

Introdução

O conhecimento teórico sobre federalismo é complexo por algumas razões. Se, como sabemos, o objetivo da teoria é explicar regularidades e gerar hipóteses passíveis de teste, as teorias sobre federalismo apresentam alguns problemas. O primeiro é que algumas formulações teóricas tendem a tratar o federalismo ora como uma forma superior de governo ora como uma doutrina.¹ Na verdade, o federalismo como doutrina padece dos mesmos problemas dos conceitos e princípios que resultam em “ismos”, aproximando-o, portanto, de outros sistemas abrangentes, tais como os sistemas de crenças e as ideologias.² No entanto, a visão do federalismo como doutrina está longe de ser consensual, dado que, na prática, interesses políticos e econômicos são determinantes nas decisões e mudanças que ocorrem nas federações.³

O segundo problema é que o federalismo enquanto sistema antecede sua teorização, o que o distingue das demais teorias formuladas pelos clássicos sobre o mundo social, político e econômico, as quais buscavam entender racionalmente a natureza humana e como “domá-la”, ou seja, as bases da autoridade e da liberdade. Embora os “pais fundadores” da nação norte-americana tenham testado e aplicado, pela primeira vez, os conhecimentos adquiridos dos clássicos do pensamento político com a experiência das treze colônias e tenham inaugurado o chamado federalismo moderno (Elazar e Kincaid, 1994), não se pode considerar suas for-

mulações sobre a divisão territorial de autoridade como uma teoria do federalismo. No entanto, as fórmulas políticas concebidas na sempre celebrada Constituição de 1787 permitiram a convivência de um sistema de separação de poderes com um sistema de freios e contrapesos, no qual o federalismo está inserido.⁴ A fórmula, copiada por muitos países, foi um projeto de engenharia política e constitucional e de argumentação e barganha, sendo a negociação em torno dos mecanismos de freios e contrapesos, que guiariam a nova república democrática e federativa, a mais complexa e polêmica.⁵

O terceiro problema é que o federalismo não é um constructo teórico “primitivo” no sentido de primário ou de não-derivado, dada sua dependência de outros constructos teóricos, principalmente o de democracia constitucional e o de democracia descentralizada, o que suscita tanto fluidez como ambigüidades teóricas (Filippov, Ordeshook e Shvetsova, 2004, p. 11).

O quarto problema diz respeito ao caráter instável, mutante e experimental dos arranjos federativos, o que, em princípio, contradiz a lógica da estabilidade das instituições, principalmente das regras constitucionais, e problematiza o teste das formulações teóricas. Seja qual for a linha teórica seguida pelos estudiosos do federalismo, existe consenso sobre seu caráter mutante. Ostrom (1991), por exemplo, afirma que o federalismo democrático corresponde mais a um processo no qual há um fluxo constante de autoridade entre os níveis de

governo, que varia de acordo com as preferências dos cidadãos, mas que é limitado pelos direitos individuais. Eulau (1973) argumenta na mesma direção, afirmando que a prática norteamericana permanece experimental devido às mudanças ocorridas nas relações entre os três níveis de governo a partir do aumento de sua participação na formulação e implementação de políticas sociais.⁶ Em outra linha teórica, Bednar (2005) e Bednar, Eskridge Jr. e Ferejohn (2001) argumentam que, apesar das profundas mudanças legais e constitucionais no federalismo de muitos países, inclusive nos Estados Unidos, para atender às demandas de políticas específicas, o federalismo permanece enquanto sistema, mesmo quando existem fortes demandas separatistas como no Canadá. Rupturas do sistema federativo (como, por exemplo, na ex-Iugoslávia) ocorrem, ainda segundo esses autores, quando inexitem razões para se acreditar que os termos da barganha federativa são confiáveis.⁷ No entanto, mudanças nas regras federativas, mais do que rupturas do sistema, têm sido apontadas como um dos mais difíceis problemas para se entender e explicar as federações. Daí porque a literatura continua buscando respostas para as condições necessárias à estabilidade do sistema, ao mesmo tempo que tenta explicar sua mutabilidade, incorporando-a à própria natureza do federalismo devido à sua capacidade de adaptar-se às demandas de outros sistemas, como o político e o econômico.

O quinto problema é que os estudiosos do federalismo pouco dialogam entre si, com raras exceções.⁸ Cada trabalho sobre o tema representa uma escola de pensamento e um partido teórico e metodológico, o que abre espaço para que cada novo texto sobre federalismo ofereça sua própria definição desse sistema e crie novas características e tipologias adaptáveis aos dados empíricos, mas pouco dialogando com outros achados e teorias anteriormente formuladas.⁹

Apesar dessas dificuldades, o conhecimento teórico sobre o tema é fundamental. Em países como o Brasil, por exemplo, o sistema político – que combina presidencialismo, federalismo e representação proporcional com lista aberta – tem sido apontado por muitos, em especial pelos chamados brasilianistas, como uma combinação explosiva que bloqueia a governabilidade, ou seja, que impossibilita a aprovação da agenda do governo federal (Ames, 2001; Mainwaring, 1999), seja pelo veto, seja pelos altos custos. Alguns desses analistas vão mais além, afirmando que tal combinação dificulta a consolidação democrática no Brasil (Ames, 2001; Stepan, 1999). No entanto, tais visões sobre o sistema político brasileiro têm sido questionadas por outros pesquisadores.¹⁰ Apesar da importância do federalismo como campo teórico e empírico, sabemos que, como tão bem chamaram a atenção Campello de Souza (2006) e Almeida (2001), a aplicação das teorias do federalismo ainda é relativamente incipiente no Brasil.

Este artigo trata do federalismo na perspectiva da Ciência Política. Abordarei o tema em três partes. A primeira mapeia as razões apontadas na literatura para a constituição de um Estado federal. A segunda é dedicada às teorias sobre essa forma de divisão territorial de governo e autoridade (ou poder, como diriam alguns) e às diferentes ênfases que cada agrupamento teórico dedica às características-chave e às principais variáveis do sistema federativo. A terceira parte discute alguns conceitos usualmente associados ao federalismo – relações intergovernamentais e descentralização.

Porque o tema, suas teorias e conceitos associados podem ser relativamente complexos, este artigo objetiva contribuir para organizar o pensamento teórico sobre federalismo. Para tanto, mapeio e discuto criticamente as principais teorias sobre federalismo, as distinções entre federalismo e os conceitos de relações intergovernamentais e descentralização, os quais,

embora possam ser associados ao federalismo, com ele não se confundem, e as possibilidades de programas de pesquisa sobre esses temas.¹¹

Por que Federações são Criadas?

Podemos começar perguntando por que 25 dos 193 países hoje existentes optaram por uma forma de divisão territorial de governo que implica a criação de instituições que tornam muito mais complexa a tarefa de governar e que enfrentam o desafio de incorporar populações e regiões heterogêneas em uma única nação, garantindo-lhes autonomia relativa?¹²

De modo geral, dá-se a essa opção três justificativas: a ameaça militar (Riker, 1964), a justificativa econômica, pela possibilidade de fazer circular bens e mercadorias de forma competitiva em vastos espaços territoriais, criando, portanto, um mercado unificado, aliada a uma justificativa econômica mais normativa, de que pólos de decisão descentralizados oferecem mais alternativas aos cidadãos-consumidores. Por último, há uma lista de justificativas políticas, que variam desde o preço pago para que minorias concordem em ceder parte dos poderes coercitivos a um único ente, ou seja, a um governo nacional; para que instituições locais e regionais possam ser mais controladas; para desencorajar a alienação dos indivíduos em relação a um governo mais distante e menos passível de controle, minimizando problemas de informação e *accountability*; para agregar indivíduos e grupos com demandas similares em relação à provisão de serviços, reduzindo insatisfações com as instituições políticas; para minimizar conflitos nas sociedades multiculturais; para gerar eficiência na provisão de bens e serviços pela competição entre diferentes governos; e, dentro de cada instância governativa, pela competição eleitoral entre diferentes elites políticas; para permitir a descentralização do conflito e impedir a dissolução da política nacional quando clivagens regionais emergem; e,

finalmente, para firmar o compromisso de certa autonomia regional diante dos riscos da ação descoordenada.¹³

Teorias sobre o Federalismo

Há, na literatura, inúmeras definições de federalismo, assim como um leque considerável de características de um sistema federativo e de suas variáveis mais relevantes. A existência de várias linhas teóricas pode ser explicada, em parte, pelo fato de o federalismo, enquanto forma de governo, ter sido adotado antes de uma formulação teórica acabada, ou seja, quando da sua primeira institucionalização formal na Constituição norte-americana, o sistema ainda não tinha um corpo teórico claro e específico. Além disso, diferentemente de outras teorias sobre o mundo político e social, não há, em relação ao federalismo, quaisquer teorias “primitivas”, a partir das quais outras vão sendo criadas como produto do diálogo entre teorias ou testes empíricos.

São mapeadas a seguir as principais linhas teóricas sobre o federalismo. A revisão dessas teorias será acompanhada de alguns comentários críticos. Essas formulações teóricas não aparecem de forma pura. Na verdade, existem influências e combinações diversas. Como não é possível analisar todas as teorias existentes, selecionei as mais influentes ou as mais passíveis de aplicação ao caso brasileiro.

Federalismo como Descentralização das Instituições Políticas e das Atividades Econômicas

Nessa abordagem, o federalismo é tratado como um sistema em que a distribuição da atividade política e econômica é espacialmente descentralizada no interior de um território nacional. Essa escola guia, por exemplo, a literatura sobre federalismo fiscal e grande parte da literatura que trata o federalismo como um

sistema que permite a competição entre mercados políticos, promovendo, portanto, eficiência política e econômica.¹⁴ Os seguidores dessa linha teórica conferem pouca importância ao desenho constitucional, o que, a meu ver, dificulta a identificação de uma ordem política específica ou muito diferente da que ocorre em Estados unitários; as divisões políticas, os conflitos e as barganhas que envolvem os entes constitutivos da federação são as variáveis mais importantes. O federalismo como descentralização das instituições políticas e das atividades econômicas pode ser subdividido em algumas escolas teóricas.

A contribuição de William Riker faz parte dessa moldura teórica, mais por sua ênfase na descentralização dos partidos políticos e menos pelo que ele chamou de federalismo centralizado. Na verdade, ninguém enfatizou a importância da competição política para o federalismo como Riker. Para ele, o federalismo é um fenômeno político e a questão central da teoria é identificar como as instituições moldam a competição política e criam incentivos para que as elites políticas apoiem ou rejeitem o federalismo. Para Riker (1964, 1975), esses incentivos decorreriam do federalismo centralizado, ou seja, um governo federal forte para implementar a barganha federativa contra os demais membros da federação, e da fragmentação dos partidos políticos, para contrabalançar as tendências da “tirania da maioria”. Sabemos, contudo, que Riker não confiava na corte constitucional como implementadora das regras federativas, fez tábula rasa do desenho institucional, dado que, para ele, as federações não são produto de um desenho coerente, mas de barganha e manipulação, e também fez tábula rasa da importância do federalismo para as políticas públicas. A desconfiança ou a descrença de Riker nas instituições federativas é, de certa forma, paradoxal, por ser ele considerado o maior teórico do federalismo.¹⁵

Uma variante dessa teoria incorpora a questão eleitoral ao definir o Estado federal como

aquele em que a estrutura governamental possui múltiplas camadas e, em cada uma dessas camadas, os formuladores de políticas – governadores, presidentes, primeiros-ministros, parlamentares, juízes – são diretamente eleitos por aqueles a quem eles servem, ou seja, por diferentes *constituencies*. No caso dos juízes, estes seriam nomeados pelos que são diretamente eleitos (Filippov, Ordeshook e Shvetsova, 2004).

A literatura sobre federalismo fiscal, que também influenciou teorias mais recentes como a nova economia institucional e a escolha racional, vê o federalismo como mecanismo descentralizador capaz de promover a competição entre governos para criar ou preservar as vantagens de uma economia de mercado. Argumenta-se que a questão central do federalismo é limitar o exercício arbitrário da autoridade em todos os níveis de governo, o que, segundo a teoria, promoveria eficiência econômica e preservaria as instituições do mercado (Ferejohn e Weingast, 1997).

Essa linha tem produzido vasta literatura (e construído várias tipologias), e muitos teóricos da escolha racional, por exemplo, incorporaram o federalismo como variável explicativa sobre as diferenças entre as federações no que se refere ao seu desempenho macroeconômico. Essa é a base, por exemplo, da teoria do *market-preserving federalism* (Qian e Weingast, 1997; Weingast, 1995; Montinola, Qian e Weingast, 1995). Nessa linha, se o país é formalmente federal ou uma federação *de fato*, como a China é classificada nessa literatura, não tem nenhuma relevância, como também parece não ter importância se o regime é ou não democrático. A principal crítica dessa teoria recai no próprio argumento da eficiência, ou seja, a competição entre governos pode gerar ineficiência e forçar os entes subnacionais a uma “corrida ao fundo do poço” (*race to the bottom*), gerando baixos níveis de taxaço e má qualidade dos serviços.

Embora também influenciados pela teoria do federalismo fiscal, Bednar, Eskridge Jr. e Ferejohn (2001) e Bednar (2005) trouxeram para a literatura uma preocupação não refletida nessa teoria, que é a possibilidade dos entes constitutivos burlarem o arranjo federativo. Para esses autores, o federalismo é uma divisão de autoridade soberana entre níveis de governo que torna estável e crível as estruturas de governo descentralizadas. Nessa linha, a pergunta de um programa de pesquisa é se os arranjos federativos de fato insulam as decisões governamentais em todos os níveis de governo, ao mesmo tempo que mantém estável e crível a estrutura política descentralizada. A questão central dessa conceituação é que o federalismo será durável e crível se as forças nacionais e as subnacionais são limitadas nas tentativas de infringirem as regras federativas. Ou seja, todos têm boas razões para acreditarem que os termos da barganha federativa são confiáveis. Isso porque ambas (ou as três) jurisdições têm, constantemente, a tentação de burlar a barganha federativa para aumentar seu poder relativo. Daí ser necessária, de acordo com essa teoria, a combinação dos seguintes elementos para que nenhum dos entes constitutivos possa burlar o arranjo federativo: um sistema de separação formal de poderes; alguns requisitos para a aprovação de legislação, tais como votação bicameral e veto presidencial; um sistema eleitoral que limite a coligação de partidos políticos; e uma corte constitucional independente. Os primeiros elementos constituem o que é chamado de federalismo estrutural e o último de federalismo judicial. Nessa moldura teórica, o federalismo estrutural reduz o oportunismo e o judicial remedeia as conseqüências de ações que contrariem os termos da barganha federativa. Essa abordagem teórica enfatiza a importância de instituições políticas fragmentadas e descentralizadas, embora, diferentemente das teorias acima, valorize as regras formais e as instituições políticas, principalmente o Judiciário.

Além do mais, essa linha aponta saídas para a investigação de um dos maiores problemas do federalismo em todos os países, que é a sua aplicação prática (*enforcement*).

Com a autoridade dos que defendem o caráter descentralizado das instituições políticas nas federações, Bednar, Eskridge Jr. e Ferejohn (2001, p. 228) fazem um alerta fundamental sobre a diferença entre federalismo e descentralização, tema que será adiante mais explorado:

A theory of federalism, as opposed to a theory of decentralization, must explain how subnational institutions can actually be provided with decision-making powers in certain domains. Without such an account, federalism is just another word for decentralization. If we are to take seriously the distinction between federalist and decentralized non-federalist regimes, we need to find a place in the theory for the allocation of powers.¹⁶

Federalismo como Pacto

A escola do federalismo como aliança ou pacto tem um constitucionalista, Wheare (1953), e depois um cientista político, Elazar (1984; 1987; 1991; 1994), como seus principais formuladores. Conta também com seguidores como Duchacek (1987) e Kincaid (1995). O federalismo é definido por meio da conhecida síntese de Elazar (1991): “regras próprias e regras partilhadas” (*self-rule and shared rule*), ou seja, a combinação, via pacto ou aliança, do princípio da unidade com o princípio da autonomia interna. Essa escola teórica também advoga a descentralização (ou a não-centralização, nos termos propostos por Elazar), mas a descentralização é mais restrita às esferas de governo e não a outros elementos ou variáveis ressaltados pela escola analisada acima.

O federalismo, nessa perspectiva, não decorre de um contrato entre decisores individuais, como nos Estados unitários, mas entre

governos soberanos. Se essa conceituação traz enormes contribuições e captura um dos elementos importantes do sistema federativo, qual seja, regras partilhadas entre os governos constitutivos que convivem com regras próprias de cada nível de governo; por outro lado, ao enfatizar as interações entre entidades coletivas abstratas, ou seja, os estados, seja o nacional ou as esferas subnacionais, obscurece as divisões políticas e os conflitos no interior dessas entidades. Ainda por tomar entidades coletivas como unidades de análise, essa teoria tende a focalizar mais os interesses das populações locais, suas condições sociais, étnicas e econômicas, e menos os interesses dos indivíduos que decidem, tal como faz Riker (1964). Por fim, ao tratar a opção complexa do federalismo como um pacto e não como uma barganha em constante evolução, nesse sentido distanciando-se da escola analisada acima, essa linha teórica encobre o caráter altamente conflituoso e instável que marca esse sistema de divisão territorial de autoridade e de governo e apresenta o federalismo como uma situação de equilíbrio entre forças opostas – união *versus* autonomia, centralização *versus* descentralização e regra da maioria para preservar a unidade *versus* direitos das minorias para preservar a diversidade.

Federalismo e Democracia

Para muitos, o federalismo é associado à democracia, sobretudo à democracia constitucional, uma vez que, segundo essa visão, só nesse regime é possível haver garantias confiáveis e mecanismos institucionais que possam assegurar que as prerrogativas legislativas das unidades da federação serão respeitadas (Lane e Ersson, 2003; Ostrom, 1974, 1984, 1991; Stepan, 1999). Dahl (1986), por exemplo, define federalismo como um sistema em que algumas matérias são de exclusiva competência de determinadas unidades locais – cantões, estados, províncias – e estão constitucionalmente

além do âmbito da autoridade da União, enquanto outras estão fora da esfera de competência de unidades menores. Como consequência, argumenta-se que só os sistemas democráticos têm meios de assegurar que as regras formais, inclusive as do federalismo, não serão arbitrariamente violadas. Além do mais, países que adotaram o federalismo o fizeram através de um cálculo racional materializado nas suas constituições – no que Riker (1964) diverge –, muitas, inclusive, como as sete constituições brasileiras, resultam de experiências prévias bem ou malsucedidas, uma vez que as instituições não são criadas no vazio.

Dada a interseção entre as regras que regem o federalismo e sua constitucionalização, programas de pesquisa dentro dessa linha teórica requerem “trazer a constituição de volta” (Dearlove *apud* Evans, 2001). Isso porque a teoria constitucional busca respostas para questões políticas fundamentais que afetam os entes constitutivos da federação, tais como: “quem governa, como se governa e quem deveria governar” (Evans, 2001). O reforço dessa postura teórica vem sendo dado nas Ciências Sociais em geral pelas teorias e pesquisas sobre desenho institucional. Na Ciência Política especificamente, teorias sobre desenho institucional buscam respostas principalmente para a questão do equilíbrio e para os dilemas da ação coletiva (Goodin, 1998), ambos cruciais em sistemas federativos.¹⁷

A postura teórica que interliga federalismo e democracia constitucional também não é isenta de críticas. Em primeiro lugar, se vários programas de pesquisa têm se voltado para o desenho institucional, o que implica propostas e análises sobre a construção constitucional da democracia e do federalismo, por outro lado, muitos programas também concentram esforços na análise de como o federalismo funciona na prática, dado o consenso de que as federações atuam de modo diversificado, instável e mutante e que, no mundo real, princípios e

mandamentos constitucionais não são automaticamente implementáveis.

Em segundo lugar, a associação do federalismo a um determinado regime político – democrático – termina por abrir espaço para a inclusão de outros elementos. Teóricos influentes, tais como Vincent Ostrom (1974, 1984, 1991), incorporam, além da importância da democracia para o federalismo, valores como liberdade, justiça e auto-organização. Para Ostrom (1991),

Federalism is commonly understood as a theory of government that uses power to check power amid opposite and rival interests. But the idea of federalism is rendered trivial when applied only to the coexistence of state and national governments. Rather, federalism offers no less than an enabling basis for the development of self-organizing and self-governing capabilities under conditions of equal liberty and justice.¹⁸

Outra abordagem que minimiza a importância do federalismo constitucional argumenta a favor do que está sendo chamado de federalismo “por permissão” (*statutory federalism*), ou seja, o federalismo derivado de um corpo de princípios e regras, que produziria flexibilização dos papéis dos entes federativos dentro dos programas governamentais, com o objetivo de, inclusive, dar conta do caráter mutável das federações (Ferejohn e Weingast, 1997).¹⁹ Isso significa que aos estados seria concedida maior liberdade de ação e autonomia decorrentes não de mandamentos legais específicos ou de decisões judiciais, mas de sua inserção nos programas federais. Essa abordagem não assume, *a priori*, que programas serão comandados por qualquer nível de governo por força de requisitos constitucionais, mas a alocação de competências seria flexível, adaptando-se às mudanças técnicas, demográficas e às características dos programas governamentais, evitando, assim, questionamentos constitucionais. A defesa que Ferejohn e Weingast (1997) fazem do federa-

lismo “por permissão” baseia-se na possibilidade de evitar embates entre o Legislativo e o Judiciário, uma vez que, nessa abordagem, não se questiona se um determinado programa deve ser comandado por este ou aquele nível de governo por razões constitucionais, mas sim de acordo com suas características, permitindo mudanças de um nível para outro sem a necessidade de reformas legais, que envolvam o Legislativo, ou questionamentos constitucionais, que envolvam o Judiciário. A perspectiva desses autores coloca em destaque, portanto, as possibilidades de conflito entre o Executivo, o Judiciário e o Legislativo, quando a maioria das teorias volta-se mais para as relações entre os diferentes Executivos ou entre os Executivos e seus respectivos Legislativos.

Outra grande crítica ao federalismo constitucional decorre do alerta de Riker (1975): para se entender o funcionamento dos sistemas federativos não é necessário compreender a estrutura constitucional, mas sim as forças reais do sistema político, os sistemas de partidos nacionais, as práticas políticas e as estruturas do poder econômico. Embora concordando com Riker que a estrutura constitucional não prediz, por si só, o impacto causal das instituições federativas ou a dinâmica política interna das federações, a estrutura constitucional pode ajudar que se compreenda melhor as regras da barganha federativa.

Muitos estudiosos do federalismo concordam com a visão de Riker de que a estrutura constitucional sozinha não é suficiente para prever o impacto das instituições federativas ou para explicar a dinâmica política interna das federações. Pelo federalismo estar sempre inserido (*embedded*) em um sistema político mais amplo, muitos programas de pesquisa buscam identificar as características e os efeitos que são claramente atribuídos às instituições federais e os que são atribuídos ao sistema político, ou seja, se o regime é democrático ou autoritário, as características do sistema de partidos, as regras

eleitorais, a política fiscal e a economia política (Gibson, 2004).²⁰ Trabalhos nessa perspectiva tratam o federalismo tanto como variável dependente como independente. No entanto, essa abordagem também não está isenta de riscos, uma vez que, assim como acontece com as teorias neo-institucionalistas em geral, a relação entre instituições como sistemas de regras e os resultados políticos, sociais e econômicos não é tarefa fácil e depende da construção de modelos que incorporem a causalidade.²¹

Por último, algumas variantes dessa formulação teórica relacionam ontologicamente federalismo e democracia, quando, a meu ver, essa relação se estabelece via mecanismos institucionais.

Federações e Federalismos

Por fim, apresento uma contribuição que busca distinguir conceitualmente *federalismo* de *federação*. O federalismo é concebido como conceito de valor – o valor da diversidade –, e é esse valor que dá base às federações. Essa abordagem, inicialmente formulada por King (1982), a quem é creditada a primeira tentativa de distinguir conceitualmente federalismo de federação, foi aprofundada por Burgess (1993a, 1993b) e Burgess e Gagnon (1993). Argumentam os seguidores dessa escola que a lógica das federações é o federalismo, que é a percepção ideológica do que deve acontecer após a federalização. Para eles, e para a quase unanimidade dos teóricos do federalismo, uma federação é um arranjo institucional que se distingue dos demais porque o governo nacional incorpora unidades regionais – a diversidade – nos procedimentos decisórios, por força de mandamentos constitucionais. No entanto, federalismo e federação não são a única nem a melhor opção quando há diversidade, mas o que dá sentido à opção federativa é quando a diversidade adquire visibilidade política, podendo transformar-se em conflito.

A federação é uma forma organizacional específica, que inclui estruturas, instituições e

técnicas que pretendem dar conta de uma realidade tangível. Já o federalismo é a ideologia política no sentido de ser um meio (e não um fim em si mesmo), através do qual interesses são conscientemente defendidos e persistentemente perseguidos.

Mais do que uma distinção semântica, a necessidade de distinguir federação de federalismo é importante devido à existência de grande variedade na prática dos princípios federativos em cada federação, e da existência de princípios federativos em contextos em que o sistema federativo não é formalmente adotado. A União Européia é o exemplo mais claro, ou seja, princípios federativos existem sem a existência da federação. Nesse sentido, pode haver federalismo sem federação, mas o contrário não seria possível do ponto de vista da organização de um Estado. De acordo com Burgess (1993a, p. 12), várias análises e discursos políticos rotulam de federalismo questões que são relativas às federações.

A noção de federalismo como valor implica o reconhecimento de que valores variam não apenas em relação aos seus princípios, mas também de acordo com cada circunstância histórica, com a dinâmica da economia política, dos partidos e da cultura política. A teoria enfatiza, sobretudo, a importância do entendimento da economia política de um Estado federal, ou seja, os interesses dos atores políticos e econômicos. Isso aproxima essa abordagem, embora apenas parcialmente, da de Riker (1964) e de Gibson (2004) e a distancia da escola do federalismo como pacto. É importante destacar que, de acordo com essa teoria, as variáveis acima listadas sobrepõem-se a outras manifestações territoriais do federalismo, tais como a divisão de poderes dentro do Legislativo e entre níveis de governo, o papel do Judiciário, a alocação de recursos fiscais e de competências e as garantias constitucionais dos entes que compõem a federação.

Tais variáveis, segundo essa perspectiva teórica, fazem com que se entenda melhor que interesses, valores e negociações prevalecem

quando ocorrem mudanças nas federações. A importância de se incorporar a abordagem da ideologia política deve-se ao fato de que mudanças e práticas diversas dentro de cada federação têm-se constituído em um dos aspectos mais difíceis para explicar e compreender o funcionamento dos sistemas políticos federativos, para além de seus aspectos meramente formais e legais. Mudanças ocorrem quando novos grupos e interesses vocalizam novas demandas, construindo uma agenda reformista. Esses interesses passarão a influenciar o federalismo – os valores –, o qual, por sua vez, promoverão mudanças na federação. Em síntese, as federações são diferentes e passíveis de mudanças porque os interesses que as compõem (o federalismo) também são diferentes e mutantes.

Vale ressaltar que o entendimento do federalismo como ideologia política não significa a inclusão de princípios normativos, tais como liberdade ou democracia, mas sim o entendimento de que valores refletem interesses (Burgess, 1993b). Cada federalismo, e também cada federação, incorpora um número variado de atributos econômicos, políticos e socioculturais que se inter-relacionam para produzirem padrões complexos de interesses e identidades. Um programa de pesquisa guiado por esse partido teórico permite pesquisar não só a gênese das federações, mas suas forças impulsionadoras principais, seus *leitmotivs*, ou o tema ou a idéia que, apesar das mudanças ocorridas, são perseguidos desde o momento fundador da federação. É possível também entender melhor o papel que movimentos mais amplos, como os advindos da economia e da política, influenciam as mudanças no federalismo e na federação.²²

Conclusões sobre as Teorias de Federalismo

O que se pode extrair de todas essas formulações teóricas?

Do ponto de vista de um programa de pesquisa, cada corpo teórico coloca diferentes

ênfases nas características e nas variáveis explicativas dos sistemas federativos, daí ser fundamental guiar as pesquisas empíricas pelas formulações de uma ou de várias escolas para se verificar como o federalismo atua na prática, seja nos estudos comparados ou nos estudos de caso. Hoje, uma parte dos programas de pesquisa concentra-se também na discussão sobre se o federalismo é ou não uma instituição importante. Diferentemente da resposta óbvia em relação à importância das instituições, dúvidas persistem no que se refere ao federalismo, daí porque a agenda de pesquisa tem focalizado questões como: a influência ou não do federalismo na política, na formulação de políticas públicas, na qualidade de vida dos habitantes de um Estado federal, na performance econômica desses países e no desenho institucional do federalismo, sempre se perguntando que diferenças há nesses processos entre Estados federais e unitários. Em resumo, pesquisas empíricas tentam hoje respostas para a questão teórica acerca da influência das instituições federais sobre a política, a prática democrática e a política pública.

Do ponto de vista mais normativo, algumas teorias tratam o federalismo como um sistema “ideal” *vis-à-vis* os sistemas unitários, sempre que as condições forem as mesmas, enquanto outras o vêem como um mal necessário. Teóricos importantes, como Riker (1964), interpretaram o federalismo em determinado momento histórico como um terrível mal. A última frase do livro clássico de Riker (1964, p. 155) é bombástica: “se nos Estados Unidos alguém desaprova o racismo, também desaprova o federalismo”, expressando sua defesa dos direitos civis, mas também do federalismo centralizado. Ainda do ponto de vista normativo, algumas teorias tratam o federalismo como produtor de eficiência econômica e outras como de eficiência democrática. Por fim, há teorias que vêem o federalismo como uma instituição que estimula a competição, e outras que estimula a cooperação.

Do ponto de vista teórico, se diferentes variáveis são privilegiadas, ou seja, constituições, democracia, pluralismo,²³ partidos políticos, cortes constitucionais, descentralização, fragmentação, credibilidade, economia, interesses etc., o ponto comum é que o federalismo organiza o Estado em dois ou mais níveis de governo, que têm autoridade formal sobre o mesmo espaço territorial e sobre todos os cidadãos. Essa é, a meu ver, uma das principais distinções entre Estados federais e unitários. Exemplificando de forma simples: se o parlamento britânico decidir redesenhar as fronteiras de seus governos locais, ele tem competência legal para fazê-lo, e o faz constantemente; mas, em Estados federais, nenhuma instituição sozinha pode fazê-lo, exceto em situações excepcionais.

Apesar da importância da divisão territorial da autoridade definida constitucionalmente para a teoria do federalismo, ela não é a única referência, e requer complementações importantes. Como vimos acima, cada corrente teórica, embora partilhando pontos comuns, dá peso diferenciado às variáveis analíticas. Daí porque os programas de pesquisa sobre federalismo necessitam fazer escolhas teóricas guiadas por uma ou algumas dessas variáveis. Se muito se avançou no Brasil na pesquisa empírica, talvez já possamos agora formatá-la para, não só analisar a realidade, mas também para testar um ou mais referenciais teóricos. Também acredito que buscar explicar o que o federalismo de cada país tem de permanente, a despeito de sua instabilidade e mutabilidade, é um caminho teórico e empírico promissor. Como já referido, o ponto comum na literatura é que o federalismo distribui territorialmente a autoridade em jurisdições autônomas. No entanto, e embora essa seja a característica mais marcante dos sistemas federais, ela está hoje matizada pela existência de grande interdependência entre os governos.

Federalismo e Conceitos Associados

É exatamente a grande interdependência entre os governos, que se inicia nas primeiras décadas do século XX, aliada à popularidade da descentralização no final daquele século, que permite fazer a ponte entre federalismo e os conceitos de relações intergovernamentais e descentralização. Esses conceitos, diferentemente das teorias analisadas acima, não são aplicáveis apenas a Estados federais. No entanto, quando analisados em contextos federativos, muitas vezes acabam confundidos com o próprio conceito de federalismo. Isso se explica, a meu ver, por duas razões. A primeira é que os três focalizam preferencialmente os governos, embora o federalismo seja, como já visto, muito mais abrangente do que os outros dois conceitos. O segundo é que os três sistemas são cada vez mais reconhecidos como processos – um *continuum* – e assim passíveis de mutações constantes e não como sistemas fechados.

Se estudos sobre o federalismo nem sempre precisam ser complementados com análises sobre relações intergovernamentais (RIGs) e descentralização, os dois últimos sistemas estão hoje muito interligados. Como mostra Falletti (2005), as pesquisas tendem cada vez mais a analisar o impacto das políticas descentralizadas sobre as RIGs e as mudanças que a descentralização promove nessas relações, inclusive nos estudos comparados.

Análises sobre esses temas – federalismo, relações intergovernamentais e descentralização/centralização – são dificultadas por problemas de definição, e suas fronteiras são, em geral, tênues. Mas o federalismo distingue-se dos dois conceitos pelas seguintes razões. Primeiro, o federalismo extrapola as relações entre as instâncias governamentais pela incorporação de princípios normativos e mandamentos constitucionais sobre essas relações. Além do mais, embora o federalismo seja um sistema de governo, a ele não se restringe, incorporando não

só os demais poderes, como também os sistemas partidário e eleitoral, a economia política etc. Já os processos intergovernamentais combinam tão-somente Executivos de vários níveis e são menos sujeitos a produzirem efeitos legais e jurídicos (Agranoff, 2007). Segundo, apesar de o federalismo estar muitas vezes acompanhado da descentralização e influenciar a forma como as relações intergovernamentais manifestam-se, ele não se confunde com os dois outros conceitos porque Estados unitários podem optar por políticas descentralizadas e possuem sofisticados e complexos sistemas de relações intergovernamentais.

Muitas vezes, a aplicação do referencial específico das RIGs e da descentralização é mais apropriada para determinados objetivos de pesquisa do que o de federalismo. Embora muitos acreditem que o federalismo tenha impacto sobre as políticas públicas, posição que, como sabemos, não conta com o apoio de Riker (1964; 1975), os conceitos de RIGs e de descentralização são muitas vezes mais apropriados do que o de federalismo para analisar as relações que se estabelecem entre níveis de governo, quando da implementação de políticas, e para responder às questões sobre o que os governos fazem e como fazem. Esses conceitos são particularmente úteis em Estados federais por permitirem abordagens menos baseadas nas regras constitucionais e formais e no caráter relativamente hierárquico das federações.²⁴ Isso porque a divisão de autoridade entre níveis de governo sobre políticas públicas, por exemplo, raramente está inscrita nas constituições, embora haja tendência crescente no sentido da constitucionalização das políticas públicas nas constituições que foram escritas ou reescritas mais recentemente, e não apenas na Constituição brasileira.²⁵ A divisão de responsabilidades entre níveis de governo emerge gradualmente ao longo do tempo a partir de negociações entre os governos regionais e o central e, só após essas negociações,

essa divisão materializa-se, embora nem sempre, em instrumentos constitucionais ou extraconstitucionais (Congleton, Kyriacou e Bacaria, 2003).

Por fim, a definição de federalismo e suas teorias consideram que a divisão de autoridade ocorre em apenas dois níveis – o federal e o estadual (federalismo dual). Isso faz com que a análise teórica e empírica sobre a situação de espaços territoriais que possuem garantias constitucionais próprias, inclusive tributárias, como é o caso dos municípios no Brasil, África do Sul e Índia e das comunidades belgas, permaneça em uma espécie de limbo teórico dentro das teorias do federalismo.²⁶ A existência de Estados federais com três esferas de governo, fenômeno que surgiu mais recentemente em países que reescreveram suas constituições, torna ainda mais clara a necessidade do uso dos conceitos de relações intergovernamentais e de descentralização.²⁷ Isso porque esses conceitos permitem analisar de forma mais acurada as esferas locais e comunitárias dos Estados federais, onde municípios e comunidades são reconhecidos como entes que compõem a federação, mas estão fora do alcance das teorias do federalismo. O uso desses conceitos permite, portanto, analisar os espaços territoriais que operam em relativo deslocamento da jurisdição dos estados da federação e são apropriados, também, para incorporar a tendência, quase universal, de políticas descentralizadas.

Relações Intergovernamentais (RIGs)

A importância das RIGs como área de pesquisa acadêmica é claramente reconhecida pelas associações científicas.²⁸ Isso pela óbvia razão de que os governos relacionam-se entre si, tanto em Estados federais como em unitários, formando complexas redes de inter-relações. O campo das RIGs é, em geral, categorizado em dois grupos: relações verticais (entre instâncias de diferentes níveis de governo) e horizontais

(entre instâncias do mesmo nível, inclusive entre Estados soberanos).

Não existem grandes conflitos envolvendo o conceito de RIGs. Pesquisas sobre elas focalizam as relações entre diferentes níveis de governo. Na definição de Ostrom (1974), estudos sobre relações intergovernamentais investigam os padrões existentes naqueles programas que envolvem múltiplas estruturas decisórias e arranjos multiorganizacionais. No entanto, distintos ramos das Ciências Sociais disputam como abordar estudos sobre RIGs. Smith (1985) sumariza esse debate afirmando que a abordagem histórico-legal focaliza as mudanças institucionais e procedimentais que alteram a distribuição de poder entre níveis de governo. A abordagem da *community politics* (ou poder local, como alguns a traduzem) resalta a importância dos contextos político e econômico locais nas mudanças nas RIGs. Os estudos organizacionais chamam a atenção para a natureza multidimensional das RIGs.²⁹

Existe também outra forma de se analisar as RIGs. Trata-se da visão das RIGs como uma combinação de estruturas e processos que interagem continuamente. Esses padrões de interação ocorrem de forma extra-institucional e extraconstitucional e são legitimados pela prática, podendo ou não se converter posteriormente em legislação ou em decisões administrativas dos Executivos. Aqueles envolvidos nesse processo desenvolvem trocas mútuas, as quais criam, também, novas estruturas e novos processos. Essas relações são orientadas pelas políticas públicas e centradas na solução de problemas decorrentes de sua implementação. A partir dessa abordagem, conflitos entre níveis de governo não são vistos simplesmente como uma disputa entre eles, mas como uma das várias formas possíveis de articulação entre essas esferas e da convivência entre estruturas (esferas governamentais) e processos (formulação e implementação de políticas públicas). A aplicação dessa matriz analítica ao estudo das

RIGs nos Estados federais permite a incorporação do caráter instável das federações no que se refere à distribuição de competências entre níveis de governo.³⁰ Essa abordagem é particularmente importante para países como o Brasil, que desenvolveram complexos sistemas de relações intergovernamentais para implementar políticas sociais.

Diferentemente do que ocorre aqui, onde pesquisas guiadas pelo conceito de RIGs ainda são raras, há, em outros países, vasta literatura acadêmica sobre o tema.³¹ A maioria desses trabalhos reconhece que a identificação das atividades dos diferentes níveis de governo é apenas o ponto de partida desses estudos. Outras abordagens também são incluídas, tais como a dinâmica das RIGs, que compreende análises sobre a difusão e o processo de aprendizado e de transferência de conhecimento e de experiências. Existem também estudos que focalizam o processo de mudanças na estrutura das RIGs, provocadas pela descentralização (transferência de poder), “devolução” (delegação de poder), ou “agencificação”. Essas mudanças são analisadas a partir de diferentes perspectivas, ou seja, maior ou menor hierarquização, constituição de redes, incorporação de instrumentos de mercado ou como evolução das formas de controle tradicionais para formas mais flexíveis de cooperação intergovernamental.³²

Descentralização

Já sobre a descentralização, o melhor ponto de partida é também começar com uma definição simples. Descentralizar é dispersar ou distribuir poder que estava anteriormente concentrado no centro. Essa definição, no entanto, pode ser aplicada a diferentes instâncias. Enquanto alguns autores enfatizam a desconcentração administrativa, outros vêem a descentralização como uma questão política que envolve uma efetiva transferência de autoridade para setores, parcelas da população ou

espaços territoriais antes excluídos dos processos decisórios. A descentralização assume ainda diferentes formatos, podendo ser funcional, territorial, política, econômica, tributária ou uma combinação de todos esses aspectos.

A descentralização política refere-se à dispersão do poder decisório, ou seja, à efetiva capacidade das instâncias políticas subnacionais e de seus eleitores de tomarem decisões sobre seus governantes, suas políticas públicas e sobre a alocação de recursos tributários. Embora os autores concedam pesos diferenciados às variáveis que compõem a descentralização, a maioria concorda que, quando se trata de descentralização entre níveis de governo, as variáveis mais importantes são a política, a fiscal e a administrativa.³³ A política transfere autoridade para atores subnacionais, sendo materializada, principalmente, quando os ocupantes de cargos no Executivo e Legislativo são eleitos por voto popular. A fiscal implica o aumento dos recursos e da capacidade decisória sobre sua aplicação. A administrativa refere-se ao deslocamento do eixo de responsabilidade pela elaboração e/ou implementação de políticas, sejam elas financiadas ou não por outras esferas.³⁴

Assim como a descentralização envolve várias instâncias, seus estudos também enfatizam diferentes aspectos. Em alguns casos, o foco recai sobre a reforma do Estado ou a forma como os governos atuam, uma vez que a descentralização muda o centro de responsabilidade sobre políticas do governo nacional para as esferas subnacionais, ou seja, do governo federal para os estados e municípios, no caso dos Estados federais. Tal abordagem é particularmente adequada nas pesquisas acerca de políticas públicas. Em outros estudos, a ênfase é colocada na mudança de responsabilidades entre governo e setores não-governamentais, ou seja, nos mecanismos e instituições de mercado ou da chamada sociedade civil, que atuam em áreas ou setores antes de exclusiva responsabilidade dos governos, caracterizando o que

vem sendo chamado de governança de múltiplo nível.³⁵ Em outros casos, a ênfase recai na análise do *mix* de reformas governamentais e estímulos ao mercado, analisando as respostas dadas pelo “mercado social”. Na literatura sobre federalismo fiscal, estudos sobre descentralização analisam suas implicações sobre a performance fiscal e macroeconômica. Na literatura da Ciência Política propriamente dita, estudos sobre descentralização focalizam, principalmente, os incentivos do sistema partidário e/ou do sistema eleitoral que induzem ou não a descentralização.

Se a literatura sobre federalismo e RIGs é abundante, a da descentralização é mais ainda.³⁶ No entanto, seja qual for o partido analítico ou normativo adotado, pesquisas que investigam a descentralização, as RIGs e o federalismo, em conjunto ou separadamente, concentram-se, hoje, em dois grupos de temas: suas causas e seus efeitos. No entanto, análises sobre causas e efeitos não se restringem, obviamente, aos estudos sobre descentralização, RIGs e federalismo, mas têm ocupado a agenda daqueles que produzem estudos teóricos e empíricos sobre as várias instituições políticas, econômicas e sociais.

Comentários finais

A título de conclusão, espero ter demonstrado que o federalismo, embora seja um sistema de divisão de autoridade, não se restringe apenas a essa característica. Por isso, é importante mapear as principais teorias e retirar do silêncio alguns referenciais teóricos que podem auxiliar o desenvolvimento das nossas pesquisas.

Espero ter demonstrado também que estudos sobre federalismo são passíveis de vários “olhares” teóricos e do apoio de outros referenciais teóricos e analíticos, que, se reconhecidamente complementares ao federalismo, com ele não se confundem. Os conceitos de RIGs e descentralização podem ser virtuosamente

associados e, quando emoldurados na teoria do federalismo, podem oferecer melhores explicações sobre o que o federalismo brasileiro e o de outros países têm em comum e de específico, como funcionam e por quê, como e para que foram desenhados.

Espero, por fim, estimular alguns alunos a embarcarem nesses temas enfrentando seus desafios e complexidades. Isso porque o federalismo e seus conceitos associados são ferramentas importantes para entendermos melhor nosso complexo e mutante mundo político.

Notas

- 1 Por doutrina, entenda-se uma idéia normativa defendida por meio de argumentação prática ou de retórica deliberativa, que funciona como metáfora de casos (Hood e Jackson, 1991).
- 2 Devo a Cícero Araújo, professor do Departamento de Ciência Política da USP, o comentário sobre os sistemas baseados em “ismos”.
- 3 A esse respeito, ver Peterson (2005) e sua instigante análise sobre as disputas entre os “pais fundadores” da nação e da Constituição dos EUA em torno dos interesses econômicos conflitantes das ex-colônias e, posteriormente, entre os partidos Republicano e Democrata quando do crescimento e declínio das políticas sociais norte-americanas.
- 4 Como analisa Almond (1998, pp. 50-61), Madison e Hamilton perseguiram os mesmos objetivos de pensadores políticos como Hobbes, Locke, Montesquieu e Hume, os quais, por sua vez, também seguiram as trilhas abertas pelos filósofos políticos gregos e por Maquiavel e Bodin, ou seja, a questão fundamental das regras, suas formas e variedades, assim como os padrões para julgá-las.
- 5 Há inúmeras descrições e análises sobre a construção da Constituição de 1787, principalmente sobre como foram negociados os conflitos entre estados menores e maiores, como, por exemplo, em Riker (1995) e Elster (1995). Em português, os dilemas enfrentados pelos “pais fundadores” foram analisados por Limongi (1989), entre outros.
- 6 A palavra governo é aqui utilizada como ato ou efeito de governar e não como referência ao sistema ou ao regime político pelo qual um Estado é governado, ou seja, governo presidencialista ou parlamentarista, republicano ou monárquico etc.
- 7 Franck (1968) propõe explicação semelhante para essas rupturas. Para ele, a sobrevivência das federações depende dos laços existentes entre as diversas instituições em torno do ideal político de federação. Esse compromisso ideológico – a ideologia federativa – advém da percepção das elites e das massas de que a federação lhes trará ganhos permanentes.
- 8 Algumas exceções são Stepan (1999) e Filippov, Ordeshook e Shvetsova (2004), que travam excelente diálogo com as premissas teóricas de William Riker. Outra exceção é o debate entre Vicent Ostrom e William Riker acerca da relevância das constituições para o federalismo. As notas desse debate foram publicadas no periódico *Public Choice* 27, de 1976.
- 9 Autores como Peterson (1995) reconhecem os problemas advindos da inexistência de uma teoria integrada sobre o federalismo moderno.

- 10 Sobre a aprovação da agenda do governo federal, ver Figueiredo e Limongi (1999); e sobre a adaptação dos estados à política federal de controle fiscal, ver, entre outros, Souza (2006).
- 11 Este texto não revê a literatura empírica sobre o federalismo brasileiro, tema que professores, pesquisadores e ex-alunos de muitos programas de pós-graduação em Ciência Política têm aportado grandes contribuições. Ademais, um exímio balanço da produção brasileira sobre federalismo foi realizado por Almeida (2001).
- 12 A definição mais usual de federalismo é a seguinte: forma de governo pela qual vários estados se reúnem numa só nação, sem perderem sua autonomia fora dos negócios de interesse comum. A definição de federalismo como forma de governo não se confunde com a classificação dos regimes políticos de governo (presidencialismo ou parlamentarismo, por exemplo), que dizem respeito à chefia do Executivo. O federalismo é um sistema e uma forma de governo porque promove a divisão territorial do governo em dois (União e estados) ou em três níveis (incluindo os municípios). Uso neste texto a expressão sistema ou forma de governo com referência apenas à divisão da organização territorial entre instâncias de governo que detêm autonomia relativa nos seus respectivos territórios (nacional-federal; estadual, municipal) e não como a forma que é exercida a chefia do governo.
- 13 Parte dessas justificativas são também mencionadas por Filippov, Ordeshook e Shvetsona (2004, p. 2).
- 14 A linha que vê o federalismo como provedor de eficiência é tributária das teorias econômicas e fiscais formuladas inicialmente por Tiebout (1956).
- 15 Para uma excelente e atual revisão da contribuição de Riker para a teoria do federalismo, ver Filippov (2005).
- 16 “Uma teoria do federalismo, diferente de uma teoria da descentralização, precisa explicar como as instituições podem exercer poderes de decisão em certas matérias. Sem isso, federalismo é apenas outra palavra para descentralização. Se entendermos que a distinção entre regimes federativos e regimes descentralizados não-federativos deve ser levada a sério, precisamos encontrar um lugar na teoria para a alocação de poderes.”
- 17 Para uma teoria de desenho institucional aplicável especificamente ao federalismo, ver Filippov, Ordeshook e Shvetsova (2004).
- 18 “O federalismo é usualmente compreendido como uma teoria de governo que utiliza o poder como freio entre interesses opostos e rivais. Mas a idéia de federalismo passa a ser trivial se aplicada apenas à coexistência entre governos nacional e estadual. Em vez disso, o federalismo oferece a base para o desenvolvimento de capacidades de auto-organização e de autogoverno em condições de liberdade e justiça.”
- 19 Ferejohn e Weingast (1997) defendem particularmente maior participação dos estados em programas federais e mudanças nessa participação quando as circunstâncias assim exigirem.
- 20 Isso não significa que o federalismo também não influencie essas instituições e políticas. Para uma excelente discussão sobre a influência do federalismo na dinâmica e estabilidade dos partidos políticos, ver Chhibber e Kollman (2004).

- 21 Sobre este ponto, ver Lane e Ersson (2003); e para uma tentativa de aplicar essa abordagem ao federalismo brasileiro, ver Melo (2005) e Souza (2003).
- 22 Essa abordagem teórica foi testada por Souza (1997).
- 23 Federalismo e pluralismo são elementos que, junto com outros, compõem o modelo de democracia consensual de Lijphart (1984). Sobre as disputas federativas nesse tipo de democracia, ver Frogner (1982).
- 24 Não há consenso sobre o componente hierárquico das federações, daí porque alguns autores (Kincaid, 2005, p. 446, por exemplo) preferem a expressão *order of government*, que pode ser traduzida como “esfera de governo”, em lugar de nível de governo.
- 25 Sobre este ponto, ver Kincaid e Tarr (2005).
- 26 Isso não significa, obviamente, que as esferas locais não possam ser analisadas teoricamente. Note-se que a literatura teórica sobre os governos locais é vasta.
- 27 Na maioria dos Estados federais, os municípios e os níveis de governo e de administração infra-estaduais são criados e regulados pelos estados da federação, ou seja, essas esferas são criações dos estados e não do sistema político nacional.
- 28 Como mostra Falleti (2005), muitos autores consideram as RIGs como um “governo secreto” ou como um “quarto nível de governo”, enquanto outros (Wright e Krane, 1999 e Wright, 1978) argüem que o crescimento acadêmico da área tornou o conhecimento sobre as políticas públicas menos opaco.
- 29 A literatura baseada na teoria da escolha racional define as RIGs de forma diferente, ou seja, como a relação entre os formuladores de políticas públicas (em geral, os legisladores) e os implementadores da política (em geral, a burocracia). Para mais detalhes, ver Shepsle e Bonchek (1997, pp. 345-79).
- 30 Sobre a visão das RIGs como uma combinação de estruturas e processos, ver, por exemplo, Anton (1989) e Chapman (1993).
- 31 Alguns trabalhos recentes de cientistas políticos brasileiros incorporam o tema das RIGs, como Abrucio (2005) e Almeida (2005), entre outros.
- 32 Assim como acontece com a literatura sobre descentralização, aquela sobre RIGs é vasta, sendo possível citar apenas alguns trabalhos considerados marcos de estudos subsequentes. Deil Wright é unanimemente reconhecido como o introdutor dos estudos das RIGs na agenda da pesquisa acadêmica (Wright, 1978, 1998; Wright e Krane, 1999). Todos os autores citados neste artigo, na seção “Federalismo como Pacto”, trataram do tema, principalmente Elazar (1962). Vicent Ostrom também é considerado um dos mais importantes acadêmicos da área de RIGs. Wright, Elazar e Ostrom receberam, da *American Political Science Association* (APSA), o prêmio de *Distinguished Scholar* na área de federalismo e relações intergovernamentais. Também trataram do tema autores como Ashford (1988), Sharkansky (1981) e Tarrow, Katzenstein e Graziano (1978). Para uma literatura mais atual, ver inúmeros artigos publicados em *Publius – The Journal of Federalism*, muitos dos quais tratam das interfaces entre RIGs e federalismo.

- 33 Ver Arretche (2000), Falletti (2006) e Souza (1996) para uma visão mais detalhada dessas e de outras variáveis da descentralização.
- 34 Políticas voltadas para a descentralização nem sempre implicam transferência de recursos para seu financiamento. Este tem sido o caso, por exemplo, de várias políticas nos EUA, que foram descentralizadas sem a adição de novos recursos, gerando o que ficou conhecido como *unfunded mandates*.
- 35 O conceito de governança de múltiplo nível refere-se a trocas negociadas entre sistemas de governança em diferentes níveis institucionais, reduzindo ou abolindo comandos hierárquicos e formas de controle tradicionais. A base do conceito está na negociação, e não na submissão, e na mobilização conjunta das esferas pública, privada, nacional e multinacional. Sobre este conceito e suas implicações, ver Pierre e Stoker (2000).
- 36 A popularidade da descentralização e principalmente sua adoção como um dos princípios dos organismos multilaterais para financiamento a países em desenvolvimento, principalmente do Banco Mundial, é creditada a vários trabalhos elaborados por Shabbir Cheema e Dennis A. Rondinelli, como a obra de 1983, *Decentralization and development: policy implementation in developing countries*.

Bibliografia

- ABRUCIO, Fernando Luiz (2005), "A coordenação federativa no Brasil: experiência do período FHC e os desafios do governo Lula", *Revista de Sociologia e Política*, 24: 41-68.
- AGRANOFF, Robert (2007), "Intergovernmental policy management: cooperative practices in federal systems", in M. Pagano; R. Leonardi (eds.), *The dynamics of federalism in national and supranational political systems*, Houndmills, Palgrave. pp. 248-84.
- ALMEIDA, M. Hermínia Tavares de (2001), "Federalismo, democracia e governo no Brasil: Idéias, hipóteses e evidências". *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 51: 13-34.
- _____. (2005), "Recentralizando a federação?", *Revista de Sociologia e Política*, 24: 29-40.
- ALMOND, Gabriel (1998), "Political science: the history of the discipline", in R. E. Goodin; H.-D. Klingemann (eds.), *A new handbook of political science*, Oxford, Oxford University Press. pp. 50-96.
- AMES, Barry (2001), *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- ANTON, T. (1989), *American federalism and public policy*. Philadelphia, Temple University Press.
- ARRETCHÉ, Marta (2000), *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro, Revan; São Paulo, Fapesp.
- ASHFORD, Douglas (1988), "Decentralizing Welfare States: social policies and intergovernmental politics," in B. Dente; F. Kjellberg (eds.), *The dynamics of institutional change: local government reorganization in Western democracies*, London, Sage.

- BEDNAR, Jenna (2005), "Federalism as a public good", *Constitutional Political Economy*, 16: 189-205.
- BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE Jr., William N.; FERREJOHN, John (2001), "A political theory of federalism", in J. Ferejohn; J. Rakove; J. Riley (eds.), *Constitutional culture and democratic rule*, New York, Cambridge University Press. pp. 223-70.
- BURGESS, Michael (1993a), "Federalism and federation: a reappraisal", in M. Burgess; A.-G. Gagnon (eds.), *Comparative federalism and federation: competing traditions and future developments*. New York, Harvester Wheatsheaf. pp. 3-13.
- _____. (1993b), "Federalism as political ideology: interests, benefits and beneficiaries in federalism and federation", in M. Burgess; A.-G. Gagnon (eds.), *Comparative federalism and federation: competing traditions and future developments*. New York, Harvester Wheatsheaf. pp. 102-12.
- BURGESS, M.; GAGNON, A.-G. (eds.) (1993), *Comparative federalism and federation: competing traditions and future developments*. New York, Harvester Wheatsheaf.
- CAMPELO DE SOUZA, M. do Carmo (2006), "Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964)", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21, 61: 7-40.
- CHAPMAN, R. J. K. (1993), "Structure and process and the federal factor: complexity and entanglement in federations", in M. Burgess; A.-G. Gagnon (eds.), *Comparative federalism and federation: competing traditions and future developments*, New York, Harvester Wheatsheaf. pp. 69-93.
- CHEEMA, Shabbir; RONDINELLI, Dennis (eds.) (1983), *Decentralization and development: policy implementation in developing countries*. Beverly Hills, Sage.
- CHIBBER, Pradeep; KOLLMAN, Ken (2004), *The formation of national party system: federalism and party competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*. Princeton, Princeton University Press.
- CONGLETON, R.; KYRIACOU, A.; BACARIA, J. (2003), "A theory of menu federalism: decentralization by political agreement", *Constitutional Political Economy*, 14: 167-90.
- DAHL, Robert (1986), "Federalism and the democratic process", in *Democracy, identity and equality*, Oslo, Norwegian University Press. pp. 114-26.
- DUCHACEK, Ivo (1987), *Comparative federalism*. Lanham, University Press of America.
- ELAZAR, Daniel (1962), *The American partnership: intergovernmental cooperation in the nineteenth century United States*. Chicago, IL, University of Chicago Press.
- _____. (1984), *Self-rule/shared rule: federal solutions to the Middle East conflict*. Lanham, University Press of America.
- _____. (1987), *Exploring federalism*. Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- _____. (1991), *Federal systems of the world: a handbook of federal, confederal, and autonomy arrangements*. Essex, Longman Group.

- _____. (1994), "Federalism, intergovernmental relations and the changing modes of the polity", in L. Picard; C. Zariski (eds.), *Subnational politics in the 1980s: organization, reorganization and economic development*, New York, Praeger. pp. 5-20.
- ELAZAR, Daniel; KINCAID, John (eds.) (1994), *The covenant connection: from federal theology to modern federalism*. Lanham, Lexington Books.
- ELSTER, Jon (1995), "Equal or proportional? Arguing and bargaining over the Senate at the federal convention", in, J. Knight; I. Sened (eds.), *Explaining social institutions*, Ann Arbor, The University of Michigan Press. pp. 145-60.
- EULAU, Heinz (1973), "Polarity in representational federalism: a neglected theme of political theory", *Publius – The Journal of Federalism*, 3, 2: 157-72.
- EVANS, Mark (2001), "Studying the new constitutionalism: bringing political science back in", *British Journal of Politics and International Relations*, 3, 3: 413-26.
- FALLETTI, Tullia (2005), "A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective", *American Political Science Review*, 99, 3: 327-46.
- _____. (2006), "Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada", in C. Souza; P. F. Dantas Neto (orgs.), *Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros*, Rio de Janeiro, Revan. pp. 57-90.
- FEREJOHN, John; WEINGAST, Barry (1997), *The new federalism: can the states be trusted?* Stanford, Hoover Institution Press.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (1999), *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo, Editora FGV e Fapesp.
- FILIPPOV, Mikhail (2005), "Riker and federalism", *Constitutional Political Economy*, 16: 93-111.
- FILIPPOV, M.; ORDESHOOK, P.; E SHVETSOVA, O. (2004), *Designing federalism: a theory of self-sustainable federal institutions*. Cambridge, Cambridge University Press.
- FRANCK, T. M. (1968), "Why federations fail", in T. M. Franck (ed.), *Why federations fail*, New York, New York University Press. pp. 167-99.
- FROGNIER, A.-P (1982), "Federal and partly federal systems, institutions and conflict management: some Western European examples", in D. Rea (ed.), *Political co-operation in divided societies*, Dublin, Gill e Macmillan Ltd. pp. 187-215.
- GIBSON, Edward L. (ed.) (2004), *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore/ London, The Johns Hopkins University Press.
- GOODIN, Robert E. (ed.) (1998), *The theory of institutional design*. Cambridge, Cambridge University Press.
- HOOD, Christopher; JACKSON, Michael (1991), *Administrative argument*. Aldershot e Vermont, Dartmouth.
- KINCAID, John (1995), "Values and value tradeoffs in federalism", *Publius – The Journal of Federalism*, 25: 29-44.

- KINCAID, John; TARR, Alan (eds.) (2005), *Constitutional origins, structure, and change in federal countries*. Montreal, McGill-Queen's University Press.
- KING, P. (1982), *Federalism and federation*. London, Croom Helm.
- LANE, Jan-Erik; ERSSON, Svante (2003), *The new institutional politics: performance and outcomes*. London/ New York, Routledge.
- LIJPHART, A. (1984), *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven/ London, Yale University Press.
- LIMONGI, Fernando (1989), "O federalista: remédios republicanos para males republicanos", in F. Weffort (org.), *Os clássicos da política*, São Paulo, Ática. pp. 243-55.
- MAINWARING, Scott (1999), *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford, Stanford University Press.
- MELO, Marcus A. (2005), O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social, *Dados*, 48, 4: 845-89.
- MONTINOLA, Gabriella; QIAN, Yingyi; WEINGAST, Barry R. (1995), "Federalism, Chinese style: the political basis of economic success in China", *World Politics*, 48, 1: 32-50.
- OSTROM, Vicent (1974), "Can federalism make a difference?". *Publius – The Journal of Federalism*, 3, 3: 197-238.
- _____. (1984), *The political theory of compound republic*. Bloomington, Indiana University Press.
- _____. (1991), *The meaning of American federalism: constituting a self-governing society*. San Francisco, ICS Press.
- PETERSON, Paul E. (1995), *The price of federalism*. Washington, D.C., The Brookings Institution.
- _____. (2005), "The new politics of federalism", *Spectrum*, 78, 2: 5-7.
- PIERRE, Jon; STOKER, Gerry (2000), "Towards multi-level governance", in P. Dunleavy et al. (eds.), *Developments in British politics*, Houndmills/ London, Macmillan.
- QIAN, Yingyi; WEINGAST, Barry R. (1997), "Federalism as a commitment to preserving market incentives", *The Journal of Economic Perspectives*, 11, 4: 83-92.
- RIKER, William H. (1964), *Federalism: origin, operation, significance*. Boston, Little Brown.
- _____. (1975), "Federalism", in F. Greenstein; N. W. Polsby (orgs.), *Handbook of Political Science*, Reading, Addison-Wesley, vol. 74, pp. 432-47.
- _____. (1995), "The experience of creating institutions: the framing of the United States Constitution", in J. Knight; I. Sened (eds.), *Explaining social institutions*. Ann Arbor, The University of Michigan Press. pp. 121-44.
- SHARKANSKY, Ira (1981), "Intergovernmental Relations," in Paul C. Nystrom; William H. Starbuck (eds.), *Handbook of organizational design*, vol. 1., New York, Oxford University Press. pp. 456-70.
- SHEPSON, Kenneth; BONCHEK, Mark (1997), *Analyzing politics: rationality, behavior, and institutions*. New York/ London, W.W. Norton.

- SMITH, B. (1985), *Decentralization: the territorial dimension of the state*. London, George Allen & Unwin.
- SOUZA, Celina (1997), *Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization*. Houdmills/ London, Macmillan; New York, St. Martin's Press.
- _____. (2003), "Federalismo e conflitos distributivos: Disputa dos estados por recursos orçamentários federais", *Dados*, 46, 2: 345-84.
- _____. (2006), "Instituições políticas estaduais em um contexto federativo: coalizões eleitorais e ajuste fiscal", in C. Souza; P. F. Dantas Neto (orgs.), *Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros*, Rio de Janeiro, Revan. pp. 91-126.
- STEPAN, Alfred (1999), "Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia: Federações que restringem ou ampliam o poder do *demos*", *Dados*, 42, 2: 1-37.
- TARROW, S.; KATZENSTEIN, P. J.; GRAZIANO, L. (eds.), *Territorial politics in industrial nations*. New York/ London, Praeger Publishers.
- TIEBOUT, Charles (1956), "A pure theory of local expenditures", *Journal of Political Economy*, 64, 5: 416-24.
- WEINGAST, Barry R. (1995), "The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 11, 1: 1-31.
- WHEARE, K. C. (1953), *Federal government*. London, Oxford University Press.
- WRIGHT, Deil S. (1978), *Understanding intergovernmental relations*. North Scituate, MA: Duxbury Press.
- WRIGHT, Deil S.; KRANE, Dale (1999), "Intergovernmental management," in Jay M. Shafritz (ed.), *International encyclopedia of public policy and administration*. Boulder, CO, Westview.

Artigo recebido em julho/2008

Aprovado em agosto/2008

Resumo

Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados

O artigo mapeia as principais teorias sobre federalismo e os desafios teóricos e empíricos enfrentados pelos pesquisadores que analisam esse modelo de divisão territorial de governo e autoridade. São analisadas também as diferentes ênfases que cada agrupamento teórico dedica às características-chave e às principais variáveis do sistema federativo. O artigo discute ainda a aplicação dos conceitos de relações intergovernamentais e descentralização em estudos sobre países federais, assim como as possibilidades de programas de pesquisa sobre esses temas.

Palavras-chave: Teorias do federalismo; Relações intergovernamentais; Descentralização.

Abstract

Federalism: a Review of Theories and Concepts

The paper analyzes the main theories on federalism and the analytical challenges derived from such a model of territorial division of government and authority. It also discusses how different theories approach the key characteristics and the main variables of federal systems. The concepts of intergovernmental relations and decentralization are added to the discussion of federalism, as well as the possibilities of scholarly research on these topics.

Keywords: Theories of federalism; Intergovernmental relations; Decentralization.

Résumé

Fédéralisme : théories et concepts revisités

L'article présente les principales théories sur le fédéralisme et les défis théoriques et empiriques qu'affrontent les chercheurs responsables par l'analyse de ce modèle de partage territorial de gouvernement et d'autorité. Les différents degrés d'importance que chaque groupement théorique dédie aux caractéristiques clés et aux principales variables du système fédératif sont également analysés. L'article aborde aussi l'application des concepts de relations intergouvernementales et de décentralisation dans des études sur les pays fédéraux, ainsi que les possibilités de programmes de recherche sur ces sujets.

Mots-clés: Théories du fédéralisme; Relations intergouvernementales; Décentralisations.