursos de outro, sem, contudo, investi-los a ponto de desenvolver-se e tornar-se independente.

A grande dicotomia da questão está no fato de que, mesmo que haja a redistribuição dos recursos excedentes dos Entes mais favorecidos para os menos favorecidos, sempre haverá um poder, um controle por parte de quem cede sobre quem recebe. Assim é que, quando há a repartição dos recursos, o federalismo cooperativo ainda é marcado pela assimetria. A simetria é atingida quando todos os Estados-membros atingem a autonomia e o equilíbrio, instaurando-se a igualdade entre as regiões.

Assim, conforme ressalta Dircêo Torrecillas Ramos<sup>13</sup>, “deve-se estimular a competitividade que ao lado da cooperação conduzirá à maior harmonia”. Isso porque, ao mesmo tempo em que devemos observar uma cooperação entre os Entes, o sentimento de competitividade também pode e deve estar presente pois ele, em uma dose segura e saudável, estimula os investimentos que só se traduzem em benefícios para a nação e promovem a igualdade.

Do exposto, depreende-se, portanto, que a Constituição atual pretendeu reformar o Federalismo aplicado no território, visando a alcançar um federalismo cooperativo. No entanto, essa reforma foi incompleta, na medida em que fez coexistir, em um mesmo sistema,

---

<sup>12</sup> RAMOS, op. cit. p, 213 – 214.

<sup>13</sup> Ibid., 213.

avanços e retrocessos, culminando em ambiguidades que ainda obstam a efetiva cooperação efetiva entre os Entes.

Como principais consequências dessas ambiguidades, o sistema atual favorece a distribuição de rendas, mas não de deveres. Isso culmina na anteriormente citada “guerra fiscal” entre os Entes. Essa má distribuição e a guerra fiscal geram, conseqüentemente, um desequilíbrio na geração da riqueza privada, já que os incentivos fiscais e as políticas de privatizações acabam sendo distintas.

Desta feita entende-se que a verdadeira cooperação, o caminho para a simetria está não só na adoção de medidas que busquem uma igualitária divisão das competências e das riquezas, mas também na implantação de um controle sobre os recursos distribuídos, sobre incentivos, sobre as aplicações, as prioridades e os custos. Ou seja, os recursos e as competências devem ser repartidos, respeitando-se uma proporcionalidade ao se levar em conta as capacidades do ente, mas, ao mesmo tempo, devem ser controlados para evitar omissões, conflitos e abusos.

### **3. OS DESDOBRAMENTOS DECORRENTES DO MODELO ASSIMÉTRICO DE FEDERALISMO ADOTADO NO BRASIL**

Como se viu, o Federalismo Cooperativo pode ser implementado em duas vertentes distintas: de forma simétrica ou assimétrica. Segundo Dircêo Torrecillas Ramos<sup>14</sup>, a simetria é o grau de conformidade que cada unidade política possui separada do sistema para o sistema como um todo e para as outras unidades membros, ao passo que a assimetria seria a situação em que cada unidade política apresenta um conjunto de características capaz de distinguir o seu relacionamento com a Unidade Central e com o sistema como um todo.

---

<sup>14</sup> Ibid., p. 96-98.

A simetria seria, na verdade, o objetivo, por assim dizer, dos Estados adotantes do federalismo cooperativo. Neste modelo, a divisão dos poderes entre a União e os Estados-membros deve ser igualitária, de modo que cada poder estatal mantenha um relacionamento com a autoridade central, porém, resguardando para si certo grau de autonomia e, principalmente, de forma que cada Estado-membro goze de suporte financeiro proporcional ao desenvolvimento de suas atividades, em que pese a existência de um modelo central, este está em um plano igual ao dos demais Entes federativos.

É possível depreender, portanto, que a simetria não é propriamente o tratamento igualitário de todos os componentes da Federação, mas sim o seu tratamento proporcional, em prol do alcance de um Estado mais igualitário. De tal feita, um Estado que se pretende cooperativo deve levar em consideração a densidade populacional, a economia, as riquezas, as características físicas do território e a representação de cada estado componente, dentre outros diversos fatores, de modo a alcançar um balanceamento nas divisões de competências e repartições de recursos.

Nesse sentido, faz-se pertinente a análise do impacto resultante da assimetria do federalismo cooperativo sobre as políticas sociais, bem como a discussão da questão dos *royalties* do Petróleo, a qual se encontra em evidência atualmente no Brasil.

### **3.1. O IMPACTO RESULTANTE DA ASSIMETRIA DO FEDERALISMO COOPERATIVO SOBRE AS POLÍTICAS SOCIAIS**

Como visto, tradicionalmente no Brasil, em que pese o modelo federalista implantando, os recursos são distribuídos desigualmente entre os Entes federativos. Isso se deve ao fato de que o Federalismo cooperativo brasileiro é, como já também mencionado, assimétrico.

As relações intergovernamentais podem se dar tanto horizontalmente quanto verticalmente. Quer-se com isso dizer as relações incidem entre a União e os Estados-Membros, entre a União e os Municípios, entre o Estado-Membro e os Municípios, os Estados-Membros entre si, e os Municípios entre si.

Segundo Alessandra Schettino Tavares<sup>15</sup>,

A atuação do governo federal, por ser a esfera com maior gama de ações, é essencial para que se desenvolva coordenação e integração entre os entes federados. No entanto, para ter êxito em regime democrático, a coordenação, não pode ser imposta, tem de ser negociada, debatida, discutida e implantada de forma gradual, levando em consideração a capacidade de execução de cada governo.

A Constituição Federal reconheceu a assimetria do Federalismo brasileiro e, procurando atingir um equilíbrio, incorporou alguns dispositivos que visam à diminuição das desigualdades. É o caso dos artigos 23, 43 e 151 da Carta Magna.

De maneira geral, tais preceitos buscam instituir justamente a cooperação entre os Entes, de modo a propiciar um desenvolvimento equilibrado das regiões brasileiras. Eles estabelecem, além da distribuição de renda, outras formas de incentivos das mais diversas naturezas. São exemplos desses incentivos os juros especiais, as isenções e reduções de tributos, etc.

Como visto, a guerra fiscal ocorre, basicamente, quando alguns Estados oferecem vantagens tributárias e incentivos direta ou indiretamente de modo a atrair os investimentos de empresas – especialmente do setor privado.

Assim é que existem mecanismos que podem ser adotados de modo a atenuar a assimetria, instaurando-se uma maior coordenação entre os estados, incitando-se a cooperação, tais como instituição de sistemas de controle financeiro, administrativo e político; estabelecimento de padrões de conduta e formas de solucionar conflitos; e desenvolvimento do planejamento governamental.

---

<sup>15</sup> TAVARES. Alessandra Schettino. *O federalismo cooperativo no brasileiro: o perfil do estado brasileiro segundo a constituição federal de 1988*. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/341/federalismo\\_cooperativo\\_schettino.pdf?sequence=>](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/341/federalismo_cooperativo_schettino.pdf?sequence=>)> Acesso em: 01 Fev 2013.

Porém, em que pese tais mecanismos, a força da assimetria do federalismo brasileiro acaba por gerar desigualdades entre as diferentes regiões do país. Enxerga-se um efeito em cadeia. As regiões menos desenvolvidas não conseguem competir com aquelas mais abastadas, pois na lógica da guerra fiscal não conseguem atrair os investimentos necessários ao seu desenvolvimento.

As regiões que o conseguem são aquelas mais ricas, que não repartem as receitas aferidas, tão pouco se prontificam a assumir as competências comuns. Toda essa lógica ajuda na manutenção das desigualdades, colocando as regiões subdesenvolvidas cada vez mais longe daquelas desenvolvidas.

Alessandra Schettino Tavares citando Fátima Anastasia<sup>16</sup>, lembra que:

O federalismo brasileiro assimétrico encontra-se diante do desafio de enfrentar as enormes desigualdades de diferentes tipos que caracterizam o país e que, muitas vezes, são agravadas pela competição predatória entre os estados-membros. As perversas condições socioeconômicas, que se mostram mais em alguns estados e em algumas regiões do que em outras, constituem ameaças para o regime democrático e afetam negativamente o exercício da cidadania democrática. O que emerge como mais preocupante é que ali onde as condições são mais precárias é exatamente onde se verifica menor desenvolvimento institucional.

Devido às grandes diferenças econômicas entre os Estados e Regiões, a Constituição Federal dispõe da repartição de receitas tributárias de forma diferenciada nos artigos 157 a 162 para recompor as desigualdades, diminuindo-as. Ao fazê-lo, reconhece não só os Estados mais carentes, mas também as regiões de Estados com alocação de recursos próprios da União e dos Estados, a eles e aos municípios.

Ocorre que, ao buscar o reequilíbrio através repartição de receitas, a Constituição Federal acabou gerando um novo desequilíbrio que culmina em uma crise de sobrecarga e ingovernabilidade. Isto ocorreu, segundo observa Selcher<sup>17</sup>:

Porque o diálogo entre os políticos foi de baixo conteúdo filosófico. O principal interesse era maior com a arrecadação de impostos e a distribuição de recursos, e menor com a estrutura, a representação governamental, as esferas de responsabilidade, a autonomia política ou a eficiência administrativa. O interesse regional, na distribuição de receitas, prevaleceu sobre outras questões, porque as

---

<sup>16</sup> ANASTASIA, Fátima *apud* TAVARES, op. cit. p. 41.

<sup>17</sup> SELCHER *apud* RAMOS, op. cit, p. 117.

regiões norte, Centro Oeste e Nordeste reuniram-se em uma coalizão majoritária (...) A análise de sistemas descentralizados mostra que o desempenho dos governos locais é, em grande parte, resultado do desenho institucional dos sistemas nacionais.

Como é sabido, os Estados e Municípios gozam de autonomia para a condução de suas políticas, mas eles não têm como realizar políticas consistentes sem o apoio do governo federal e por isso é essencial a existência de estratégias que induzam à adesão e ao comprometimento dos governos locais com a política em execução.

Alessandra Schettino Tavares citando Fátima Anastasia<sup>18</sup> coloca que, “para haver adesão dos governos locais, é necessário que estes vejam que os benefícios recebidos serão superiores aos custos políticos da execução das políticas sociais propostas”.

O Sistema Único de saúde (SUS) é um sistema repleto de falhas e mau funcionamentos. No entanto, pode-se dizer que se cuida de um programa de descentralização de políticas sociais que pode ser considerado como um exemplo bem sucedido de coordenação intergovernamental na condução da política social. Isso porque se trata de um programa que articula ações nos vários níveis de governo, por meio de relações horizontais e verticais.

Segundo Alessandra Schettino Tavares<sup>19</sup>,

O SUS caracteriza-se pela concentração de autoridade no governo federal e no financiamento da política de saúde por meio de transferências interregionais, seguindo modelo defendido por Banting e Cobbert (2003 in Arretche, 2007), pelo qual eles demonstraram que os países federativos que obtiveram êxito em reduzir as desigualdades regionais no acesso aos serviços de saúde são os que concentraram autoridade no governo central e desenvolveram sistemas abrangentes de transferências interregionais. Acrescenta-se a isso que, desde 1998, o instrumento utilizado para a transferência de recursos relativos ao atendimento dos serviços de atenção básica passou a ser calculado em termos per capita, adquirindo, assim, um caráter redistributivo, pois os recursos, nesse caso, não dependem da quantidade de atendimentos realizados em cada localidade.

Disto pode-se depreender que o SUS exemplifica um modelo de coordenação e cooperação entre os Entes federativos, na medida em que cada um deles tem atribuições indispensáveis para o funcionamento do sistema. E mais do que isso, o sistema foi criado para

---

<sup>18</sup> ANASTASIA, Fátima *apud* TAVARES, op. cit. p. 40.

<sup>19</sup> TAVARES. Alessandra Schettino, op. cit. p. 44.

que a população menos favorecida tenha acesso à saúde, e, conseqüentemente, objetiva atenuar as desigualdades sociais existentes. Através da melhoria da qualidade de vida da população é alcançado um melhor desempenho do ente federativo na vida pública, contribuindo para o funcionamento da engrenagem do cooperativismo federal.

Não cabe ressaltar aqui se na prática o sistema apresenta *déficits*, pois é um sintoma que advém de diversas outras causas, tais como a corrupção, a guerra fiscal e outros fatores tratados. O que interessa a título de análise aqui é o fato de que o objetivo do mesmo é a cooperação e a promoção da igualdade entre os Entes e que, para tal, há uma coordenação de direitos e deveres entre eles.

O governo federal tem a responsabilidade do financiamento, por meio dos recursos orçamentários, da formulação da política nacional de saúde e da coordenação das ações intergovernamentais, sendo o Ministério da Saúde o órgão responsável pela transferência de recursos aos estados e municípios.

Dessa forma, Alessandra Schettino Tavares<sup>20</sup> comenta que a “união formula as regras que definem as ações dos governos subnacionais”. A seu turno, aos municípios cabe a missão de fazer chegar à população a prestação do atendimento médico, contando com a cooperação técnica e financeira por parte da União e dos estados.

No entanto, como não poderia deixar de ser, a assimetria faz com que os governos locais dependam fortemente das transferências de recursos para prestar os serviços médicos-assistenciais à população.

Outra questão que merece apontamento é a das regiões de desenvolvimento, criadas a partir da Constituição de 1988, em seu artigo 43. A criação de tais regiões também se pautou nos ideais de cooperação e equilíbrio entre os Entes, na medida em que foram criadas entidades federais que buscam promover medidas para acelerar o crescimento de regiões ditas

---

<sup>20</sup> Ibid., p. 45.

subdesenvolvidas, de modo a torná-las autossuficientes. É o caso, por exemplo, da SUDENE (Superintendência do desenvolvimento do Nordeste) e a SUDAM (Superintendência do desenvolvimento da Amazônia).

No entanto, ao mesmo tempo que se visa ao equilíbrio entre os Entes, a mesma ambiguidade que assombra o modelo federalista volta a surgir: há um monopólio financeiro de um ente sobre o outro. Ocorre que aquele que detém o poderio financeiro e é responsável por distribuir os recursos acaba detendo um poder indevido sobre aquele que recebe, pois obviamente, tem a prerrogativa de facilitar ou dificultar o desenvolvimento do destinatário.

Certo seria, dentro do ideário da cooperação, que este auxílio financeiro para o desenvolvimento fosse dado em função do espírito de união, de desenvolvimento igualitário da nação e não por uma imposição, por uma obrigação advinda da criação de uma superintendência de desenvolvimento, por exemplo. Essa doação espontânea, por assim dizer, desde que os destinatários não pratiquem os abusos anteriormente estudados, seria suficiente para sanar as desigualdades históricas e somente até se atingir a igualdade entre os Entes.

Explica Dircêo Torrecilhas Ramos<sup>21</sup> que

As entidades regionais, juridicamente não interferem na autonomia dos Estados, mas, na prática, pesam sobre sua orientação administrativa. (...) Estas regiões são formadas por vários Estados, considerados no todo ou em parte. A União, devido aos altos recursos que a elas destina, exerce sobre as mesmas enormes poderes. (...) A concentração de recursos no Poder Central para posterior distribuição tem provado ser um fator de centralização, perda de autonomia, dos beneficiários, contrária ao federalismo. Todavia, também a regionalização atenua a concentração de poderes a qual resulta na centralização. O artigo 160 ao vedar a retenção de recursos, também diminui a centralização.

Assim concluí-se que ao tentar atingir um equilíbrio, uma cooperação entre os Entes, a Constituição Federal de 1988 visou repartir as receitas e as competências. No entanto, foi infeliz ao favorecer os Estados e Municípios em relação à divisão financeira, e concentrar na União a maior parte das competências. Nesse cenário, a união perde receitas e se vê sobrecarregada de competências que não pode delegar aos demais Entes; eles é que tem que

---

<sup>21</sup> RAMOS, op. cit, p. 198.

“pedir” tais competências. Ao buscar a equidade, errou-se na medida, tendo como resultado um desequilíbrio que, por razões históricas, pende para o lado da União.

Conforme bem salienta Dircêo Torrecilhas Ramos<sup>22</sup>,

A solução seria um reajuste, mas como regra deve surgir o aumento da carga tributária que sempre é suportado pelo cidadão, através de tributação direta ou indireta. É o caso do imposto criado recentemente, destinado ao Ministério da Saúde. A sobrecarga do cidadão também significa um desequilíbrio. Afinal, o Estado é um meio, com a proposta do federalismo, para alcançarmos a paz, o bom governo e a liberdade.

Neste diapasão, Alessandra Schettino Tavares<sup>23</sup> também conclui que “a assimetria presente entre os estados federados e entre as regiões brasileiras revela que as instituições políticas existentes atualmente não estão sendo capazes de executarem as normas constitucionais no sentido de minimizar as desigualdades e assimetrias entre os cidadãos brasileiros, os Entes federados e as regiões do país”.

### **3.2. ANÁLISE DA QUESTÃO DOS ROYALTS DO PETRÓLEO SOB A ÓTICA DO FEDERALISMO COOPERATIVO**

Recentemente descobriu-se uma gigantesca reserva de petróleo localizada a aproximadamente 7.000 metros de profundidade no litoral brasileiro, especialmente na região do estado do Rio de Janeiro. Com tal descoberta iniciaram-se também grandes e intensas discussões a cerca, principalmente, da destinação dos recursos oriundos da extração petrolífera.

Os *royalties*, como são chamados, são os recursos arrecadados através de impostos pelos governos dos locais onde se realiza a extração de recursos naturais, como o gás natural e o petróleo. Do ponto de vista legal, a propriedade dos recursos naturais da plataforma

---

<sup>22</sup> Ibid., p. 178.

<sup>23</sup> TAVARES. op. cit. p. 42.

continental, da zona econômica exclusiva e dos recursos minerais é da União, pela força do artigo 20, incisos V e IV da Constituição de 1988 e artigo 3º da Lei do Petróleo (lei 9.478/97).

No entanto, é assegurada, pelo § 1º do mesmo artigo 20 da Lei maior brasileira, a participação no resultado ou compensação financeira pela sua exploração. Ou seja, os *royalties* são uma espécie de compensação financeira decorrente da extração dos recursos naturais, sendo, pois, uma garantia constitucional.

Nas preciosas lições de Roseane de Carvalho Gomes<sup>24</sup>, citando Harada, o pagamento dos *royalties* se justifica principalmente pelo fato de que:

Em casos de acidentes, decorrentes dessas atividades, torna-se imperiosa a imediata mobilização de recursos materiais e humanos pelos poderes públicos. E o poder público local é sempre aquele que se encontra na linha de frente para prestar os primeiros socorros à população atingida. Daí o caráter contraprestacional desse tipo de ingresso de dinheiro, denominado compensação financeira. (...) Compreende-se a inclusão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, já que a exploração dessas atividades em seus territórios pode trazer prejuízos decorrentes de ocupação de áreas para instalação de equipamentos e de invasão por águas dos reservatórios. Mesmo em se tratando de extração de petróleo ou gás natural, do mar territorial ou da plataforma continental, sempre haverá instalações marítimas ou terrestres, de embarque ou desembarque, que justificam essa compensação.

A polêmica, designada como “a questão dos *royalties*”, gira em torno de um projeto de lei enviado ao Congresso Nacional que propõe a partilha dos *royalties* petroleiros. Até o presente momento, os recursos arrecadados a título de impostos sobre a extração do petróleo no país são revertidos para o estado em que se dá a retirada. São inúmeras as justificativas para tal. Uma delas é a de que, conforme mencionado anteriormente na citação de Harada<sup>25</sup>, os estados ditos produtores são aqueles que suportam todos os efeitos da atividade em seu território, o que demandaria certos investimentos tais como políticas de segurança e infraestrutura – estaleiros e estradas, por exemplo - dentre outros.

Assim, os impostos sobre a atividade se justificariam na medida em que seriam revertidos para o melhoramento das condições de exercício da atividade naquela determinada

---

<sup>24</sup> HARADA, Kiyoshi *apud* GOMES, Roseane de Carvalho. *Os Royalties do Petróleo no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. Disponível em <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,os-royalties-do-petroleo-no-ordenamento-juridico-brasileiro,36886.html>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

<sup>25</sup> HARADA, Kiyoshi *apud* GOMES, op. cit.

localidade. O principal argumento, então, daqueles que defendem a não aprovação do projeto de lei, seria o de que não caberia o questionamento e eventual mudança no atual regime diante da descoberta do pré-sal, tendo em vista que a distribuição da renda petrolífera igualmente entre estados que sofrem o impacto da exploração diretamente e aqueles que não o suportam seria demasiado injusto.

O novo projeto altera a dinâmica atual, na medida em que concede novas conformações e participações especiais na exploração dos blocos da camada do pré-sal (como ficou popularmente conhecida a área descoberta), fazendo com que os estados e municípios, também recebam as contribuições de uma forma mais igualitária.

As conturbações políticas ocorreram e estão ocorrendo graças ao modo de como são distribuídos os *royalties* nas explorações dos outros campos e bacias de petróleo atualmente. Como já mencionado, é comum que as contribuições sejam inteiramente revertidas para o estado onde se exerce a atividade. O que acontece é que a má distribuição do petróleo em território nacional (o Rio de Janeiro, por exemplo, apresenta aproximadamente 70% do petróleo já encontrado em águas brasileiras) faz com que os valores recebidos por certos estados sejam astronômicos e causem estranheza.

Pouco haveria que se discutir se, de fato, na prática, os *royalties* do petróleo fossem totalmente convertidos em desenvolvimento científico e investimento em infraestrutura. Todavia, o que se vê é que a falta de controle abre as portas para corrupção, desvios e péssimos investimentos.

Além disso, não há como negar o fato de que as instituições privadas, interessadas na exploração da atividade, fazem pesados investimentos em infraestrutura, o que enfraquece o argumento daqueles que defendem que os estados produtores suportam sozinhos os impactos da extração do petróleo. E é nessas justificativas que se pauta o projeto.

Não se pode negar que uma melhor distribuição dos recursos do petróleo faria com que os estados produtores rompessem uma dependência desses valores e os aproveitassem muito melhor, o que coibiria possíveis atividades fraudulentas. Certo também é que outros estados menos desenvolvidos e com menos recursos se beneficiariam de uma vantagem econômica que poderia servir como incentivo ao desenvolvimento e a resolução de problemas socioeconômicos.

Em que pese a proposta do projeto é plausível, no entanto, não se coaduna perfeitamente com os princípios basilares de um Estado federalista que se pretende cooperativo, ao contrário do que pode parecer à primeira vista, na medida em que defende a divisão igualitária dos recursos.

Ora, como se expôs ao longo de todo o trabalho, o Federalismo Cooperativo é a chave para se atingir o equilíbrio entre as regiões do Estado. Tais regiões são desiguais e apresentam características físicas e sociais totalmente distintas. Por isso, precisam ser tratadas desigualmente na medida de sua desigualdade, pois só desta forma se pode alcançar a igualdade.

João Paulo Buchaim<sup>26</sup> explica melhor a proposta do projeto quando diz:

A ocasião da descoberta do pré-sal, impulsionou e gerou necessidade de uma reformulação nas normas, estabelecendo-se como um dos princípios do Direito, ou seja, através de um fenômeno histórico-social, sujeito a variação no espaço e no tempo. Na atual situação do *Dual Federalism*, passa a ser um precursor da desigualdade social no País, assim dito em outras palavras pelo Ministro Gilmar Mendes. Pelo fato da legislação ter assegurado *royalties* aos “produtores de petróleo”, gerou um vício de dependência desses estados e por consequência desse tratamento desleal dos recursos destinados aos entes, amplia uma enorme vantagem entre um e o outro, podendo agravar ainda mais a situação do estado já debilitado. Com base no Projeto de Lei, é conferida a permanência de receber uma participação no resultado da exploração para os territórios, que por coincidência abrigarem a fonte a ser explorada e se por consequência forem afetados por embarque e desembarque de operações petrolíferas. Sendo que agora, 50% dos recursos estarão destinados à educação, além de reduzir em muito, a parcela dos *royalties* para os ditos “produtores”, sendo então, divididos igualmente entre estados e municípios.

---

<sup>26</sup> BUCHAIM, João Paulo. *A Distribuição de Royalties do Pré-sal em vista do Federalismo Cooperativo*. Disponível em: < <http://buchaimchemim.blogspot.com.br/2010/12/distribuicao-de-royalties-do-pre-sal-em.html>>. Acesso em : 22 jan. 2013.

Assim, certo é que cada região socioeconômica brasileira demanda uma quantidade de recursos em razão de fatores históricos, culturais e econômicos. Não há como não considerar que algumas regiões, por mais recursos que recebam, são mal gerenciadas e apresentam alto nível de corrupção, permanecendo em cenários muitas vezes desoladores, que se perpetuam no tempo.

A palavra chave para a solução dos problemas enfrentados em nosso país parece ser, portanto, a proporcionalidade. É preciso haver um equilíbrio entre os Entes federativos para que haja a cooperação pretendida.

Tal raciocínio aplica-se perfeitamente à questão dos *royalties*. O que se vê hoje são bons argumentos para ambos os lados, mas também uma disputa pautada exclusivamente na guerra fiscal. Nenhum ente quer ceder em prol do outro. É inegável que os estados produtores necessitam dos recursos arrecadados com os *royalties*, pois são eles que suportam os riscos e as consequências decorrentes das atividades petrolíferas. Em contrapartida, também resta claro que muitas vezes tais recursos são exagerados e muito mal gerenciados, sofrendo desvios e problemas de corrupção.

Uma gestão adequada certamente possibilitaria um pesado e suficiente investimento em infraestrutura, sendo que o excedente poderia ajudar outros Entes federativos em situação socioeconômica desfavorável e que não contam com a mesma riqueza de recursos naturais.

Talvez uma alternativa para minimizar a insatisfação dos estados produtores e os impactos em seus orçamentos, mas, ao mesmo tempo, redistribuir a renda dos *royalties* para ajudar outros Entes seria a adoção de um projeto mais brando, cuja implementação se de forma gradativa, ou seja, não realizando a retirada abrupta e imediata dos recursos dos quais aqueles estados são dependentes, mas sim, diminuir o montante desses recursos de forma gradual.

Outra medida que poderia minimizar os impactos da mudança de forma paliativa e provisória seria a destinação de 50% das verbas dos *royalties* para os estados produtores, e os outros 50% seriam redistribuídos proporcionalmente a todos os estados da federação, inicialmente incluindo também o estado produtor novamente nessa divisão. Dessa forma, o estado produtor contaria com mais da metade dos recursos para ajudá-lo a suportar a atividade e o excedente obrigatoriamente contribuiria para o desenvolvimento de outros estados menos favorecidos.

Em adição a isso é imprescindível que a proposta democrática de divisão dos lucros, de alguma maneira, assegure que os valores redistribuídos sejam utilizados prioritariamente nas áreas de educação, saúde, infraestrutura social e econômica e preservação do meio ambiente. Dessa forma, garante-se que a redução na verba dos estados produtores se justifique pela real redução das desigualdades e melhoria na qualidade de vida da população de toda a nação.

Tais soluções parecem atingir o cerne da questão. Elas são formas de redistribuir a renda, que historicamente concentra-se nos estados industrialmente mais industrializados, sem deixar, porém, que o estados produtores deixem de ganhar quantias significativas e essenciais para investimentos que busquem não só a viabilização da atividade, mas também a sua melhoria e a melhoria da qualidade de vida da população. Além disso, a diminuição do montante de dinheiro que entra pode funcionar como medida coercitiva e inibidora de práticas ilícitas e corruptas.

De qualquer forma, não se pode deixar de observar que, segundo os preceitos basilares de um Estado Federativo Cooperativo, a decisão de repartição dos lucros advindos da atividade petroleira, bem como a participação dos Entes, deveria ocorrer de forma voluntária, com o *animus* de contribuir, de ajudar e de se atingir a igualdade, e não se baseando numa hierarquia, em uma imposição legal.

## CONCLUSÃO

Evidente é que a Constituição de 1988 buscou implementar um modelo republicano federativo sob o enfoque da equivalência e a igualdade entre os membros. No entanto, esse federalismo sofre com falhas e desigualdades decorrentes, principalmente, de um processo histórico colonial baseado em um ciclo de centralização do poder. A principal consequência desta história manchada pela centralização é um déficit na repartição de competências e na divisão dos recursos financeiros.

Com efeito, criam-se ambiguidades de difícil transposição, que ficam evidentes quando analisa-se as questões específicas do SUS, das Superintendências de desenvolvimento ou da polêmica dos *royalties*.

Por todo exposto, é fácil concluir que o problema que acomete o modelo de federalismo brasileiro é o desequilíbrio. É este fato que o enquadra na modalidade de federalismo assimétrico. Os Entes federativos, desiguais historicamente, devem buscar uma igualdade artificial, cooperando, repartindo receitas e assumindo competências concorrentes, pois somente dessa forma se alcança o pleno desenvolvimento de todas as regiões.

No contexto em que se insere o país, não é difícil perceber que o problema é muito mais cultural, muito mais de conduta do que propriamente do modelo instaurado. Todas as dicotomias tem uma raiz comum, qual seja a da centralização, o que não deixa de ser um aspecto cultural e histórico.

Portanto, o Federalismo Cooperativo deve buscar sempre a simetria, de modo a atingir o equilíbrio. É impossível estabelecer um Estado igualitário onde não se veem acentuadas desigualdades socioeconômicas entre as distintas regiões de um mesmo país.

Quer-se com isso dizer que não se pode aceitar, em um modelo que se pretende cooperativo, que um Estado em boas condições socioeconômicas esteja recebendo muito mais recursos do que outro menos abastado. É imprescindível que se tenha uma proporcionalidade a fim de atenuar as desigualdades históricas das regiões brasileiras.

Por todo o exposto, não há dúvidas de que, apesar de estar no caminho certo, o Federalismo brasileiro ainda tem muito que melhorar até atingir a simetria e o equilíbrio almejados. É preciso combater o oportunismo político, a corrupção, a guerra fiscal, a ganância dos Entes e todas as demais doenças inerentes à assimetria de seu federalismo para que se possa atingir a simetria.

## REFERENCIAS

BAGGIO, Roberta Camineiro. *Federalismo no Contexto da Nova Ordem Global*. Curitiba: Juruá, 2006.

BUCHAIM, João Paulo. *A Distribuição de Royalties do Pré-sal em vista do Federalismo Cooperativo*. Disponível em: <<http://buchaimchemim.blogspot.com.br/2010/12/distribuicao-de-royalties-do-pre-sal-em.html>>. Acesso em: 22 jan. 2013.

GOMES, Roseane de Carvalho. *Os Royalties do Petróleo no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,os-royalties-do-petroleo-no-ordenamento-juridico-brasileiro,36886.html>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo Assimétrico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

TAVARES, Alessandra Schettino. *O federalismo cooperativo no brasileiro: o perfil do estado brasileiro segundo a constituição federal de 1988*. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/341/federalismo\\_cooperativo\\_schetti\\_no.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/341/federalismo_cooperativo_schetti_no.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 01 fev. 2013.

TEIXEIRA, Ricardo Rodrigo P. *Federalismo Cooperativo Segundo Gilberto Bercovici*. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto21418/federalismo-cooperativo-segundo-gilberto-bercovici>>. Acesso em: 12 jan. 2013.