

Universidade de Brasília

Instituto de Ciências Sociais

Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas

Tese

**FEDERAÇÃO, DESIGUALDADE FEDERATIVA E BARGANHA
NO BRASIL E NO CANADÁ NAS DÉCADAS DE 1980 e 1990**

Aluno: José Deocleciano de Siqueira Silva Júnior

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação sobre as Américas/CEPPAC, sob a orientação do Professor Dr. Benício Viero Schmidt

Brasília, agosto de 2006

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, a minha esposa, a minha mãe e irmãos pelo apoio constante e pela paciência. Agradeço a Henrique Castro e Benício Schmidt pela confiança.

Era Josué já velho e avançado em anos quando lhe disse o senhor: Já estas velho e avançado em anos e ainda fica muitíssima terra a possuir (...)

Reparte, pois, agora esta terra por herança as nove tribos, e a meia tribo de Manasses.

(Josué 13.1,7)

Como o Senhor ordenara a Moisés, assim fizeram os filhos de Israel e repartiram a terra.

(Josué 14.5)

RESUMO

Esta tese é um estudo comparado sobre as federações brasileira e canadense a partir dos processos de alteração constitucional ocorridos nas décadas de 1980 e 1990 nestes dois países. Para realização deste estudo foi feita a distinção entre os termos federalismo e federação. O termo federação permite ressaltar um aspecto pouco explorado nos estudos acerca dos arranjos federativos que é a questão da desigualdade. A desigualdade federativa é uma característica presente em todas as federações e no contexto desta tese a possui três dimensões, a saber: Estruturas Políticas, Produção e Impostos e Aspectos Populacionais e étnico-culturais. Estas dimensões são aspectos presentes nas negociações em torno de alterações constitucionais e são objetos de barganha. A hipótese presente é que tanto no Brasil quanto no Canadá o colapso da barganha em torno das desigualdades federativas é um dos fatores que explicam a manutenção e o funcionamento das federações em contextos de modificação das estruturas constitucionais.

ABSTRACT

This thesis is a comparative study on the Brazilian and Canadian federations centered on the processes of constitution alteration which took place in the 1980's and 1990's in those countries. A distinction between the terms federalism and federation was made in the carrying out of this study. The term federation allows one to stress a little explored aspect in the studies on federative arrangements, which is the question of inequality. Federative inequality is a feature which is present in every federation and in the context of this thesis it has three dimensions, namely: Political Structures, Production and Taxation and ethnic-cultural and Populational Aspects. Such dimensions are aspects present in negotiations concerning constitution alterations and are objects of bargaining. The hypothesis here is that in Brazil as in Canada the collapse of the bargain connected with federative inequalities is one of the factors which explain the maintenance and functioning of the federations in contexts of modification in their constitution structures.

Keywords:

Federalism, Federation, Bargain, Rational Choice, Brazilian Federation, Canadian Federation

RÉSUMÉ

Cette thèse est une étude comparative concernant les fédérations brésiliennes et canadienne à partir des procédures de modification constitutionnelle qui ont survécu aux décades 1980 et 1990 dans ces pays. Afin de réaliser ce travail, on fait la distinction entre les mots fédéralisme et fédération. Le mot fédération permet de relever un aspect peu examiné aux études sur les arrangements fédératifs: la question d'inégalité. L'inégalité fédérative c'est une caractéristique présente partout les fédérations et, au contexte de cette thèse, elle a trois dimensions: Structures Politiques; Production et Tribut; Aspects des Populations et Ethnoculturels. Ces dimensions sont présentes aux négociations autour des modifications constitutionnelles et elles sont aussi des objets d'échange. L'hypothèse présente c'est que le Brésil autant que le Canada ont le collapsus d'échange autour des inégalités fédératives comme un des facteurs qui expliquent la permanence et la maintenance des fédérations des structures constitutionnelles.

SUMÁRIO

	Página
INTRODUÇÃO	1
PARTE 1 Federalismo e Federação: Do normativo ao descritivo	7
1.1 O Federalismo: Solução e Objeto de Estudo	7
1.2 Federalismo e Federação	9
1.3 O surgimento e o funcionamento das federações	20
PARTE 2 Desigualdade Federativa e suas Dimensões	33
2.1 Assimetrias, Simetrias e Desigualdade	34
2.2 Federação e Desigualdade Federativa	41
2.3 Dimensões da Desigualdade Federativa	43
2.3.1 As Dimensões da Desigualdade Federativa: Estrutura Política	45
2.3.2 As Dimensões da Desigualdade Federativa: Economia, Impostos e Produção	49
2.3.3 As Dimensões da Desigualdade Federativa: Aspectos Sociais e Étnico Culturais	53
2.4 Desigualdade Federativa, Dimensões e a Dinâmica das Federações	56
PARTE 3 Desigualdade Federativa, Escolha Racional e Barganha	60
3.1 Federações, Barganha, Centralização e Estabilidade: Argumentos e Críticas	61
3.2 Escolha Racional, Barganha e Desigualdade Federativa	72
3.2.1 A Ação Coletiva e a Teoria da Barganha	72
3.2.2 Ação Coletiva	74
3.2.3 A Teoria da Barganha	80
3.2.4 A Ineficiência da Barganha	83
3.2.5 – Barganha e Federação	86
PARTE 4 Estudo Comparativo	91
4.1 Método Comparativo e Conceitos	91
4.2 Comparação, Desigualdade Federativa e Federações	94
4.3 Comparação e Unidades de Análise	98
4.3.1 Federações Americanas	98
4.3.2 Federações Americanas: Trajetórias, Processos e Estruturas	112
4.3.2.1 A Federação Brasileira	113
4.3.2.2 A Federação Canadense	119
4.3.2.3 A Federação Mexicana	125
4.3.2.4 A Federação Norte-Americana	128
4.3.2.5 Comparações e Escolhas	133
PARTE 5 Estudo Comparativo: Alterações Constitucionais, Barganha e Desigualdade Federativa no Brasil e no Canadá	141
5.1 Aspectos Constitucionais e Comparações	141
5.2 Fatores de Alteração Constitucional	144
5.3 Alterações Constitucionais, Desigualdades e Barganha na Federação Canadense	146
5.4 Alterações Constitucionais, Desigualdades e Barganha na Federação Brasileira	170
5.5 Desigualdades, Barganhas e Comparações	190
PARTE 6 Considerações Finais	205
BIBLIOGRAFIA	216

INTRODUÇÃO

O objetivo desta tese é realizar um estudo comparado sobre as federações e os processos de alteração constitucional no Brasil e no Canadá durante as décadas de 1980 e 1990. A necessidade de aprofundar o estudo das federações a partir de abordagens alternativas que levem em consideração aspectos relacionados às suas estruturas e dinâmicas é fundamental para compreender os fatores que garantem a existência desse tipo de arranjo federativo, mesmo em situações as quais seus membros possuem desigualdades significativas.

O estudo das federações a partir das características constitutivas dos entes subnacionais requer a distinção entre o termo federalismo, usado para definir uma doutrina ou ideologia do termo federação, que está relacionado aos aspectos empíricos. A federação é considerada como uma instituição política que pode ser definida como um arranjo institucional que incorpora as unidades regionais no processo decisório em bases asseguradas constitucionalmente. (KING, 1982: 77). Essa definição de federação permite focalizar seus principais aspectos empíricos: a estrutura constitucional, que define os parâmetros de funcionamento da federação e o processo decisório, que é caracterizado pela negociação em torno de interesses e preferências dos entes subnacionais e destes com o governo central. O Federalismo, por sua vez, é uma ideologia ou doutrina que enumera uma série de princípios para a constituição de arranjos federais que podem assumir inúmeros formatos, inclusive o de uma federação. (KING, 1982; BURGESS, 1993; WATTS, 1998).

A partir da distinção dos termos é possível argumentar que as federações, como fenômeno empírico, possuem peculiaridades que vão além dos princípios presentes no conceito de federalismo e que resultam não somente de sua estrutura constitucional, mas também das relações entre os entes subnacionais e destes com o governo central. As desigualdades políticas, econômicas, sociais e culturais influenciam os modos pelos quais são negociadas e acomodadas as preferências de cada um desses atores no contexto do pacto federativo.

As interpretações acerca da origem e do funcionamento das federações têm como ponto de partida a noção de federalismo que não concebe a desigualdade como fator que contribui para a manutenção das federações, e sim como uma característica importante que, ao contrário, colaboraria para a derrocada dos arranjos federativos. (RIKER, 1987).

O estabelecimento de uma federação teria objetivos diversos segundo inúmeras abordagens. Em “O Federalista,” a constituição de uma federação teria como objetivo evitar as sedições que surgiriam de uma confederação de estados ilimitadamente soberanos sendo que dois aspectos importantes do federalismo são ressaltados nessa perspectiva: a idéia de pacto e de soberania compartilhada. Para estudiosos como Wheare e Lowestein, o surgimento e o funcionamento das federações é observado a partir de suas estruturas constitucionais que definem as formas pelas quais se daria a repartição do poder. (WHEARE, 1946, LOWESTEIN, 1976). Outros estudos afirmam que a estrutura constitucional é apenas uma das dimensões das federações; as características sociais, econômicas e as próprias relações políticas influenciariam, sobremaneira, a dinâmica desse tipo de arranjo federativo. (LIVINGSTON, 1952; TARLTON, 1965; FIORI, 1995).

Para autores como Lowry, o funcionamento das federações está associado à idéia da liderança estadual, onde a implementação de políticas públicas por parte dos entes subnacionais ou o apoio de determinados estados às políticas de cunho nacional podem revelar a existência de entes subnacionais com maior capacidade de articulação e influência dentro de uma federação (LOWRY, 1992).

Willian Riker sustenta que o surgimento e o funcionamento das federações estariam relacionados à barganha entre os estados que seriam equipotentes, num primeiro momento, e à descentralização do sistema partidário. Inúmeros autores abordaram as inconsistências do modelo de Riker, principalmente no que se refere aos objetos de barganha entre os entes subnacionais na formação e no desenvolvimento da federação norte-americana. (ARRETCHE, 2001; STEPAN, 2001; KING, 1982; DUCHACEK 1970).

Todas essas interpretações trazem em seu bojo a idéia que a federação é um arranjo institucional dinâmico sujeito a constantes transformações, mas não enfocam de forma consistente a desigualdade entre seus membros, que é um fator presente em todas elas e não é um princípio norteador do conceito de federalismo. Um dos caminhos para efetuar um estudo das federações a partir de sua dinâmica, ou seja, considerando-a como um arranjo que passa por constantes transformações, é vincular isso às alterações constitucionais, que seriam o reflexo imediato desse processo.

A desigualdade pode assumir diversas formas e constitui-se como um componente intrínseco de todas as federações. A desigualdade – considerada como um fenômeno não estático e que produz mudanças nas preferências dos entes subnacionais e do próprio governo central – revela-se como um dos componentes fundamentais para a compreensão das federações após o estabelecimento do pacto federativo, pois gera interesses e demandas

que sugerem a necessidade de alteração das estruturas constitucionais que sustentam a federação.

A faceta empírica da desigualdade dentro das federações é definida como desigualdade federativa que é composta por três dimensões: Estruturas Políticas, Produção e Impostos e, por fim, Aspectos Populacionais e Étnico-Culturais. As desigualdades federativas são fatores presentes no contexto das relações dentro de uma federação e contribuem para a formação dos interesses, das preferências, dos conflitos, da cooperação e da não-cooperação entre os entes federativos.

Em contextos de alteração constitucional, a necessidade de formação de um arranjo cooperativo em torno de um acordo ou da distribuição de custos e benefícios indica a existência de processos contínuos de barganha. A barganha é necessária quando existem conflitos de preferências ou interesses entre os atores. Numa federação submetida a um processo de alteração constitucional os entes subnacionais, portadores de desigualdades, buscam porções maiores de benefícios futuros, ao mesmo tempo que evitam riscos no presente. Esse comportamento racional e maximizador do ponto de vista individual pode ser improdutivo do ponto de vista coletivo, provocando situações de colapso da barganha. Numa situação como essa, existe a possibilidade de que qualquer alteração na estrutura constitucional não venha a ser implementada.

Numa federação, o colapso ou a ineficiência da barganha em torno das desigualdades federativas em contextos de alterações constitucionais não produziria necessariamente a dissolução da federação, mas sim a manutenção do acordo estabelecido anteriormente. Dessa forma, a barganha em torno das desigualdades federativas e os impasses advindos delas, sugerem uma explicação alternativa para a questão: *o que explica a manutenção e a estabilidade das federações?*

A hipótese a ser verificada no contexto desta tese é a seguinte: *é o colapso ou a ineficiência da barganha em torno das desigualdades federativas um dos fatores que explica a estabilidade e a manutenção das federações.*

A hipótese de que o colapso da barganha em torno das desigualdades federativas contribui para a manutenção das federações será verificada – no caso canadense – no decorrer do processo de repatriação da Lei Constitucional a partir de 1982 até os esforços em torno dos Acordos do Lago Meech, entre 1987 e 1990 e no caso brasileiro a partir dos debates em torno da Revisão Constitucional em 1993.

Os objetivos específicos da tese são:

1. Distinguir os conceitos de federalismo e federação, argumentando que federalismo é um conceito normativo e federação é um conceito relacionado aos fenômenos concretos e referenciados no tempo.
2. Discutir algumas abordagens que apresentam explicações sobre a origem e o funcionamento das federações.
3. Discutir a concepção de desigualdade federativa como fenômeno presente na dinâmica das federações.
4. Discutir as concepções de barganha, colapso da barganha e de ação coletiva como substratos teóricos relacionados à idéia de desigualdade federativa.
5. Realizar um estudo comparado sobre os processos de alteração constitucional no Brasil e no Canadá, a partir das noções de desigualdade federativa, barganha e colapso da barganha.
6. Investigar e descrever como o colapso da barganha em torno da desigualdade federativa contribui para a manutenção das estruturas constitucionais e, conseqüentemente, para a manutenção e estabilidade das federações.

Esta tese está organizada em seis partes. A primeira faz um estudo sobre a distinção dos termos federalismo e federação. A segunda parte analisa os estudos sobre assimetria e simetria nas federações e apresenta o conceito de desigualdade federativa e suas dimensões. A terceira parte discute, de forma mais específica, a noção de barganha a partir dos argumentos de Jon Elster (1989) e de Willian Riker em torno da manutenção e estabilidade das federações. A quarta parte dedica-se ao estudo do método comparativo ao processo de escolha das federações que serão as unidades de análise desta tese. A quinta parte faz um estudo comparativo dos processos de alteração constitucional das federações canadense e brasileira à luz das idéias de barganha e desigualdade federativa. A sexta parte reúne as principais conclusões a partir dos estudos realizados nas cinco partes anteriores

PARTE 1

Federalismo e Federação: Do normativo ao descritivo

Uma das grandes questões que permeiam as ciências sociais está relacionada à construção ou adoção de conceitos para a descrição e análise dos fenômenos. O estudo do federalismo e das federações é uma das áreas em que o emprego de tais termos é tema de um amplo debate. A necessidade de distinguir o federalismo como fenômeno normativo da federação como fenômeno empírico não é apenas um exercício de lexicologia ou diletantismo acadêmico. Parte-se da idéia que o federalismo é um termo que agrega um conjunto de princípios que iluminam a construção das federações, mas estas adquirem, uma vez constituídas, dinâmicas de funcionamento que se afastam daqueles princípios.

Os princípios federais, como a diversidade na unidade ou de soberanias compartilhadas, adquirem formas tão variadas no decorrer dos tempos e em cada federação que a tentativa de descrevê-los ou mesmo classificá-los torna-se uma tarefa árdua. A definição do que é uma federação a partir de características perceptíveis em tais tipos de arranjos é fundamental para a descrição e análise. A necessidade de explorar algumas características das federações, como a desigualdade, que vai além da idéia de diversidade, leva a discussão em torno da distinção conceitual dos termos federalismo e federação e a discussão preliminar em torno da desigualdade como objeto de estudo nas federações.

1.1 O Federalismo: Solução e Objeto de Estudo

O federalismo e as soluções federais têm tido cada vez mais um papel relevante no mundo contemporâneo, principalmente a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. No

século XX, os movimentos nacionalistas, separatistas e autonomistas ganharam fôlego em diversas partes do mundo, como na ex-Iugoslávia e no Canadá, muito em consequência da intensificação das relações globais, sobretudo nos seus aspectos econômicos e informacionais, o que colocou inúmeros Estados-nação diante do problema ou da possibilidade de fragmentação. De acordo com Giddens:

o desenvolvimento de relações sociais globais serve provavelmente para diminuir alguns aspectos do sentimento nacionalista ligado aos Estados-nação, mas pode estar causalmente envolvido com a intensificação de sentimentos nacionalistas mais localizados. 'Em circunstâncias de globalização acelerada, o Estado-nação tornou-se muito pequeno para os grandes problemas da vida' (BELL, 1987: 116). Ao mesmo tempo em que as relações sociais se tornam lateralmente esticadas e como parte do mesmo processo, vemos o fortalecimento de pressões para autonomia local e identidade cultural regional (GIDDENS, 1991, 70).

Autonomia sem fragmentação é uma das promessas que os arranjos federais ou os princípios do federalismo podem oferecer para inúmeras nações onde a construção ou a reconstrução institucional depende de uma repartição apropriada do poder. A busca de soluções federais para a criação de arranjos institucionais nacionais coloca em tela a necessidade de aprofundar os estudos em torno do federalismo e das federações, seja como conceito normativo ou fenômeno descritivo.

O federalismo como objeto sistemático de estudo e debate tem como marco inicial a publicação de um conjunto de artigos conhecidos como *The Federalist Papers* ou *O Federalista* que trazem os fundamentos teóricos que inspiraram a construção da federação norte-americana nos episódios da Convenção da Filadélfia de 1787. A idéia principal que emerge não só dos escritos de *O Federalista* como das discussões em torno da criação institucional dos Estados Unidos da América é a soberania compartilhada entre entes de governo num dado território. Esta soberania compartilhada também estaria relacionada à idéia de que os entes formadores da federação, ou seja, as unidades subnacionais

possuiriam uma relativa igualdade para negociar o estabelecimento de um pacto federativo. *O Federalista*, mesmo sendo um trabalho posterior à existência de algumas federações, como a federação suíça ou mesmo as confederações grega e romana da antiguidade clássica, foi o ponto de partida para a sistematização daquilo que pode ser considerado como a ideologia do federalismo em que os princípios da diversidade na unidade e soberanias compartilhadas serão os componentes básicos de um arranjo federal.

O debate em torno dos princípios federais é amplo, pois ele possui semelhanças com alguns termos conhecidos não só da filosofia e da teoria política como da própria prática política, como seria os casos dos termos democracia e cidadania. Federalismo, democracia e cidadania carregam dentro si uma série de princípios, mas esses assumem algumas características peculiares na sua prática. A idéia não é criar uma dicotomia entre teoria e empiria, mas observar como que estes princípios se manifestam naquilo que poderíamos chamar, por força de expressão, de mundo real. No caso do federalismo, que é o objeto dessa tese, a sua manifestação no mundo real seria a federação, caracterizada por inúmeras dimensões.

1.2 Federalismo e Federação

Apesar de ser objeto de inúmeras análises, o federalismo e seus princípios ainda carecem de precisão conceitual especialmente quando, para fins de estudo, é necessário considerar os aspectos reais dos Estados ou comunidades políticas que adotam não só os princípios federais, como são formalmente reconhecidas como federações.

Etimologicamente, o termo *federal* é derivado do termo em latim *foedus* e de algumas de suas variações como *foederis* que significa tratado, pacto, convenção e aliança. *Foederatus*, *Foederatum* referem-se à idéia de aliados e *foederatoe civitates* à idéia das cidades federadas (unidas) que formaram a confederação romana. (QUICHERAT & SARAIVA, 1993: 496). Do ponto de vista histórico, muitos estudiosos¹ argumentam que a idéia federal tem suas raízes nas Sagradas Escrituras, sendo usada, primeiramente, com propósitos teológicos para definir a parceria entre o homem e Deus descrita na Bíblia. Esta parceria criou uma relação pactual entre indivíduos e famílias que tem como consequência a formação de um corpo político. A relação entre corpos políticos leva à criação de uma organização política muito mais ampla, que possuiria então um aspecto federal, em que cada corpo político possuiria um certo grau de autonomia. O uso político de uma idéia onde o caráter inicial era teológico acabou por transformar o termo “federal” em um conceito explicitamente político (ELAZAR, 1987: 5).

Buscar a origem do termo federalismo é um caminho conhecido e já trilhado por outros estudiosos, mas será proveitoso observar alguns aspectos desse mesmo caminho que de certa forma ainda não foram bem explorados. Na etimologia da língua portuguesa, o prefixo *feder*, como elemento de composição, é derivado de *foedus*, *foederis*, e significa tratado público ou privado, convenção, aliança, e foi usado em todas as épocas e não tem origem românica. O verbo *foedero*, *foederas*, *foederatum*, *foederare* é uma variação posterior e significa unir por aliança, federar-se, fazer-se aliado. A partir de *foedero* surgiram os termos *confoedero*, *confoederas* e *confoederatio*, *confederationis*, que têm a

¹ Além do próprio Daniel Elazar, **Exploring Federalism**, Alabama, 1987, outros autores que trabalham com as raízes bíblicas da idéia federal são: HILLERS, D. **Convenant: The history of the biblical Idea**, Baltimore, John Hopkins University Press, 1969; MENDEDEHALL, G. E. **Law and Convenant in Israel and ancient near east**, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1955; WEINFELD, “Convenant” in **Encyclopedia Judaica**, Jerusalem, Kater Books, 1973.

mesma raiz indo-européia *bheidh* que relaciona-se com o termo *fido* aparentado ao termo *fides*, que significa em português “fé”, “faith” em inglês e “foi” em francês. A cognação vernácula destes termos desenvolve-se desde o Renascimento. O termo *federado*, como adjetivo em português, data de 1589 e tem como significado a idéia de unido em federação, aliado, associado. *Federalismo* em português aparece por volta de 1836 e refere-se ao sistema de governo federativo, em que vários estados se reúnem para formar uma nação, cada um conservando sua autonomia. Federalismo em português é derivado do termo *fédéralisme*. (HOUAISS, 2003).

O uso do termo *fédéral* em língua francesa é datado de 1783, algumas variações como *fédératif* são anteriores, sendo identificadas nos trabalhos de Montesquieu. De outro lado, o termo *fédération* já era empregado nos séculos XIV e XV. (BLOCH. & WARTBURG, 1991).

Em inglês, *federalism* é um substantivo que se refere à idéia de uma organização federal de unidades mais ou menos autogovernadas. O termo surgiu na língua inglesa, com um sentido teológico, por volta de 1645 e, como em francês e português, tem origem na palavra *foedus*, e nos remete à idéia de *convenant* e *league*. Por volta de 1660, derivou para o sentido político de “Estado formado pelo acordo entre estados independentes”. O termo foi popularizado na língua inglesa e depois no âmbito dos estudos da política, com a formação dos Estados Unidos da América no período compreendido entre 1776 e 1787 e, principalmente, pelo conjunto de artigos intitulado de “*The Federalist Papers*”, o qual difunde, de maneira sistematizada, as bases daquilo que irá ser conhecido como princípio federal na era moderna e contemporânea.

Etimologicamente a palavra *federal* e, por conseqüência, o *federalismo* remete a uma série de significados que estão circunscritos aos termos *pacto*, *aliança*, *união*, *tratado*,

acordo e também as idéias de *fé, confiança e forma de governo*. Todos estes significados apresentam, de um lado, uma concepção normativa dos parâmetros em que devem ser assentados o pacto federal e, de outro lado, descrevem um certo tipo de organização política. Um arranjo federal consistiria numa “parceria estabelecida e regulada por um pacto, cujas relações refletem um tipo especial de repartição de poder que deve prevalecer entre os parceiros e é baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada participante, onde o objetivo é promover uma unidade especial entre eles” (ELAZAR, 1987: 5).

O reconhecimento da integridade de cada um dos membros que compõe um arranjo federativo é um princípio fundamental do federalismo, contudo a idéia de repartição do poder abre a possibilidade para inúmeras interpretações sobre as formas e as quantidades de poder a ser repartida entre os membros de um arranjo federal. Dessa forma, esses princípios, no mundo real, adquirem formatos em que, além da diferença, a possibilidade de existência de membros com maior ou menor capacidade em termos de poder dentro federação se faz presente.

Uma parte considerável dos estudos sobre o federalismo dá pouca atenção à questão da diferenciação do termo como conceito descritivo ou normativo, enfocando principalmente os aspectos estruturais ou processuais dos arranjos federais. O federalismo seria um gênero amplo de organização política com uma variedade de espécies que incluem federações, confederações, estados associados, uniões, ligas, condomínios etc. As federações seriam uma espécie do gênero e são definidas como uma comunidade política composta de entidades constituintes fortes e um forte governo geral, cada um possuindo poderes delegados para isto pelo povo e designado para negociar diretamente com os cidadãos no exercício daquele poder. (WATTS, 1998: 120), (ELAZAR, 1987: 7).

Do ponto de vista da etimologia da palavra *federalismo*, alguns princípios podem ser observados como aqueles sobre a busca de objetivos comuns e a idéia de que todos os membros desse pacto presumidamente seriam iguais. A presunção da igualdade é um dos elementos mais importantes da noção do federalismo, e é preciso discutir esse aspecto no mundo real.

Algumas interpretações sobre o federalismo exploraram a sua dimensão constitucional, o que seria a verificação dos princípios federais no mundo real ou, pelo menos, na estrutura legal das federações. K. C. Wheare argumentava que o princípio federal implica a divisão constitucionalmente garantida da soberania legal entre as esferas de governo separadas territorialmente. A soberania não estaria confinada a um governo apenas, mas dividida ou repartida entre dois ou mais. (WHEARE, 1946). O trabalho de K. Loewenstein (LOEWNSTEIN, 1976) também oferece uma contribuição importante para o debate em torno desta abordagem.

As estruturas constitucionais podem ser parâmetros em que as diferenças entre os entes subnacionais se mostram presentes de modo real, pois a existência de prerrogativas especiais para um ou mais membros da federação ou mesmo a existência de mecanismos constitucionais para a diminuição de diferenças políticas, econômicas e sociais atestam, de certa forma, a idéia de que grande parte dos arranjos federativos surgiu sob a égide não só da repartição do poder e do compartilhamento de soberanias, como também da necessidade de afirmação ou mitigação das desigualdades entre seus membros.

A definição dos limites e da garantia da soberania no contexto do federalismo significa a possibilidade de elaborar leis e aplicá-las, pelo governo local ou federal, existindo uma superposição de soberanias entre estas esferas de governo. Em outras palavras, o federalismo é concebido como “a divisão do poder político, isto é, a divisão da

supremacia entre os estados membros e o governo central, cada qual tendo a palavra final naquelas questões que se referem a sua própria esfera”. (DIAMOND, 1961: 37).

A concepção de que cada membro de um arranjo federal tem a palavra final nas questões sob a sua esfera de autoridade princípio ressaltado por Diamond carrega um aspecto pouco explorado, que é a suposição que cada um desses membros tem plena autonomia para tomar decisões, mesmo que essas venham acarretar custos para os outros membros da federação. Além disso, é preciso debater quais seriam os limites da autonomia de cada ente da federação em diversos contextos em que o resultado final pode, na maioria das vezes, refletir em alguma alteração da estrutura do pacto federativo.

Hamilton argumenta nos ensaios 15 e 16 de “*O Federalista*” a impossibilidade, para a constituição de um Estado com base num sistema federativo, da autonomia e soberania ilimitadas para as unidades subnacionais. (ONSTRON, 1991: 87). Uma das características do modelo federal é o fato de que a soberania do Governo Federal não está voltada para as coletividades ou para os Estados e sim, para os indivíduos (cidadãos). Este argumento é apresentado quando os autores analisam os defeitos da Confederação, no bojo do debate sobre a constituição no ano de 1787, afirmando que

(...) [o] grande e radical defeito da construção da atual Confederação está no princípio de legislação para Estados ou Governos, em suas competências combinadas ou coletivas, contrastando com os dos indivíduos que os integram. Embora este princípio não afete todos os poderes delegados da União, ele desvirtua e governa aqueles sobre os quais depende a eficiência dos restantes. (HAMILTON, 1984: 182).

A partir dos meados do século XX, um dos mais proeminentes pesquisadores sobre o federalismo, William Riker, levou em consideração outras estruturas além das constitucionais como, por exemplo, o sistema partidário para compreender o funcionamento das federações. Na ótica de Riker, o princípio no qual se baseia a constituição de uma

federação é o de pacto federativo para unir, combinando diversas soberanias em uma nova federação, que tem como um dos resultados a limitação dos poderes dos entes subnacionais. (STEPAN, 1999: 2).

O federalismo como fenômeno empírico implicaria a existência de processos contínuos de barganha em que o seu aspecto final adquire inúmeros formatos legais e institucionais de acordo com as condições de negociação. O federalismo é uma forma de organização territorial do poder dos estados nacionais que supõe necessário e positivo uma permanente tensão e desarmonia entre as partes. Desarmonia que está na origem da tensão, mas que é o motivo de uma negociação que passa a ser permanente, cujo resultado são arranjos institucionais transitórios (FIORI, 1995: 24). Dessa forma, existiriam inúmeros tipos de federalismo que produziriam vários tipos de federação.

Tanto o federalismo quanto a federação incorporariam as características políticas, econômicas, sociais, culturais etc. que se interrelacionariam e produziriam padrões complexos de interesses, o que também pode se expressar através de diferentes formas de acordos em cada tempo histórico. (BURGESS, 1993). Cada federalismo apresentaria um *leitmotif* específico, como a garantia das liberdades individuais, a preservação de minorias lingüísticas, étnicas e religiosas e a manutenção de uma união política. (GAGNON, 1993) e (SOUZA 1999, 1997).

Todas as interpretações apresentadas acima concebem que os princípios federais estão relacionados principalmente à divisão do poder, a busca de uma soberania compartilhada e à um possível eixo estruturante que determinaria a dinâmica de cada uma dessas federações. Nesse sentido, os princípios federais manifestam-se no mundo real das mais variadas formas. Essa multirepresentação do federalismo no mundo real implica algumas dificuldades como, por exemplo, a definição entre os tipos de federalismo quando

relacionados aos estados com arranjos de soberanias compartilhadas, e as dimensões do federalismo com as noções de federalismo fiscal, político, econômico etc.

Algumas abordagens, na tentativa de superar esta dificuldade, estabelecem que a federação, ou seja, uma das possíveis materializações do princípio federal, seria uma espécie do gênero federalismo, no entanto, mesmo considerada dessa forma, cada federação apresenta tantas peculiaridades que a possibilidade de descreve-las e, portanto, diferenciá-las de outras espécies do gênero federal mostrou-se uma tarefa árdua. Esse problema inibiu alguns estudiosos a buscarem uma diferenciação entre os termos federalismo e federação. (DUCHACEK, 1970).

Um dos caminhos para se construir a distinção entre esses dois termos é a lingüística. Morfologicamente o federalismo evoca o sistema federal uma vez que o sufixo *-ismo* designa uma noção abstrata ou doutrina. (CUNHA, 1985). A *federação* do ponto de vista etimológico é a associação de vários estados ou organismos em um só (HOUAISS, 2004) e morfologicamente o sufixo *-ão*, na língua portuguesa, tem o sentido de proveniência, origem ou mesmo ação ou resultado. (CUNHA, 1985). Isso sugere a possibilidade de explorar o federalismo como um conceito ou uma doutrina e a federação como um fenômeno empírico, ou seja, uma organização política cuja estrutura real é uma derivação de um princípio, mas que tem componentes próprios. Por isso, a utilização de um termo que exprime uma doutrina para explicar o funcionamento de um objeto empírico, possui uma tendência a explorar o quanto o objeto empírico distancia-se do princípio ou da doutrina do federalismo, o que poder levar o observador a considerar um fator importante para a dinâmica de um arranjo federal como uma anomalia, em situações nas quais o fator em questão não está presente na doutrina ou ideologia do federalismo.

Nesse sentido, doutrina ou princípio federal define alguns aspectos da federação, mas esta no seu funcionamento pode produzir resultados que vão além daqueles princípios. A federação é um fenômeno que está referenciado no tempo e no espaço, diferentemente da idéia, do princípio ou da doutrina federal que, apesar da possibilidade de localizar historicamente sua origem, pôde atravessar os tempos sem transformar seu conteúdo.

A análise do ponto de vista lingüístico é necessária, mas não suficiente para dar consistência ao esforço discricionário entre os dois termos, pois a definição precisa de um termo, ou um conceito deve ser capaz de abranger um número relativamente consistente de fenômenos específicos. Dessa forma, para ir além da definição terminológica, alguns autores tentam dirimir a possível confusão entre federalismo e federação sugerindo uma distinção mais ampla entre três formas específicas, federalismo, sistemas políticos federais e federações. Nesse tipo de distinção, o termo federalismo corresponde a um conceito normativo. (WATTS, 1998: 120).

Como conceito normativo, o federalismo envolve duas abordagens. Uma que prega o equilíbrio pragmático das preferências dos cidadãos para (a) agirem em conjunto em torno de certos propósitos e (b) autogoverno das unidades constituintes para outros propósitos. O segundo tipo de abordagem considera o federalismo a partir de bases ideológicas. O termo sistema político federal é distinto do federalismo e da federação; é um termo descritivo e refere-se ao tipo de organização política que é marcada pela combinação de governo compartilhado e autogoverno. Esse tipo agrega uma variedade de espécies, como aquelas categorizadas por Elazar (1987) e correspondem a uniões, confederações, federações, estados associados, condomínios, ligas etc. O termo federação refere-se, de acordo com esta abordagem, a uma espécie específica do gênero dos sistemas políticos federais. Assim a federação é um Estado composto por subunidades e um governo geral,

cada um possuindo poderes delegados para isto pelo povo através de uma constituição, cada um encarregado de repartir com os cidadãos o exercício de uma parte significativa das atividades legislativas, administrativas e tributárias e, por fim, cada uma das esferas de governo são eleitas diretamente pelos cidadãos. (WATTS, 1998: 120-121).

Preston King tenta diferenciar o termo federalismo de federação ao argumentar que o federalismo é um conceito normativo e filosófico e o termo federação refere-se a um tipo particular de relação institucional. (KING, 1982). Este tipo de argumento oferece possibilidade de análise mais acurada das federações, pois recai diretamente sobre os elementos reais (empíricos) que conformam as federações, suas estruturas legais e suas relações institucionais.

De forma mais específica, King argumenta que o conceito de federalismo possui um caráter ideológico. Uma ideologia é um amplo e razoável conjunto de idéias que são invocadas com a perspectiva de mobilizar e direcionar a ação política a fim de servir a algum propósito específico. (KING, 1982: 19). A ideologia federal reflete ao menos três tipos diferentes de orientações mobilizadoras: uma centralista, outra descentralista e, por fim, uma voltada para o equilíbrio ou balanço. O federalismo constitui uma resposta variável a demandas antagônicas por dispersão ou concentração de poder, ou seja, o federalismo constitui uma resposta variável a demandas antagônicas por centralização ou descentralização de poder numa determinada base territorial. (KING, 1982: 21).

Considerando que o federalismo é uma ideologia com inúmeras variantes ou uma doutrina como a etimologia da palavra sugere, torna-se necessário definir a federação como um fenômeno localizado no tempo, ou seja, como uma instituição política. Uma instituição é um complexo de práticas e todas as instituições recomendam ou determinam formas de comportamento. Todas as federações, tomadas como instituições, possuem algum

componente ou caráter recomendatório. É possível conceber o federalismo sem federações, mas, de outro lado, não é possível considerar as federações sem alguma característica de federalismo. (KING, 1982: 76).

A investigação empírica das federações só é possível a partir de alguma convenção que aprecie a sua natureza. Uma federação pode ser considerada, basicamente, como um arranjo institucional que assume a forma de um estado soberano e distinto de outros estados somente pelo fato que o governo central incorpora as unidades regionais no processo decisório em alguma base assegurada constitucionalmente. (KING, 1982: 77). Uma federação é um estado que é constitucionalmente dividido em um governo central e dois ou mais governos territoriais (estados, províncias, cantões). A responsabilidade do governo central é nacional, enquanto a dos territórios é geralmente local e a representação é permitida para as regiões nos processos de tomada de decisão do governo central. (KING, 1982: 140).

Os critérios para a identificação de uma federação são: a) a base da representação é territorial; b) esta representação territorial tem ao menos dois níveis (governo local e regional); c) ao menos as unidades regionais são incorporadas por meios eleitorais, ou outros meios quaisquer, ao processo de tomada de decisão do governo central e d) a base de cada representação regional no governo central não pode ser facilmente alterada, por meio de maiorias simples utilizadas no contexto ordinário. Em suma, a representação regional deve ser firmemente assegurada. (KING, 1982: 143).

Federação é um tipo de instituição política enquanto o federalismo é consubstanciado num espectro de ideologias políticas. A intenção desta distinção não é que cada uma delas seja amplamente observada, mas que sejam apenas usuais. Não é o objetivo que aquelas filosofias/ideologias e as instituições sejam inteiramente diferentes, desde que

pareça razoável assumir que as instituições são freqüentemente fruto de filosofias e ideologias ou de alguma forma são reflexos dos esforços filosóficos e ideológicos. (KING, 1982: 75).

O estudo da federação como instituição política começa com a análise de alguns aspectos de suas normas legais fundacionais, ou seja, das Constituições. Isso não significa retroceder às análises das estruturas constitucionais tais como aquelas feitas por K. C. Wheare. Observar a federação a partir de suas características constitucionais e da dinâmica de suas relações institucionais permite distinguí-la, em primeiro lugar, de outros tipos de arranjos ou organizações políticas; em segundo lugar, de uma ideologia ou doutrina que se localiza num plano mais elevado de análise como o federalismo e, em terceiro lugar, possibilita identificar características comuns das federações que não são tão evidenciadas tanto do ponto de vista dos conceitos normativos quanto das análises estruturais legais.

Portanto, a utilização do termo federação para a descrição e análise dos fenômenos em torno de um tipo específico de arranjo institucional tem como objetivo principal observar algumas características que são peculiares e que são definidas pela estrutura, que certamente traz em seu bojo os princípios do federalismo, mas também pelos processos e que definem a dinâmica de funcionamento da federação.

1.3 O surgimento e o funcionamento das federações

A distinção entre federalismo, fenômeno normativo, e federação como instituição política permite a verificação do funcionamento das federações a partir de sua dinâmica e não a partir de uma possível ideologia definidora e estruturante, mesmo que esses fatores contribuam também para essa dinâmica. Para proceder ao estudo das federações é preciso

buscar os fatores que levam à sua formação, ou seja, observar o surgimento e o funcionamento das federações a partir das análises de pesquisadores e estudiosos do campo.

O surgimento e o funcionamento das federações é um dos campos profícuos para a ciência política. *O Federalista* traz uma série de argumentos sobre as qualidades de uma federação frente uma confederação. Para os Hamilton, Jay e Madison, a existência de um governo é inegável como também a necessidade do povo ceder a este governo alguns de seus direitos naturais, a fim de investi-lo dos poderes necessários para governar. (HAMILTON, 1984: 103). Um arranjo como uma união federal assegurará, em seu funcionamento, maiores liberdades ao povo. (HAMILTON, 1984: 105).

O principal objetivo para se constituir uma federação seria a garantia da paz e da liberdade para os estados membros além de ser uma sólida barreira contra as facções e insurreições internas. (HAMILTON, 1984: 141). A federação proposta pelos federalistas não aboliria os governos estaduais, mas os tornaria parte constituinte da soberania nacional, concedendo-lhes uma representação no senado e não lhes retirando certas posições exclusivas e muito importantes de poder soberano. Isto corresponderia integralmente, em todos os sentidos racionais, à idéia de um governo federal. (HAMILTON, 1984: 145).

Para Willian Riker, a federação norte-americana seria o caso modelar para o estudo do surgimento e do funcionamento das federações. Os motivos que levaram à formação da União ou da federação norte-americana estariam muito além da garantia das liberdades individuais. A maior preocupação dos federalistas, segundo Riker, estaria voltada para a possibilidade de conflito. A barganha entre atores políticos, dotados de poderes semelhantes com autonomia e com o objetivo de obter vantagens por meio de uma união que supõe concessões recíprocas, seria a razão principal para a construção das federações contemporâneas (RIKER, 1975: 116). O que manteria as federações, ainda na perspectiva

de Riker, estaria relacionado ao grau de centralização do sistema partidário. Quanto maior a dispersão do poder partidário em nível regional e federal, maior o grau de descentralização do poder na federação. Não seria suficiente, então, a existência de uma câmara alta com representação regional para controlar a centralização do poder e garantir a independência dos diversos níveis de governo. (RIKER, 1975).

A federação seria fruto, então, da barganha política entre os diversos entes subnacionais e o governo central, sendo que a distribuição de poder através do sistema partidário sustentaria o seu funcionamento. Todas as outras características da federação e do próprio federalismo seriam acessórias, por exemplo, a definição das esferas de competência entre o governo central e os governos constituintes, a operação das relações intergovernamentais, a divisão de recursos fiscais etc. (RIKER, 1975: 141).

Autores como Alfred Stepan preocupam-se com a origem das federações no século XX e suas estruturas constitucionais contemporâneas e, mais particularmente, com as garantias institucionais de representação dos entes que compõem a federação. (ARRETCHE, 2000: 26). Uma de suas principais contribuições é a percepção que as federações podem ser criadas para unir, como é o caso norte-americano, onde as unidades subnacionais firmaram um pacto federativo para unir combinando suas soberanias em uma nova federação que deixou poderes residuais aos estado federados. Um dos traços marcantes do pacto federativo para unir foi o fato que a construção da nova federação inclui aspectos verticais e horizontais que restringiram o conjunto de cidadãos da polis na esfera central. Outras federações têm como objetivo a manutenção da união cujos exemplos são a Índia, no final de 1948, a Bélgica, em 1969, e a Espanha, em 1975. Esses três países eram sistemas unitários e passaram a ser arranjos federativos em virtude das pressões de certas regiões por uma maior distribuição de poder (STEPAN, 1999: 2).

Deste modo, as federações são criadas, não somente para unir (*coming together*), como a descrição da formação da federação norte-americana em 1787, mas também para manter unidos (*holding together*) estados em que a dinâmica cultural, econômica e política levariam a processos de fragmentação, como seria o caso da Índia no pós-Segunda Guerra Mundial. Um terceiro modo para a origem das federações seria identificado por aqueles casos em que a sua formação foi fruto de um processo não voluntário e não democrático (*putting together*), cujo exemplo seria a antiga União Soviética. (STEPAN, 2001: 322).

Um outro importante achado de Stepan é a observação que todas as federações, em virtude dos seus arranjos institucionais, restringem de alguma forma a participação democrática. A restrição do poder do *demos*² no âmbito do governo nacional ocorre em consequência do fato que algumas áreas estão constitucionalmente além do seu poder de legislar. (STEPAN, 1999: 10).

Outro elemento de restrição do *demos* é o fato deste ser difuso, não só existir em muitos *demoi*, mas por se dividir em várias estruturas de autoridade sendo limitado tanto vertical como horizontalmente. No centro, sempre existem duas instâncias legisladoras. Uma delas é a Câmara Baixa, que representa o princípio da população, e está mais perto da pureza do princípio da igualdade democrática expressa na frase ‘um cidadão, um voto’. Mas a Câmara Alta representa o princípio do território, que pode dissimular por trás da noção de igualdade de representação territorial, uma desigualdade maciça na qual o voto de um cidadão de um estado pequeno pode valer por mais de cem de um estado maior. (STEPAN, 1999:10).

² A palavra ‘*demos*’ refere-se a todos os cidadãos da polis. Cada membro integrante de uma federação democrática tem seu próprio *demos*. O plural de *demos* é ‘*demoi*’. Assim, a Índia, por exemplo, com sua população de um bilhão de cidadãos espalhados em 26 estados, tem um *demos* para o conjunto da sociedade políticas, ou a polis, e 26 *demoi*, cada um com um *demos* específico. (STEPAN, 1999: 26).

A estrutura constitucional das federações, com dispositivos que limitam ou dificultam sua alteração, também é um fator que restringe o *demos*. Além disso, as constituições das federações são mais complexas do que a dos estados unitários. “Áreas potencialmente passíveis de política pública como meio ambiente, bem-estar social, legislação, saúde e pesquisa são objetos de constante reconstrução social e econômica. Os limites do que é por consenso uma área do governo de uma unidade territorial, ou de preocupação do governo federal, estão em constante fluxo”. (STEPAN, 1999: 11).

Wheare, a partir de suas análises da estrutura constitucional da federação norte-americana, sustenta que as relações entre os níveis de governo dentro de uma federação devem ser de coordenação e mútua independência. Estes princípios devem estar assegurados em bases constitucionais e no funcionamento das instituições. O que caracterizaria decisivamente uma federação seria a garantia constitucional de que as unidades subnacionais possam exercer o poder de veto na aprovação da legislação federal (WHEARE, 1962 apud. ARRETCHE, 2001: 27).

Para Arendt Lijphart, as federações (ou os estados federativos), em seu funcionamento, apresentam uma disposição a restringir a possibilidade de mudança do *status quo*, porque a autonomia dos governos locais opera no sentido de dispersar o exercício da autoridade política, aumentando o poder de veto das minorias. (LIJPHART, 1984). Mais especificamente nas federações, a implementação de reformas ou políticas de âmbito nacional seria mais difícil em decorrência do poder que os governos subnacionais têm de implementar suas próprias políticas independentemente do governo federal, visto que possuem representação parlamentar e podem, desta maneira, vetar essas iniciativas quando contrárias aos seus interesses ou simplesmente não aderir aos programas do governo federal. (ARRETCHE, 2002: 31).

Algumas análises focalizam o impacto da descentralização e da implementação de políticas públicas sobre o funcionamento da federação, sustentado que, no caso brasileiro, por exemplo, os atributos estruturais das unidades locais de governo, tais como capacidade fiscal e administrativa e a cultura cívica, são componentes necessários, mas não suficientes para a execução de políticas públicas descentralizadas. Segundo esta abordagem, outro atributo para a implementação de políticas públicas no contexto de uma federação (o que, de certa forma, revela uma outra dimensão das relações federativas) são as estratégias de indução desenhadas para delegar a um outro nível de governo as responsabilidades pela gestão de determinadas políticas. (ARRETCHE, 1999: 112). Outros estudos destacam aspectos como o comportamento dos entes subnacionais, a partir da noção de liderança estadual, na implementação de políticas federais. (LOWRY, 1992), e um número considerável de estudos enfoca o funcionamento das federações a partir de sua dimensão fiscal e tributária. (SPHAN, 2004; CANO, 2004; REZENDE, 1999; SOUZA, 1998).

Pesquisadores têm voltado sua atenção para temas como os processos de integração regional na esfera fiscal e macroeconômica para o funcionamento das federações. (VAILLANCOURT, 2004; CATTOIR, 2004; AFONSO E REZENDE, 2004). Outras abordagens sustentam que as federações são sistemas de governo mais aptos a enfrentarem os desafios da globalização econômica em virtude da sua flexibilidade decorrente da dispersão de poder e da autonomia dos entes subnacionais. (COUCHERNE, 2003; LUZ & MILLER, 2002). Certas análises preocupam-se, ainda, com as resultantes que os acordos de integração regional têm para as relações entre os entes subnacionais, governos centrais e as instituições supranacionais no âmbito das federações. (KAISER, 1999; EATON, 1996, DAVALOS, s/d).

Grande parte destes estudos revela que as federações, como objeto empírico, estão submetidas a um processo contínuo de transformações que é pautado na necessidade de negociar interesses dos entes subnacionais e do governo central, que surgem em decorrência de alterações nos ambientes político, econômico e social, interno e externo.

Do ponto de vista conceitual, a noção de que as federações são, por definição arranjos democráticos ou que, pelo menos, transitam num *continuum* de mais ou menos restrição democrática, é uma contribuição importante para o debate. Contudo a classificação por si só das federações nesta linha de restrição democrática não permite vislumbrar alguns aspectos que estão relacionados, inclusive, com as variáveis utilizadas para projetar o grau de restrição. A negociação para a construção ou reforma das estruturas constitucionais pode ter como resultado instrumentos de restrição, mas o processo em que estes resultados foram constituídos pode revelar aspectos da própria estrutura da federação em que os arranjos restritivos são resultado de um processo de negociação e renegociações em que as desigualdades, observáveis em várias dimensões, constituem-se num fator de negociação.

O estudo das federações sem a consideração da desigualdade, não como um componente estático da sua dinâmica, mas como um elemento que faz parte do seu próprio funcionamento é uma possibilidade explorada por algumas abordagens, como, aquelas que consideram que no Brasil a tentativa de acomodação das desigualdades regionais é um dos eixos principais da federação. (SOUZA, 1998). As desigualdades não são uma característica do federalismo brasileiro apenas, elas estão presentes nas federações e são componentes de negociação, ainda que não exista uma tendência à sua diminuição. Mais do que a diversidade, a desigualdade é um fator decisivo para o funcionamento e manutenção das federações.

A partir do estudo e da distinção dos termos federalismo e federação é possível observar que o termo federalismo carrega consigo uma série de componentes normativos que servem de parâmetro para a construção de arranjos federativos. O federalismo, para materializar-se num arranjo institucional, necessita de duas dimensões: estruturas constitucionais federais e processos nos quais os entes participantes deste arranjo exerçam os princípios federais. Essas duas dimensões definem o que é uma federação que podem assumir inúmeras formas, sendo assim, existiriam tantos federalismos quanto forem o número de federações. Do ponto de vista analítico, esse é o maior problema para a utilização do termo federalismo.

O termo federalismo tem um caráter muito mais ideológico do que empírico. A idéia de que a federação é fruto de um pacto em que todos os membros em um dado momento são considerados como iguais é mais um anseio do que um pressuposto para a construção de uma federação. O federalismo como ideologia suscita a discussão em torno da igualdade formal dos pactuantes que são por definição desiguais. A harmonização das diversidades e das assimetrias (o que não quer dizer a sua supressão) é um desejo de todo arranjo federal; contudo, a diversidade é acompanhada de assimetrias socioeconômicas e político-institucionais que se constituem não apenas por uma vontade ou um desejo, mas são fruto de um processo histórico.

A descrição e a análise dos Estados que possuem arranjos federativos que são caracterizados pela diversidade essencial dos seus entes e, também, por suas desigualdades, necessitam de um instrumento conceitual que ultrapasse a ideologia. Mais do que garantir a diversidade na unidade, uma das principais características dos arranjos constitucionais federais é que a desigualdade entre os membros é um traço destes arranjos.

O federalismo pressupõe uma igualdade inicial formal para a construção de uma federação e esta, como fenômeno historicamente constituído, é marcada não apenas pela diversidade, mas, sobretudo, pela desigualdade. Deste modo, é fundamental estudar as federações para além dos seus pressupostos ideológicos e normativos, observando quais seriam suas características observáveis, que estão relacionadas a ideologia federal, mas que tomam forma nas suas estruturas constitucionais e processos.

A utilização do termo federação, em lugar do termo federalismo, como conceito norteador possibilita a observação de fenômenos que do ponto de vista ideológico ou normativo estariam em desacordo com o federalismo. A desigualdade como um dos fatores que contribuem de manutenção das federações é uma possibilidade que está em desarmonia com a idéia de federalismo a partir do momento em que a construção do pacto federativo tem como princípio a manutenção de parte de sua autonomia. Como garantir autonomia ou mesmo soberania limitada em situações em que as condições socioeconômicas e político-institucionais de cada um dos membros é profundamente diferente? Como sustentar o princípio federal nessas condições? A desigualdade ou a desarmonia podem ser fatores essenciais para a descrição e análise das federações e por isso a utilização do termo federação que é referido principalmente aos seus aspectos estruturais.

O uso do termo federação em detrimento do termo federalismo não significa que o último não tenha valor como conceito, mesmo porque não é possível discutir a federação sem levar em consideração o federalismo, mas sim tentar abordar as federações como um fenômeno empírico desprovido, em grande parte, de sua carga ideológica.

A federação como conceito permite a percepção de alguns aspectos presentes nesse tipo de arranjo federativo que a partir do conceito de federalismo apareceriam como

anomalias ou peculiaridades específicas de uma determinada federação. A percepção de que os entes que estabelecem uma federação, além de diversos são desiguais, sugere a necessidade de novas interpretações para além daquelas já estabelecidas em torno da origem, do funcionamento e dos fatores de manutenção das federações. A hipótese de que as federações surgem por meio de um processo de barganha entre atores sub-regionais que seriam relativamente equipotentes deve ser questionada tendo em vista a possibilidade que as desigualdades entre estes atores que firmam um pacto federativo, mesmo sofrendo transformações durante o tempo, podem constituir-se como fatores para a manutenção de um estado de coisas no contexto das federações.

A distinção entre os termos federalismo e federação abre a possibilidade de observar certos aspectos que são considerados como anomalias em arranjos federais. A utilização do termo federalismo implica aceitação de alguns princípios como a idéia da existência de uma soberania compartilhada e de uma igualdade na negociação do pacto federativo. A aceitação desses princípios tem como consequência a percepção de que todas federações tenderiam a produzir arranjos em que os entes possuiriam, senão uma igualdade política, pelo menos, mecanismos apropriados para reduzir as disparidades existentes no processo decisório, nos acordos para a distribuição de benefícios ou na repartição dos custos do pacto federativo. Wheare, por exemplo, contribui para este argumento, ao afirmar que os princípios essenciais do federalismo são: a) a coordenação e a mútua independência entre os níveis de governo e b) a possibilidade de que as unidades subnacionais tenham algum poder de veto na aprovação da legislação federal. Estes princípios sugerem que a dinâmica institucional do federalismo é marcada pela possibilidade de acordos e de vetos em que os entes subnacionais possuem as mesmas capacidades de atuação política.

As características de cada ente subnacional e as formas pelas quais elas se manifestam não se relacionam com os princípios do federalismo a partir do momento que impossibilitam ou impedem que a pretensa igualdade desses entes esteja presente no processo decisório. Isso pode estar distante do princípio federal, mas não do conceito de federação utilizado nessa tese. A garantia de participação dos entes subnacionais no processo decisório federal não significa que os entes em questão terão capacidades iguais e que a decisão a ser tomada não interferirá, em algum grau, na autonomia subnacional. Num contexto em que as características de cada um dos membros da federação estão associadas a graus de desigualdade, a idéia de soberania compartilhada, princípio fundamental do federalismo, pode ser obliterada por uma relação de subordinação e isso não quer dizer que um arranjo federativo nesta situação estaria num processo de transformação rumo um estado unitário.

Para evitar que a descrição e compreensão do funcionamento das federações fiquem atreladas aos princípios normativos do federalismo é preciso ressaltar aspectos empíricos que estejam presentes em um número relevante de casos. O termo federação, vinculado à estrutura constitucional, de um lado, e ao processo institucional de outro, confere uma dimensão empírica para este tipo de arranjo. A importância disso reside no fato que tanto a estrutura quanto o processo revelam de forma clara um aspecto que é pouco explorado quando se estuda os arranjos federativos a partir do conceito de federalismo, que são os modos pelos quais os interesses e as preferências dos entes federativos são refletidos na busca por acordos e mecanismos para alteração da estrutura constitucional, ou seja, do pacto federativo. Isso corrobora a idéia de que a federação é um arranjo transitório como argumentado por Fiori (1995) e que os entes subnacionais formam seus interesses a partir de uma variedade de dimensões como a economia, a política, os valores culturais etc.

A federação como um arranjo em que seus membros possuem inúmeros interesses, a possibilidade de acordo ou não-acordo envolve fatores e mecanismos que não estão restritos a uma pretensa igualdade política dos subnacionais. O funcionamento das federações está associado a uma multiplicidade de características presentes em cada um dos entes subnacionais que afetam, de forma direta e indireta, sua capacidade de negociação política relacionada à construção de acordos ou à distribuição de benefícios resultantes de alterações nas estruturas constitucionais.

As negociações em torno das alterações do pacto federativo podem ser consideradas em princípio, como uma condição necessária para a manutenção das federações e estariam sujeitas à análise dos custos e benefícios das mudanças de acordo com as preferências e os interesses de cada ente federativo. Partindo-se desse pressuposto, a desigualdade, ao invés da igualdade, seria um dos fatores essenciais nesse processo. A federação é o reflexo de uma série de instituições formais e informais e de relações entre os entes subnacionais em que os princípios federais são elementos presentes, mas não determinantes, dessas relações. A negociação e a barganha seriam características inerentes das federações e o resultado desse processo não seria equânime para todos os membros da federação.

A federação é um arranjo político-institucional cuja essência é composta de sua estrutura constitucional e das relações entre os membros que a compõe. Em relação a estes membros, a principal característica é a desigualdade manifesta em várias dimensões que se reflete na sua capacidade de atuação política. A desigualdade presente em cada um dos membros é um fator essencial que tem o potencial de induzir mudanças constitucionais.

Lijphart (1984) argumenta que a federação, em virtude da dispersão da autoridade entre os entes subnacionais, é um arranjo que possui a propensão à manutenção do *status quo*. Ainda nesse sentido, a dispersão do poder e a pretensa igualdade no processo decisório

permitem a existência de coalizões de veto formadas pelos entes subnacionais em relação, por exemplo, a políticas e acordos propostos pelo governo federal.

A capacidade de veto de um ente subnacional é um poderoso fator de equalização em relação aos entes com capacidades diferenciadas. A possibilidade de vetar acordos é um instrumento de poder nestes contextos, mas de outro lado, ao invés da idéia de veto, é possível pensar em situações em que as negociações em torno das alterações constitucionais sejam influenciadas mais pela impossibilidade de se chegar a um acordo em torno da distribuição dos benefícios do que pela possibilidade de veto de um ente subnacional. A construção de acordos e a alteração da distribuição dos benefícios dentro de uma federação podem ser impedidas em consequência do colapso das negociações em torno das desigualdades existentes entre os entes subnacionais. Nesse sentido, a desigualdade, que é um fenômeno empírico, é um fator fundamental para a compreensão das federações e a desigualdade não é um princípio federal, mas sim um estado de coisas que é alterado no decorrer do tempo e que transforma os interesses de cada um dos membros da federação.

Somente a partir do conceito de federação será possível focalizar a desigualdade e suas consequências para a dinâmica federativa que não estão relacionadas, necessariamente, à capacidade de veto, mas sim à impossibilidade de construção de acordos em torno das alterações constitucionais. A definição da noção de desigualdade e de suas dimensões é um passo importante para a produção de uma alternativa para explicar os fatores que contribuem para a manutenção das federações e esse é o objetivo da próxima parte dessa tese.

PARTE 2

DESIGUALDADE FEDERATIVA E SUAS DIMENSÕES

A distinção dos termos federalismo como um conceito normativo e a federação como um conceito que exprime aspectos empíricos desse tipo de arranjo político-institucional permite observar fatores que se configuram não como princípios, mas como resultantes de estruturas legais formais e de interações entre atores acerca de objetos que afetam seus interesses e preferências. Um dos aspectos mais importantes que pode ser extraído da concepção de federação, como um fenômeno empírico, é a noção de desigualdade.

A desigualdade é um estado de coisas que se revela em inúmeras dimensões e por isso mesmo deve ser especificada de modo a permitir sua análise e determinar qual é sua contribuição na dinâmica de funcionamento das federações. A desigualdade no contexto dessa tese será uma noção construída a partir de dimensões específicas que são delimitadas, por um lado, pelas estruturas constitucionais, e por outro, por aspectos constitutivos dos entes subnacionais que afetam a formação dos seus interesses e de suas preferências. A definição dessas dimensões permitirá observá-las e estimar a sua contribuição como fatores de negociação em torno das alterações constitucionais.

O objetivo da Parte 2 desta tese é definir a noção de desigualdade e quais seriam as suas dimensões, pois estas seriam objetos de negociação e barganha. A observação de aspectos que vão além das estruturas constitucionais como as desigualdades econômicas, sociais e étnico-culturais são necessárias para a descrição, análise e compreensão do funcionamento das federações. Dessa forma, é necessário um esforço para analisar as

desigualdades presentes em todas as federações que são fatores que contribuem para a manutenção deste tipo de arranjo institucional.

Para a construção da noção de desigualdade federativa será necessário revisitar o curto trabalho de Charles Tarlton em torno das simetrias e assimetrias em sistemas federais. A partir dos conceitos de Tarlton, a noção de desigualdade federativa a ser desenvolvida nessa tese estará referida a cada um dos entes subnacionais. A negociação em torno dessas desigualdades contribuem para a formação de preferências e interesses de cada membro da federação, tornando-se objeto de barganha. A noção de desigualdade federativa é composta de várias dimensões que são refletidas nos interesses de cada um dos entes subnacionais e do governo central.

2.1 Assimetrias, Simetrias e Desigualdade

Uma das peculiaridades mais notáveis das federações é o fato que todas possuem algum tipo de desigualdade não só do ponto de vista constitucional como das próprias relações entre os entes subnacionais e o governo central. A formação de uma federação está vinculada ao fato que as unidades constituintes são diferentes do ponto de vista político, cultural, econômico e social e buscam assegurar sua autonomia e parte de sua soberania frente ao governo central ou federal. A construção de uma noção de desigualdade relacionada às diferenças existente entre os membros de uma federação passa necessariamente pela discussão em torno das noções de assimetria e a simetria.

A análise das estruturas legais permite identificar somente uma das dimensões do relacionamento e das possíveis diferenças entre os entes que compõem uma federação. Charles Tarlton observa que entre as várias unidades subnacionais numa união federal,

fatores culturais, econômicos, sociais e políticos combinam para produzir variações na conexão simbiótica entre aquelas unidades e o sistema considerado como um todo. (TARLTON, 1965: 861). Tarlton chama a atenção para o fato que um dos elementos principais nas relações federais e que é essencial para compreensão do federalismo e conseqüentemente das federações, é a simetria. A simetria é entendida como o nível de conformidade e comunalidade nas relações de cada unidade política com o sistema e com as outras unidades integrantes da federação (TARLTON, 1965: 867).

Uma federação idealmente simétrica seria composta por unidades políticas que possuiriam igualdade territorial e populacional; características econômicas, sociais e culturais semelhantes, bem como grupos sociais e instituições políticas equivalentes. No modelo simétrico, cada unidade política em separado seria um reflexo em miniatura de aspectos importantes do sistema federal, ou seja, da federação. Cada unidade subnacional, no modelo simétrico, manteria essencialmente o mesmo relacionamento com a autoridade central e a divisão do poder entre o governo central e as unidades subnacionais seriam praticamente as mesmas em todos os casos. Num modelo simétrico não existiria peculiaridade social, econômica ou política que pudesse demandar formas especiais de representação ou proteção. (TARLTON, 1965: 868).

A contraposição da simetria, no argumento elaborado por Tarlton, seria a assimetria. Um sistema federal ou uma federação idealmente assimétrica seria composta de unidades políticas com diferenças de interesse e caráter e refletiriam aquilo que existe na sociedade. Em outras palavras, num sistema federal ou numa federação assimétrica, as diversidades dentro da sociedade nacional encontrariam expressão política através dos governos locais os quais possuiriam diversos graus de autonomia e poder. (TARLTON, 1965: 869).

Uma das questões importantes do trabalho de Charles Tarlton em torno da simetria ou assimetria é a discussão sobre o alcance do federalismo dentro de um sistema federal, ou de uma federação de acordo com o argumento aqui utilizado. Ao comentar o trabalho de Livingston³, Tarlton afirma que o estudo do federalismo e das federações somente a partir de suas estruturas legais não permite identificar até que ponto as práticas ou os princípios federais alcançam todas as partes ou unidades de uma federação. Para ele, na avaliação e no estudo de um governo federal, a capacidade de discernir o padrão de federalização através do sistema ou da federação é crucial. (TARLTON, 1965: 870). Mais do que a distinção entre federações simétricas e assimétricas, a percepção da importância das relações e dos conflitos entre os entes que compõem uma federação é uma das questões mais importantes levantadas pelo trabalho de Tarlton.

Nenhum arranjo federal e, conseqüentemente, nenhuma federação é constituída por estados ou subunidades que tenham exatamente o mesmo tipo de relação com o governo central e com as outras unidades. Uma federação que se aproxima do modelo simétrico será muito diferente de uma que possua características assimétricas no que concerne às questões políticas, econômicas, sociais etc. Muitos dos aspectos importantes de um sistema federal ou de uma federação podem ser melhor explicados por um conjunto de categorias analíticas que levem em conta o grau, a natureza e a distribuição da simetria do sistema. Um fenômeno que pode ser adequadamente explicado apenas neste sentido é o conflito entre o governo central e as unidades subnacionais. (TARLTON, 1965: 870).

O conflito entre as unidades subnacionais e o governo central é uma das probabilidades em que as relações entre as autoridades centrais e locais correspondem à

³ LIVINGSTON, W. S. (1952), "A Note on the Nature of Federalism", in **Political Science Quarterly** vol. LXVII, nº 1, March

imagem de uma situação assimétrica, em que a assimetria é característica apenas de algumas unidades em sua relação com o todo. Em uma medida real, o grau de harmonia ou conflito dentro de um sistema federal ou de uma federação pode ser pensado em função do padrão simétrico ou assimétrico que prevalece dentro do sistema, ou seja, dentro da federação. Muitas das federações estão em algum lugar entre a completa harmonia de um modelo simétrico e o completo conflito potencial do modelo assimétrico (TARLTON, 1965: 871).

Do ponto de vista sociológico, as federações implicariam sempre num certo grau de desarmonia. Aaron Wildavsky observa que um arranjo federal, por exemplo, uma federação, seria antitética à idéia de uniformidade, pois a existência de estados livres para entrar em desacordo uns com os outros e com o governo central levaria sempre a um certo grau de diferenciação. (WILDAVSKY, 1984: 17).

Como visto anteriormente, Fiori observa que o federalismo é uma forma de organização territorial do poder dos estados nacionais que supõe necessário e positivo uma permanente tensão e desarmonia entre as partes. Desarmonia que está na origem da tensão, mas que é o motivo de uma negociação que passa a ser permanente cujo resultado são arranjos institucionais transitórios. (FIORI, 1995: 24). Ainda nesta mesma linha, Fiori sustenta que os “arranjos políticos federativos tenderão a se fazer tão mais complexos e difíceis quanto menos sólidos sejam os sentimentos prévios de identidade coletiva e quanto maiores sejam os níveis de desigualdade na distribuição do poder entre as unidades e na distribuição da riqueza entre as regiões e os grupos sociais. Essa é a razão pela qual, mesmo que não tenham que reproduzir as dificuldades do federalismo defensivo⁴, os casos de

⁴ Federalismo defensivo ou perverso refere-se à idéia que o federalismo é o ultimo recurso para manter unido o território de países em processo de desintegração. (FIORI, 1995: 21).

federalismo pragmático⁵ deverão enfrentar dificuldades enormes para se consolidar.” (FIORI, 1995: 26).

As diferenças políticas, sociais, econômicas e culturais definem as formas pelas quais as federações funcionam e de outro lado estas formas variam de acordo com o tempo e com o tipo de desigualdade em questão. De certo modo, todas as federações são por definição organizações políticas que impõem um certo tipo de desigualdade. Mesmo aquelas que não possuem diferenças específicas determinadas em textos constitucionais, as diferenças podem ser observadas nas dimensões social e econômica, além do fato que, em várias federações a composição das câmaras baixas do legislativo nacional é marcada por um certo grau de desigualdade quando se leva em consideração o critério da representação em relação à população das unidades que formam a federação. (STEPAN, 1999).

A assimetria apresenta-se como um dos aspectos estruturantes de todas as federações, sejam elas assimétricas do ponto de vista constitucional ou assimétricas no contexto de suas interações econômicas, políticas, sociais e culturais, revelando-se, dessa forma, num objeto de estudo natural no contexto das relações institucionais que caracterizam as federações.

As assimetrias constitucionais refletem a diversidade social, econômica e política das federações e alguns estudos feitos nesta linha definem dois tipos de assimetria constitucional. Um tipo é a assimetria que surge entre os membros de uma federação ou confederação, em virtude de fatores, principalmente, étnicos e culturais, sendo exemplos Canadá, Malásia, Índia, Espanha e Rússia. A assimetria constitucional é somente uma das formas para resolver as profundas diferenças quando fortes impulsos para a

⁵ Do ponto de vista de Fiori, 1995, o federalismo pragmático ou reativo refere-se aqueles estados que discutem a descentralização do poder e a reorganização dos estados. (FIORI, 1995: 22).

descentralização existem em algumas regiões de uma federação. Uma segunda forma de assimetria constitucional é o relacionamento entre um país pequeno ou periférico (frequentemente uma ilha ou um conjunto de ilhas) e um país grande (na maioria das vezes uma antiga potência colonial), onde a unidade menor reparte os benefícios da associação com a unidade maior, mas retém sua autonomia interna e o autogoverno. (WATTS, 1998: 123).

A assimetria entre os entes que formam uma federação pode ser observada tanto naquelas que definem estas diferenças constitucionalmente quanto naquelas onde o texto constitucional não define ou, por outro lado, até exclui esta possibilidade. Contudo, mesmo nas federações onde a assimetria é definida constitucionalmente, é possível refletir em outras dimensões, não previstas no texto constitucional, em que este fenômeno pode ocorrer. E do mesmo modo, nas federações cuja constituição possui o princípio da simetria entre os entes federativos as diferenças extraconstitucionais podem produzir disparidades profundas nas relações entre os entes subnacionais e destes com o governo central. Dessa forma, é preciso depurar a noção de assimetria diante das várias dimensões em que são estabelecidas as relações entre os entes que compõe uma federação, mesmo levando em consideração o fato de que uma federação constitucionalmente assimétrica terá profundas diferenças em relação aquela com estrutura constitucional simétrica.

As relações entre harmonia e igualdade, exploradas por parte dos autores acima ressaltam a importância da busca da igualdade, seja ela político-institucional ou socioeconômica, como um princípio a ser perseguido por todas as federações para a sua manutenção. Mas também coloca em foco a questão da desigualdade. A ideia de que quanto maior a igualdade, no contexto federativo, maior a sua estabilidade é uma hipótese explorada por Riker (1987). Mesmo assim, a ideia de que as federações estáveis e

duradouras possuem graus de igualdade maiores do que aquelas instáveis e menos duradouras levanta uma questão. Se as federações tendem à igualdade, por que, ainda sim, aquelas que são consideradas como estáveis possuem desigualdades consideráveis, seja no aspecto socioeconômico seja na perspectiva político-institucional? E ainda, se as federações possuem graus de desigualdade, o que explicaria então a sua permanência? Neste sentido, uma possibilidade de análise é focar as assimetrias ou as desigualdades, que não se referem à diversidade, para refletir em torno da estabilidade das federações.

O argumento de que a estabilidade das federações está atrelada a graus de igualdade traz consigo uma concepção normativa presente na ideia de federalismo. Contudo, se a desigualdade é um componente inerente das federações, a negociação em torno dela também é um fator para a manutenção das federações, mesmo que o resultado destas negociações seja a sua permanência ou mesmo seu aprofundamento. Se a busca de igualdade nas relações federativas é um aspecto desejável em quase todas as federações, a desigualdade é um aspecto presente e até mesmo mensurável.

As formas pelas quais as unidades que compõem uma federação negociam seus espaços e objetivos levando-se em consideração suas assimetrias, entendidas não como estruturas estáticas, mas, sim, como processos dinâmicos são objetos de análise que permitiriam uma compreensão mais acurada do funcionamento das federações.

Neste contexto, as noções de desigualdade, conflito, cooperação e barganha podem ser úteis como instrumentos analíticos para uma explicação alternativa do funcionamento das federações.

2.2 Federação e Desigualdade Federativa

A federação entendida como um arranjo institucional no qual o governo central incorpora as unidades regionais no processo decisório em bases constitucionais pode expor aspectos e padrões que não são passíveis de observação quando vinculados a uma tipificação normativa ou a partir de quadros classificatórios que produzem, de certa forma, uma visão estática daquilo que seriam as federações.

A análise de fatores extraconstitucionais associados aos elementos constitutivos dos entes subnacionais e de suas relações, principalmente aquelas que estão vinculadas aos modos pelos quais os entes federados, com todas as suas diferenças, negociam seus espaços na federação, demanda a identificação de evidências que permitam construir um argumento que ofereça uma explicação alternativa para descrever o funcionamento e manutenção das federações.

O exame das estruturas legais aliadas aos aspectos constitutivos dos entes subnacionais e de suas relações institucionais é o ponto de partida para caracterizar um traço comum de todas as federações a desigualdade que não se refere à diversidade nem à assimetria, dois conceitos consagrados pela pesquisa.

A constituição de uma federação tem como princípio o reconhecimento da diferença entre os entes que a desejam. A origem da idéia federal, cuja primeira referência é encontrada no Antigo Testamento, o qual descreve a constituição de um pacto entre desiguais, Deus e o Homem, e dos Homens entre si, para a formação de uma nova organização política – tem como componente fundamental o reconhecimento mútuo da integridade de cada participante. (ELAZAR, 1987: 5). Uma vez estabelecido um pacto, cujo pressuposto é a idéia federal, supõe-se uma igualdade entre os pactuantes no que se refere a

tarefas e responsabilidades comuns. (ELAZAR, 1987: 117). As tarefas e responsabilidades dentro de uma federação envolvem as capacidades de cada pactuante em cumpri-las e é neste ponto que a igualdade pressuposta no pacto adquire um caráter relativo, permitindo pensar, então, no seu oposto: a desigualdade.

O reconhecimento da diferença e, conseqüentemente, da desigualdade, requer uma definição mais específica no sentido de determinar como a desigualdade torna-se um fator importante para o funcionamento do pacto federativo. Sendo a desigualdade um atributo inerente de todas as federações, como a utilizar para explicar o funcionamento deste tipo de arranjo federativo? O argumento em torno da desigualdade parte do pressuposto que as diferenças e diversidades presentes no momento do estabelecimento da federação, não importando se ela é feita para unir, manter unida ou mesmo forçar a união, possuem um caráter dinâmico, o que provoca um processo contínuo de negociação e renegociação dos seus interesses e preferências que podem ser observados principalmente naqueles momentos em que as estruturas constitucionais são objeto de debate.

O maior problema em torno da desigualdade é definir em que dimensões e em que momentos ela se torna um fator provocador da ação dos entes federados ou do governo central. Neste sentido, é necessário construir um instrumento analítico capaz de reunir dimensões que possam revelar a dinâmica da desigualdade, como um fator de negociação e barganha no contexto de uma federação. Isto é preciso devido ao pressuposto desta tese o qual considera o colapso da barganha em torno das desigualdades um dos fatores que contribui para o funcionamento e a manutenção das federações.

O esforço de elaboração de um instrumento analítico que identifique a desigualdade entre os entes federados resulta na noção de desigualdade federativa que exprime as

características específicas de cada ente subnacional. Para compor a noção de desigualdade federativa é preciso considerar sua amplitude de aplicação, ou seja, a possibilidade de que as suas dimensões estejam presentes no objeto “federação” num contexto comparativo.

A definição e descrição das dimensões da desigualdade federativa possibilitarão identificar como estas desigualdades contribuem para a formação de preferências e interesses em torno dos processos de transformação constitucional tornando-se, assim, um objeto de negociação e barganha no âmbito das federações.

Um dos aspectos da desigualdade federativa é que ela reforça a idéia de que a natureza constitucional, apesar de predefinir o arcabouço no qual as relações federativas se desenvolvem, não define, por si só, os modos nem as formas dos impactos que as diferenças econômicas, políticas, sociais e culturais têm sobre os interesses dos entes subnacionais frente à federação. A desigualdade federativa é uma noção que, quando considera a dinâmica do funcionamento das relações federativas e os impactos de fatores extraconstitucionais para a federação, aproxima-se das abordagens sociológicas de Wildavsky (1984), Livingston (1952) e das perspectivas de Tarlton (1965) e de Fiori (1995). Contudo a consequência da dinâmica da desigualdade federativa é a necessidade de negociação entre partes desiguais que envolvem o conflito, a cooperação e a não-cooperação, que estão associadas às abordagens da escolha racional e da ação coletiva.

2.3 As Dimensões da Desigualdade Federativa

A definição das dimensões da desigualdade federativa como instrumento analítico requer a discriminação daquilo que seria a desigualdade como fator primordial de uma

federação e a desigualdade como objeto de barganha em contextos de mudanças constitucionais.

Para isso é fundamental pensar a federação como um arranjo que é definido não só por seus princípios fundacionais, mas pela dinâmica do seu funcionamento. A investigação das federações a partir de suas motivações fundacionais, nas quais a incorporação de uma variedade de atributos políticos, econômicos, sociais e culturais se inter-relacionam produzindo padrões de interesses e identidades que seriam pautados por um atributo estruturante (BURGESS, 1993), é uma contribuição importante para o entendimento das federações. Contudo, esta perspectiva ideológica do federalismo e da própria compreensão das federações sugere que todos os conflitos e preferências que ocorrem no contexto das relações federativas seriam pautadas pela ideologia fundacional. Nesse sentido, o espírito da federação estaria sempre pautado pelo princípio estruturante no momento de seu ato fundacional.

A partir da noção de desigualdade federativa, considera-se que a ideologia fundacional de uma federação é mais um dos componentes, com um peso relativo alto, do processo de formação das preferências dos atores federativos. A negociação e, conseqüentemente, a barganha no contexto da federação em torno de alterações constitucionais estão relacionadas a uma variedade de fatores políticos, econômicos, sociais e culturais e necessariamente não são pautadas apenas por um princípio estruturante, mesmo que o elemento promotor da necessidade de mudança seja este princípio.

O argumento em torno da desigualdade federativa não esvazia a federação de seus componentes ideológicos, mas afirma que as diversas desigualdades entre os entes federativos têm um peso relativamente alto para explicação do seu funcionamento. Neste sentido, a ideologia ou o *leitmotif* que orienta as federações, como o argumentado por

Burgess (1993), seria um dos aspectos da desigualdade federativa que, acompanhada de outras dimensões, permite a melhor compreensão da dinâmica das relações federativas e do próprio funcionamento da federação. A construção da noção de desigualdade federativa requer a eleição de algumas dimensões que permitam observar a dinâmica da federação, a partir do comportamento dos entes federados frente a estas dimensões. Este comportamento está associado à noção de barganha.

A desigualdade federativa reúne dimensões tais como as Estruturas Políticas, Produção e Impostos e os Aspectos Populacionais e Étnico-Culturais de cada federação. Estas dimensões permitem identificar dois tipos de diferenças: a primeira – que tem relação com a estrutura constitucional de cada federação e que produz desigualdades na capacidade política entre os entes subnacionais – é a definição da forma e do peso da representação de cada ente subnacional em nível federal. O segundo tipo são as diferenças econômicas, sociais e culturais entre cada uma das unidades que compõem a federação, que são fatores estruturantes, mas que de certa forma podem se transformar com o decorrer do tempo. Neste mesmo sentido, os atributos econômicos de cada ente federativo também variam no decorrer do tempo, o que acaba por introduzir no contexto da federação novos interesses e conflitos entre os entes subnacionais.

2.3.1 Dimensões da Desigualdade Federativa: Estrutura Política

A primeira dimensão para a construção da noção de desigualdade federativa é a Estrutura Política, que traz em sua constituição os componentes fundacionais da federação nos quais as diferenças e desigualdades iniciais podem ser identificadas, mesmo que estas adquiram outro caráter no decorrer do tempo. Para compor esta dimensão é preciso

remeter-se diretamente aos aspectos constitucionais legais, nos quais estão circunscritos as responsabilidades e atribuições de cada esfera e de cada ente federado.

A estrutura legal-constitucional de uma federação permite observar a forma e o peso da representação de cada unidade regional no âmbito do legislativo federal, o que contribui para definir a capacidade de cada ente subnacional de intervir em favor dos interesses locais no âmbito federal. A distribuição dos representantes regionais no nível federal requer a construção de mecanismos para a distribuição de cadeiras para cada estado, província ou *lander*.

As estruturas constitucionais-legais e a dinâmica das instituições político-partidárias afetam o comportamento das unidades regionais, sendo que as diferenças estabelecidas entre as diversas unidades subnacionais conformam-se em atributos e instrumentos para a negociação e para a barganha no contexto das relações federativas. A sobre e a sub-representação das unidades regionais no âmbito federal são um dos aspectos mais reveladores das desigualdades produzidas pelo aparato constitucional-legal das federações.

A formação de políticas, nos âmbitos do legislativo e do executivo federal, pode variar de inúmeras formas, mas é possível argumentar que existe a tendência de que dada política possa produzir constrangimentos ou benefícios, em determinados momentos, às unidades subnacionais ou ao governo central. Este movimento pode ser apontado como o resultado da dinâmica das relações federativas em que os interesses de cada ente, considerado como um ator específico, produz políticas que não necessariamente estão voltadas para o interesse coletivo da federação.

A ausência ou o funcionamento restrito das instituições democráticas em determinados momentos não significa que os entes subnacionais não possuam alguma capacidade de barganha no contexto da federação. Antes significa o acesso privilegiado de

algumas unidades regionais aos benefícios federais, seja na forma de recursos ou de prerrogativas simbólicas, o que sugere o estabelecimento de desigualdades concretas nas relações federativas.

Num contexto de formação de interesses, conflitos, cooperação e barganha, temas como a descentralização e a centralização são recorrentes nos estudos sobre a dinâmica das federações desde o século XVIII com a publicação de *O Federalista*. As análises de Alfred Stepan sobre a democracia e as federações criticam a percepção de Willian Riker, na qual o que evitaria a centralização excessiva em favor do governo federal numa federação seria a dispersão regional dos partidos políticos. Stepan alerta que, em contextos de federações e democracias recentes, a existência de um partido nacional pode contribuir para a estabilidade da federação, evitando conflitos irresolvíveis entre seus membros, principalmente naquelas federações que têm por objetivo manter-se unidas. (STEPAN, 1999: 5).

A descentralização é um conceito distinto de federalismo e de federação e é tratada, nos estudos sobre políticas públicas, como a transferência de autoridade ou poder decisório no financiamento e gestão do nível nacional para os níveis subnacionais (COSTA, SILVA & RIBEIRO, 1999: 32). A descentralização não está vinculada apenas à transferência do poder decisório ou de gestão do governo central para as esferas subnacionais, mas também ao comportamento dos entes subnacionais na busca de maior autonomia política e econômica. A centralização, de outro lado, é um princípio que permite também a construção de um governo mais eficiente na provisão de bens públicos e espaço político para os governos locais no âmbito das federações de acordo com alguns estudos que tem como base os argumentos construídos em *O Federalista*. (KING, 1982: 30).

A adoção políticas com carácter centralizador ou descentralizadoras pode estar associada também à capacidade dos entes subnacionais em negociar e barganhar seus espaços dentro da federação e pode ser entendida como a continuação do debate sobre o poder dos governos centrais e sua relação com o poder local, numa relação que envolve necessariamente o reconhecimento não só da autonomia, mas também da desigualdade política, o que gera uma negociação contínua que produz ajustes e transformações constantes na federação. No entanto, centralização e a descentralização são termos de difícil emprego, pois dependem da definição precisa daquilo que é objeto da centralização ou da descentralização. Uma determinada política federal, em princípio concebida como um processo de descentralização, pode ser considerada por uma esfera subnacional como uma ingerência do poder central na sua esfera de competência. Dessa forma, a noção de centralização ou descentralização depende do foco de análise.

A Estrutura Política tem implicações para as federações em três aspectos relacionados entre si. O primeiro é que toda a federação, além de ser desigual por definição, possui um grau variado de restrição democrática, o que está relacionado diretamente com a distribuição da representação regional nas instituições legislativas federais. (STEPAN, 1999). O segundo, é que as federações apresentam, de forma mais ou menos intensiva, movimentos pendulares de centralização e descentralização, o que está relacionado à capacidade local ou federal de prover bens ou políticas públicas de acordo com sua autonomia no contexto da federação. O terceiro e último aspecto é que as características do arranjo institucional, no que se refere à sobre-representação das unidades subnacionais, têm impacto na distribuição dos gastos públicos federais voltados para as necessidades regionais, o que levanta questões em torno da autonomia e da desigualdade. (GIBSON, CALVO & FALLETTI, 2003: 100).

A Estrutura Política, como uma das dimensões da Desigualdade Federativa, coloca em tela as desigualdades inerentes a todas as federações no campo político, o que é algo mais do que a mera garantia das diversidades e das peculiaridades de cada um dos membros da federação em termos constitucionais. A Estrutura Política pode ser, ao mesmo tempo, um canal para a harmonização de interesses e um mecanismo de aprofundamento da desigualdade e cerceamento da autonomia dos entes federativos. Isto ressalta a idéia que a própria desigualdade é um componente essencial para a manutenção das federações.

Para oferecer consistência à idéia de Desigualdade Federativa é preciso definir os componentes das suas dimensões. No que se refere à dimensão Estrutura Política, ela é constituída, do ponto de vista empírico, principalmente da representação subnacional na esfera federal.

A distribuição da representação regional nas instituições legislativas federais e os possíveis constrangimentos ou prerrogativas oriundos desse fator podem variar no decorrer do tempo e são considerados como objetos de interesse e conflitos no âmbito das relações federativas. Estes aspectos têm relação com outra dimensão que é constituída pela Economia, Impostos e Produção.

2.3.2 As Dimensões da Desigualdade Federativa: Produção e Impostos.

Um dos elementos mais importantes no que concerne ao estabelecimento de uma federação é a repartição das receitas e a cobrança de impostos. Em *O Federalista*, Publius discute a importância da União (ou de uma federação) para o aumento das rendas da nação, principalmente em decorrência do fato que uma federação possibilita a regulação mais eficaz do comércio e da coleta de impostos. “A capacidade de um país em pagar impostos

deve ser proporcional em grande medida à quantidade de dinheiro em circulação e à celeridade com que ele circula” (MADISON, 1987: 134). No contexto de *O Federalista*, o argumento é baseado na eficácia de um sistema único de coleta de impostos e de regulação de comércio para a consolidação da União.

Estes fatores estão vinculados diretamente com a autonomia dos entes subnacionais e também com seu desenvolvimento econômico. O estabelecimento do pacto federativo e de seu arranjo institucional pode influenciar sobremaneira este aspecto, mas não é possível ignorar o fato de que a evolução econômica das unidades regionais pode ocorrer devido a fatores que não estão circunscritos à esfera institucional. Se não é possível ignorar que a evolução econômica dos entes subnacionais possui um componente extraconstitucional, não se pode omitir o fato de que o arcabouço institucional relacionado a estruturas de arrecadação e repartição é um dos componentes mais importantes de todas as federações. A repartição de receitas está vinculada ao arranjo institucional da federação e com os valores e normas subjacentes, implícitos ou explícitos de cada uma delas. (COUCHERNE, 2003)

As estruturas fiscal e tributária e de transferências governamentais são ferramentas importantes para a dinâmica econômica, seja para a diminuição das desigualdades inter-regionais ou, de maneira oposta, para produzir oportunidades diferenciadas para alguns membros da federação. Um dos desafios num contexto de internacionalização acentuada dos fluxos de comerciais, financeiros e informacionais é produzir estruturas que ao mesmo tempo ofereçam oportunidades para cada membro específico e, ao mesmo tempo, não permitir que estas oportunidades tenham como conseqüências o aumento das disparidades regionais o que, em casos extremos, poderia levar a processos de fragmentação da federação.

Paulatinamente, a interface tradicional das relações econômicas entre as nações em termos das relações econômicas internacionais está dando lugar a uma série de interfaces regionais-internacionais ou subnacionais-internacionais. Ainda neste contexto, não é possível ignorar que os processos em curso, a partir dos anos 50, de integração econômica regional podem contribuir também para o crescimento desigual ou para o aprofundamento das disparidades econômicas entre as subunidades de uma federação. (COUCHERNE, 2004: 32-34).

As estruturas fiscal e tributária e os instrumentos para a repartição de receitas estão associados diretamente ao arranjo institucional de cada federação; contudo, no âmbito desta tese, estas estruturas são concebidas como um dos componentes da dimensão Economia, Impostos e Produção da Desigualdade Federativa. Não se trata aqui de determinar como é que ocorre a relação entre a estrutura fiscal e tributária e o desenvolvimento econômico seja da federação, seja de uma unidade específica, o que por si só seria um outro campo para estudos, mas sim chamar a atenção para o fato que as estruturas fiscal e tributária são um dos componentes decisivos para a compreensão do funcionamento das federações e para a sua dinâmica econômica e por isso, são objetos constantes de barganha por parte dos entes regionais ou do governo central.

É necessário ainda, ressaltar o fato de que no contexto atual cada vez mais os entes subnacionais vêm adquirindo relevância no ambiente econômico internacional em virtude do fato que estes operam como unidades econômicas e não apenas como unidades políticas, o que lhes permitiu adotar uma orientação ligada estreitamente à lógica da competição econômica global. A consequência disso é que cada vez mais estes entes que estão, de certa forma, intimamente ligados aos fluxos internacionais de comércio e de finanças buscam ampliar seus espaços no contexto institucional da federação.

Componentes importantes dessa dimensão são os indicadores econômicos voltados para a produção e desenvolvimento econômico da federação como um todo e de cada ente regional em particular. Indicadores como Produto Interno Bruto, dados específicos sobre produção industrial e agrícola oferecem informações relevantes sobre a evolução econômica da federação e de seus membros o que permite construir um quadro da abrangente das transformações econômicas.

Outro aspecto que deve ser ressaltado na dimensão Produção e Impostos são as transformações ocorridas no decorrer do século XX, no qual as concepções desenvolvimentistas e de bem-estar social do Estado deram lugar a concepções liberais que têm como pressupostos básicos a rigidez fiscal, a eliminação do déficit público, necessidade de reformas voltadas para o mercado e orçamentos cada vez mais restritos. Estes princípios produzem impactos nas relações federativas no sentido que, novamente, acentuam as desigualdades regionais e produzem oportunidades diferenciadas para cada membro da federação. (REZENDE & AFONSO, 2002).

De forma esquemática os componentes da dimensão Produção e Impostos podem ser apresentados da seguinte maneira:

- a) Instrumentos de Repartição de Receitas: Política fiscal e tributária da federação para os entes constituintes definidas no texto constitucional.
- b) Produção Econômica: São os indicadores de evolução econômica dos entes subnacionais em separado e da federação como um todo, principalmente aqueles voltados para produção industrial e agrícola e da área de serviços.

- c) Instrumentos de Equalização: Mecanismos constitucionais que oferecem prerrogativas especiais, do ponto de vista econômico, fiscal e tributário para unidades subnacionais específicas.

No contexto desta dimensão, o mais importante a ser ressaltado é que o processo econômico, mesmo sendo incentivado ou constringido pelos arranjos institucionais e pelas estruturas fiscal e tributária, é dinâmico no decorrer do tempo, gerando a cada momento interesses específicos para cada um dos membros da federação. A transformação das características econômicas, fiscais e tributárias apresentam-se como fatores de barganha constantes no decorrer do tempo.

2.3.3 As Dimensões da Desigualdade Federativa: Aspectos Populacionais e Étnico-Culturais

A constituição de uma federação tem como atributo primordial o reconhecimento das diferenças entre seus membros, de um lado, e a necessidade de união, mesmo levando em consideração as diferenças iniciais, para produzir um estado de coisas em que cada um desfrute dos benefícios de uma união sem perder sua autonomia e a soberania, seja no aspecto político, seja no aspecto étnico-cultural. No aspecto político as federações possuem inúmeros arranjos que permitem aos membros regionais representar-se no âmbito federal. A própria federação em diversos casos é uma organização constituída para dar representação e autonomia a grupos ou regiões com características étnico-culturais diferenciadas dentro um Estado.

Em contextos federais marcados por forte clivagem cultural e étnica, grande parte da dinâmica institucional e das características do sistema partidário são determinados por

este fator. A origem de algumas federações, por exemplo, o caso da federação canadense e nigeriana e dos arranjos federativos da Espanha e da Bélgica nas últimas décadas do século XX é consequência direta da necessidade de garantir a populações e grupos étnico-culturais específicos, localizados em um dado território ou região, espaços institucionais para a representação no âmbito federal que, ao mesmo tempo garantam a autonomia e possam evitarem processos de fragmentação nacional.

As questões étnico-culturais e os aspectos populacionais podem levar mesmo a diferentes concepções do que é uma federação. No Canadá, alguns autores identificam que, por exemplo, os canadenses de origem inglesa têm uma concepção territorial do federalismo e, por conseguinte, da federação, enquanto os canadenses francófonos percebem a federação como um agrupamento multinacional de vários povos e não como uma federação uninacional de províncias. (KYMLICKA, 1998: 5). Neste sentido, os aspectos étnico-culturais são, em muitas federações, o fator primordial de conflito e disputa e estão associados a outros aspectos constitutivos da federação, como a questão do arranjo político-institucional e das estruturas fiscal e tributária.

Se para muitas federações a questão étnico-cultural, associada à questão territorial, é motivo primordial para a sua constituição, por que considerá-la apenas como uma das dimensões da desigualdade federativa? A resposta é que mesmo que a *prima-face* de algumas federações seja a garantia de autonomia política e territorial para grupos específicos, este fato não determina de modo algum que esta autonomia se refletirá em todo momento na dinâmica evolutiva da federação. Um exemplo interessante é, novamente, o da federação canadense, que é marcada pela forte clivagem entre cidadãos e províncias de fala francesa e inglesa. Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial e a necessidade de

mobilização social e militar em grande escala, foram elaborados “os grandes orçamentos nacionais e a centralizadora Lei de Medidas sobre a Guerra. Foi organizado um grande exército e as mulheres foram incorporadas maciçamente à força de trabalho. Em 1942 o Canadá era praticamente um estado unitário, onde as províncias foram reduzidas a honrar as municipalidades e desempenhar trabalhos administrativos que as correspondiam” (HODGINS, 1996: 96). Ou seja, por um determinado período, fatores externos eclipsaram a principal questão da federação canadense que era o debate em torno da autonomia e soberania da província francófona do Quebec.

A diferença étnico-cultural, no contexto de algumas federações pode ser uma questão secundária, mas outros aspectos relacionados à distribuição de renda, número de habitantes, por exemplo, são fatores que estão presentes nas relações federativas. Para alguns autores, por exemplo, o que caracterizaria a federação brasileira seria uma constante negociação para a acomodação das demandas das elites, de um lado, e para amortecer as enormes disparidades regionais, de outro. (SOUZA, 1998: 6). Uma das características da federação brasileira são as fortes diferenças regionais no que se refere a questões sociais, como renda e escolaridade. A dimensão Aspectos Populacionais e Étnico-culturais pode ser observada a partir de alguns componentes mensuráveis:

- a) Presença de unidades subnacionais com diferenças étnico-culturais que são objeto de garantias constitucionais específicas.
- b) População dos entes subnacionais.

Os componentes acima listados variam no decorrer do tempo e de certa forma influenciam alguns aspectos da federação, por exemplo, aqueles relacionados à distribuição

de representantes nos legislativos federais ou a distribuição de receitas do governo central para os entes constituintes, o que gera a possibilidade de conflitos e negociações no decorrer do tempo.

2.4 Desigualdade Federativa, Dimensões e a Dinâmica das Federações

O estudo das federações, levando em consideração a noção de desigualdade federativa, oferece a possibilidade de compreendê-las a partir de quadro constituído de várias dimensões. Cada uma destas dimensões compreende fatores estruturantes da própria federação e que conseqüentemente influenciam os interesses dos entes subnacionais das mais variadas formas no decorrer do tempo. O esforço de analisar as federações a partir da noção de desigualdade federativa incorre num certo grau de generalização em virtude da amplitude das dimensões que a compõe, ou seja, para a produção de uma alternativa a fim de analisar as federações como um arranjo institucional específico, é necessário ampliar o espectro de observação, o que resulta, em algumas situações, na inobservância de eventos presentes na federação enquanto realidade empírica. Contudo, um esforço analítico a partir de um espectro de observação mais amplo permite-nos efetuar, de outro lado, comparações entre as federações a partir de seus aspectos estruturantes de forma a buscar evidências que possibilitem construir um argumento no qual os entes federativos são vistos como atores desiguais nas três dimensões citadas e que estão em constante negociação no decorrer do tempo, o que envolve processos de barganha justamente em torno das suas diferenças.

A partir disso, a necessidade de considerar a federação como um arranjo institucional que assegura a participação dos entes regionais no processo legislativo em âmbito federal torna-se evidente, pois é a negociação dos espaços entre estes entes que

produz interesses, conflitos, cooperação e barganha no contexto da federação. Os aspectos ideológicos da federação têm um papel relevante na negociação destes espaços; contudo, considera-se que este é mais um dos fatores para produção de interesses e preferências que, em dados contextos, são instrumentos constitutivos de processos de barganha, tal qual são as dimensões abordadas pela desigualdade federativa. Nesta perspectiva, mesmo considerando a amplitude das dimensões utilizadas para construir a noção de desigualdade federativa, a barganha conforma-se basicamente no âmbito da política, seja na esfera legislativo ou mesmo nas relações entre os governos central e as subunidades regionais.

Deste modo a barganha em torno da desigualdade federativa é um fenômeno que ocorre, fundamentalmente, no espaço da política, onde justamente é possível buscar evidências de que a barganha e o seu colapso em torno das desigualdades são fatores para explicação do funcionamento e da manutenção das federações. A desigualdade federativa, como noção, pode ser apresentada de acordo com a quadro 1.

Quadro 1

Noção	Dimensões	Componentes das Dimensões
Desigualdade Federativa	Estruturas Políticas	a) Representação subnacional na esfera federal
	Produção e Impostos	a) Instrumentos de Repartição de Receitas. b) Produção Econômica c) Instrumentos de Equalização
	Aspectos Populacionais e Étnico-Culturais	a) Presença de unidades subnacionais com diferenças étnico culturais. b) População das entidades subnacionais.

Autor: José Deocleciano de Siqueira Silva Júnior

Desigualdade Federativa é um estado de coisas que se manifesta no mundo real e está presente em todas as federações. Dessa forma, não é um princípio, mas uma característica inerente deste tipo de arranjo federativo. A manifestação da desigualdade federativa gera interesses e preferências que tem o potencial de se transformar em objetos de negociação entre os entes subnacionais e destes com o governo central, principalmente, pelo fato das desigualdades não serem um fenômeno estático.

No entanto é necessário ressaltar que as desigualdades por si só não são capazes de oferecer uma explicação para a manutenção e para o funcionamento das federações, sendo assim, qual seria o papel das desigualdades para a explicação do funcionamento e manutenção das federações? A resposta para esta questão concentra-se na idéia de que as desigualdades, como objeto de negociação, configuram-se mais em um elemento gerador de impasses do que um fenômeno capaz de gerar decisões, nesse sentido, mais do que a possibilidade de veto, as desigualdades têm o potencial de produzir situações de não-acordo ou de colapso nas negociações, o que acaba por manter a estrutura constitucional estabelecida anteriormente. Isso por si só contribui para a manutenção do *status quo* das federações.

A barganha em torno das desigualdades federativas é um dos aspectos mais importantes para a manutenção das federações, não apenas na perspectiva apresentada por Riker (1987). Descrever as desigualdades federativas e observá-las como objetos de barganha em contextos em que estejam sendo negociadas alterações constitucionais pode ser uma contribuição para o entendimento do funcionamento das federações a partir, principalmente, de aspectos que não estão relacionados aos princípios do federalismo.

O colapso da barganha associado à noção de desigualdade federativa é uma alternativa para os estudos que enfatizam a capacidade de veto dos entes subnacionais frente ao governo central. Todas essas possibilidades serão exploradas nas partes subseqüentes dessa tese.

PARTE 3

DESIGUALDADE FEDERATIVA, ESCOLHA RACIONAL E BARGANHA

A construção de uma alternativa para a explicação do funcionamento das federações passa necessariamente pela discussão de alguns trabalhos elaborados em torno do tema e que já foram apresentados na Parte 1 dessa tese. A Parte 3 aborda, de forma mais específica, a noção de barganha a partir dos argumentos elaborados por Jon Elster em sua obra *The cement of society* e discute também os argumentos de Willian Riker sobre o surgimento e a estabilidade das federações. Estes dois autores serão o substrato para a construção de um argumento cuja idéia central é de que o colapso da barganha em torno de desigualdades federativas contribui para o funcionamento e estabilidade das federações.

O argumento sobre o colapso da barganha em torno das desigualdades federativas ressalta a noção de que a federação é um fenômeno definido mais pela sua estrutura constitucional e pela dinâmica das relações federativas do que por princípios oriundos de uma noção normativa de federalismo. A barganha, os interesses, a desigualdade e os impasses são características das federações que, em determinadas situações, podem se opor aos princípios do federalismo e, apesar disso, a federação como organização política, mesmo que com algum grau de instabilidade, continua a existir.

O estudo do funcionamento das federações a partir da noção de barganha, associada à desigualdade, permite observar eventos em que a não-decisão, o não-acordo e a falta de cooperação, paradoxalmente, são os fatores principais que contribuem para a manutenção não só do *status quo* das estruturas constitucionais como da própria federação.

3.1 Federações, Barganha, Centralização e Estabilidade: Argumentos e Críticas

A necessidade de se utilizar um arcabouço teórico mais consistente ao lado da noção de desigualdade federativa é fundamental para responder a questão: o que explica a estabilidade e a manutenção das federações? A busca por um arcabouço teórico ou mesmo por uma hipótese alternativa deve partir da crítica de algumas das contribuições já feitas a respeito da origem e do funcionamento das federações. Nesse sentido, as análises dos argumentos de Willian Riker são essenciais para a discussão de modelos explicativos alternativos, pois uma grande parte do debate sobre as federações e sobre federalismo tem como ponto de partida seus escritos. (STEPAN, 2001: 317).

Willian Riker foi dos autores que mais ofereceu contribuições para o entendimento do federalismo e das federações, sendo que seu objeto de análise inicial foi a construção da federação nos Estados Unidos da América durante a Convenção de 1787. Para Riker, o federalismo – e conseqüentemente as federações – é interpretado como a barganha entre os prováveis líderes nacionais e os prováveis governantes estaduais em torno dos propósitos de agregar território, implantar impostos e constituir exércitos. (RIKER, 1987: 12). A barganha racional entre atores políticos equipotentes, dotados de autonomia e com a intenção de obter vantagens por meio de uma associação que supõe concessões mútuas, seria, a exemplo do EUA, a história de todas as federações contemporâneas bem-sucedidas. (RIKER, 1975: 116). Nessa perspectiva, as instituições essenciais do federalismo e das federações são o governo central e os governos dos entes subnacionais, que governam o mesmo território e a mesma população. Cada uma destas esferas tem autoridade para tomar decisões independentemente da outra. A possibilidade para a construção de um governo

desse tipo, ou seja, de uma federação, pode ocorrer de inúmeras formas, mas que se apresentam entre um *minimum* e um *maximum*:

Minimum: O governante da federação pode tomar decisões apenas em uma restrita e específica categoria de ação sem a aprovação dos governantes das unidades constituintes.

Maximum: O governante da federação pode tomar decisões sem consultar os governantes das unidades constituintes.

Existem poucas federações que se encontram nos extremos, contudo aquelas que se aproximam do extremo *minimum* são consideradas como federações periféricas ou descentralizadas e aquelas que se aproximam do *maximum* são consideradas federações centralizadas. (RIKER, 1987: 10). Alguns estudos apontam que a existência de um equilíbrio entre os governos regionais e o governo central não poderia ser sustentada em longo prazo em virtude do fato que sempre um lado ou outro seria vencedor. (FILIPPOV & SHEVTSOVA, 1999).

Riker assume o axioma que as instituições se autoperpetuam, ou seja, uma vez formadas, elas continuariam a influenciar os gostos da próxima geração. As instituições progressivamente se ajustariam e se purificariam a partir desta premissa. A grande dúvida de Riker era como a federação norte-americana, considerada periférica por muitos estudos, tornou-se uma federação centralizada. É neste ponto que um dos seus argumentos mais interessantes toma corpo. Para ele, o federalismo norte-americano, produzido durante a Convenção de 1787 já era suficientemente centralizado e a centralização é a única forma de se manter a união. (RIKER, 1987).

Na ótica de Riker, a única maneira de se preservar a integridade das federações é a instituição de um federalismo centralizado, caracterizado sobretudo pela expansão dos poderes do governo central. A principal razão para a transferência de poderes da esfera

subnacional para a federal seria a constante ameaça externa à existência da federação. Dessa forma, o estabelecimento de uma federação aproximaria-se-ia da lógica de um contrato hobbesiano no qual o fio condutor seria a possibilidade real de desintegração caso o processo de transferência de poder da periferia para o centro não seja feito em prol da coletividade.

Num contexto em que a ameaça externa não é um fator que exija a mobilização coletiva dos integrantes da federação, a tendência é que as unidades subnacionais busquem maiores espaços em detrimento do poder do governo central, o que levaria a um processo de fragmentação. De forma mais substantiva, para Riker, todos os arranjos federativos tenderiam a um formato centralizado dado a necessidade da manutenção de sua integridade, desse modo, todos os benefícios gerados pela federação, como, a autonomia na provisão de bens e políticas e a soberania em determinadas questões ligadas ao universo jurídico, adquirem um caráter temporário (RIKER, 1987). As federações não se tornariam estados unitários em decorrência, principalmente, do fato de que o grau de centralização da federação seria diretamente dependente do grau descentralização do sistema partidário. (ARRETCHE, 2001: 24).

Para Riker, a essência do federalismo são suas características políticas: A barganha que está na sua origem e a distribuição de poder em partidos políticos que dão forma a estrutura federativa em sua maturidade. (RIKER, 1975: 141). As condições para a barganha no contexto das federações seriam duas:

- 1) Os políticos que oferecem a barganha desejam expandir seu controle territorial com o objetivo de opor-se a uma possível ameaça militar ou diplomática. Se o desejo de expansão é satisfeito, os políticos da esfera

federal devem oferecer concessões aos governantes das unidades constituintes, concessões estas que são a essência da barganha na federação.

2) Os políticos que aceitam a barganha, abandonando alguma independência para a causa da união, fazem-no em virtude de alguma ameaça militar ou diplomática externa ou de alguma oportunidade.

Estas duas predisposições, a condição de expansão e a condição militar estão sempre presentes na barganha federal e cada uma delas é condição necessária para a criação do federalismo e das federações. (RIKER, 1987: 13).

Estudiosos apontam a necessidade de aprofundar os estudos em torno do surgimento das federações em virtude das limitações explicativas dos modelos constituídos no século XX, sobretudo aqueles elaborados com base nos argumentos de Riker. Preston King e Ivo Duchacek sustentam que o desejo de expansão militar e a ameaça externa, que seriam fatores para a constituição da federação norte-americana na percepção de Riker, não são capazes de explicar o surgimento das federações no decorrer do século XX, pois fatores como os interesses econômicos e o interesse de preservar um estado unitário seriam variáveis importantes para identificar as trajetórias dos estados federais. Além disso, nem mesmo a descentralização do sistema partidário seria um fator decisivo para a manutenção das federações (ARRETCHE, 26: 2001).

Para Marta Arretche (2001), por exemplo, o maquinário teórico construído por Willian Riker, não é capaz de explicar a constituição da federação brasileira e, muito provavelmente, de outras federações. No entanto, esta mesma autora faz uma crítica aos estudos que questionaram a capacidade de generalização da teoria de Riker afirmando que eles também foram incapazes de produzir uma teoria alternativa.

Embora o reconhecimento da variedade de trajetórias tenha sido uma contribuição importante, a nova agenda da análise comparada já não deveria discutir as características dos Estados federativos frente as outras formas de Estado, pois esta contribuição já havia sido dada anteriormente. A superação da distância entre o reconhecimento da diversidade de trajetórias e a construção de uma teoria alternativa baseada num conceito de distintos modelos de federalismo implicaria na seleção de variáveis que permitissem identificar tipos específicos de estados federativos. Estas variáveis deveriam permitir agrupar Estados cujas características fossem simultaneamente distintas externamente e semelhantes internamente. Um segundo passo para superar a distância entre a descrição dos casos e a construção de uma teoria alternativa deveria associar diferentes modelos de estados federativos a trajetórias particulares de emergência e desenvolvimento. (ARRETCHE, 2001: 26)”

Alfred Stepan faz uma contribuição importante na tentativa de constituir uma análise alternativa aos trabalhos de Riker, discutindo, principalmente, os argumentos em torno da formação das federações. Como visto anteriormente, Riker argumentava que a origem da federação norte-americana, que seria o caso modelar para todas as outras federações, estaria centrado em processos contínuos de barganha na qual a questão principal seria a ameaça externa. Contudo, este processo de barganha é feito por unidades subnacionais que tem como objetivo precípua manter sua autonomia, parte de sua soberania e sua identidade cultural frente a seus pares. Na barganha mesmo os membros menos fortes da federação buscarão manter de todo modo partes substanciais de identidade e soberania frente a seus pares. Os membros mais fortes da federação, como parte do processo de barganha, aceitarão um alto grau de autonomia dos membros menores ou menos poderosos como o preço a ser pago pela sua própria segurança no contexto da federação então formada. (STEPAN, 2001: 320).

Stepan salienta que “Riker chama de federalismo descentralizado [deve ser visto] como uma variedade de “alianças” ou “confederações”, cuja característica fundamental é a de que a soberania dos membros da aliança ou confederação não era limitada constitucionalmente. Os membros eram limitados pelas circunstâncias, mas apenas enquanto cada um julgava soberanamente ser de seu interesse agir coletivamente. Em

certos casos anteriores à Constituição oriunda da Convenção da Filadélfia, o que Riker denomina de “federalismo descentralizado”, exigia-se o voto de unanimidade. Mas, do ponto de vista analítico, uma regra decisória que exige unanimidade é sem dúvida consistente com a soberania absoluta de cada um dos membros, porque nenhuma decisão que contrarie seus interesses pode ser tomada. Em vez de tomar o “federalismo centralizado” como dicotomicamente oposto ao “federalismo descentralizado”, seria mais proveitoso, para fins analíticos, conceber o federalismo como um *continuum* que vai da alta restrição à ampliação do poder do *demos* [*high demos constraining to demos enabling*]. A referência de um *continuum* permitiria abrir a categoria analítica e histórica do federalismo a uma série de distinções empíricas e conceituais impossíveis de fazer se apenas agrupamos todos os sistemas federativos em uma categoria única de “federalismo centralizado”. Por essa alternativa conceitual, os Estados Unidos aparecem não como o tipo modal do federalismo moderno, mas como um caso isolado na extremidade máxima do *continuum*.” (STEPAN, 1999: 11).

A observação do grau de restrição democrática e a apresentação de modelos alternativos para a identificação dos propósitos que dão origem às federações seja para unir, para manter unido ou para forçar a união, são avanços consideráveis para o seu estudo. Contudo alguns aspectos, como aqueles ligados às desigualdades entre os entes que compõe uma federação, ainda carecem de análises mais aprofundadas, principalmente quando se referem à descrição e explicação das dinâmicas de funcionamento das federações numa perspectiva comparada.

Riker argumentava que o federalismo, e no âmbito desta tese, o funcionamento das federações, produz arranjos institucionais instáveis que são marcados pela barganha sobre as instituições. A barganha na perspectiva de Riker estaria associada às duas condições por

ele esboçadas, a condição de expansão e a condição militar mas, como visto anteriormente, para Arretche, Duchacek, King e Stepan, a possibilidade de se analisar a origem das federações a partir da lógica quase hobbesiana da ameaça militar apresenta limitações. Nesse sentido, a utilização da noção de barganha necessitaria de outros instrumentos analíticos que possibilitassem verificar a dinâmica da federação a partir de seus ajustes e de suas transformações que estão relacionadas às formas pelas quais os entes constituintes negociam seus espaços dentro da federação.

A dinâmica das federações estaria caracterizada por arranjos transitórios, sobre um eixo legal estruturante, nos quais os espaços e objetivos dos entes federados estariam também em constante negociação. O estudo da federação a partir da noção de barganha é o que possibilita a observação de aspectos da sua estrutura que estão em constante transformação. Tais aspectos são as desigualdades federativas.

A barganha como um processo presente nas federações é resultado da necessidade dos entes regionais de disputar espaços com o governo central. Se os entes regionais não possuírem a faculdade de disputar com o governo central, eles não passam de subdivisões num sistema unitário descentralizado. Os conflitos e conseqüentemente a desarmonia é uma característica inerente das federações (RIKER, 1987: 73-74). No entanto as desigualdades entre os entes subnacionais também contribuem para dinâmica federativa a partir do momento que elas revelam a capacidade de negociação e barganha de cada ente federativo em relação a temas em torno dos quais a federação está estruturada.

Se o conflito e as disputas são elementos necessários em todas as federações, o que as manteria, de certa forma, estáveis, em relação a processos de fragmentação? Para Willian Riker e Jonathan Lemco, a estabilidade das federações estaria associada à centralização que

contribui para dificultar a dissolução e unificação desnecessária. As federações mais próximas do extremo da centralização são mais estáveis do que aquelas próximas do extremo da descentralização. (RIKER, 1987: 115).

Riker e Lemco reconhecem que as noções de centralização e descentralização apresentam problemas para a sua definição o que poderia fragilizar o argumento da relação entre centralização e estabilidade. Para superar este problema, eles associaram a estabilidade das federações à algumas características dos arranjos federais. As principais características relacionadas à estabilidade das federações são:

- a) A presença ou a ausência de unidades constituintes excepcionalmente grandes: Federações com uma ou duas unidades excessivamente grandes são menos estáveis do que aquelas com unidades relativamente iguais.
- b) O número de unidades constituintes: Quanto menos unidades constitutivas, mais instável é a federação.
- c) A presença ou ausência de clivagens étnicas ou culturais expressas em diferentes línguas, especialmente quando estas diferenças são regionais: As diferenças lingüísticas estão associadas à instabilidade das federações.
- d) O grau de prosperidade da federação: A pobreza e a riqueza são fatores que podem estar associados à instabilidade da federação
- e) O grau de liberdade política na federação e suas unidades: A relação entre liberdade política e estabilidade. (RIKER, 1987: 117).

A relação entre estruturas institucionais e estabilidade política foi analisada por Riker e Lemco em inúmeras federações como Estados Unidos no período pré e pós 1787, Canadá, Brasil, Colômbia, México entre outros. As variáveis independentes ou estruturais com as quais os autores se esforçaram para explicar a estabilidade incluem a centralização,

mesmo com as suas dificuldades analíticas, o tamanho e o número de unidades etc. A mais importante variável independente, a centralização, foi analisada separadamente em virtude do fato da sua total inclusividade e da impossibilidade para medir precisamente os graus de centralização com as evidências disponíveis. (RIKER, 1987: 122). A conclusão de Riker e Lemco é que a centralização e a estabilidade estão intimamente relacionadas, mesmo levando em consideração o fato de que a noção de centralização é relativamente subjetiva. (RIKER, 1987: 127).

A partir das abordagens de Riker, a origem e o funcionamento das federações estaria associada, em primeiro lugar, à barganha entre as unidades constituintes, em torno da ameaça militar ou diplomática ou da expansão territorial; em segundo lugar, ao grau de dispersão do poder por meio do sistema partidário caracterizaria o seu funcionamento, no sentido que evitaria que a federação se transformasse num estado unitário e em terceiro lugar sua estabilidade estaria relacionada ao grau de centralização e ao tamanho e ao número dos entes constituintes, às diferenças lingüísticas, a liberdade política e o nível de riqueza da federação e de seus membros.

Os argumentos Riker devem ser novamente discutidos para possibilitar uma releitura da noção de barganha. Como visto anteriormente, Preston King questiona a hipótese da ameaça militar como a condição *sine qua non* para a formação das federações e o argumento mais eloqüente contra ela é a integração européia. A ameaça como fio condutor para a criação da federação pode gerar qualquer tipo de união cujo resultado necessariamente pode ser o aumento das hostilidades, conflito e desintegração. Além disso, King argumenta que em quase todo tipo de união, seja uma federação ou não, existe um tipo de ameaça e que o número de casos passíveis de observação seria tão pequeno que não permitiria qualquer conclusão. (KING, 1982: 35-36).

A própria concepção de centralização e conseqüentemente descentralização apresenta-se como uma das maiores dificuldades, senão o maior erro, no estudo das federações. A incomensurabilidade destes termos é fruto de uma miríade de variedades que afetam uma enormidade de funções as quais estão constantemente em conflito umas com as outras. A incomensurabilidade das noções de centralização e descentralização encontra-se tanto no nível prático como teórico. O eixo principal da noção de centralização está vinculado ao grau de controle na federação, o que para King é simplesmente um erro, pois é impossível determinar, num extremo, o controle absoluto e, no outro, nenhum controle dentro de qualquer associação humana. (KING, 1982: 136).

A descentralização do sistema partidário como condição para a manutenção das federações também não se mostra consistente. Para Duchacek, a estabilidade das federações estaria vinculada a um sem número de combinações que envolveriam o número de partidos políticos, bem como sua estrutura interna e ideologia, além do compromisso das lideranças partidárias com o pluralismo. (DUCHACEK, 1970: 33).

Nessa mesma linha de argumentação, a fragilidade da noção de centralização oferece dificuldades em considerá-la como elemento relacionado à estabilidade das federações. Apesar de buscar outros elementos como as características federais que de algum modo são passíveis de mensuração para apoiá-la, estas também apresentam alguns limites. O tamanho e o número de unidades constituintes podem estar relacionados tanto à estabilidade quanto à instabilidade das federações num dado momento. Além disso, a presença de diferenças lingüísticas pode, necessariamente, não ser um fator de instabilidade como é o exemplo da federação Suíça, fato este que é reconhecido pelo próprio Riker.

A maior parte das objeções em torno dos trabalhos de Riker recai sobre os conceitos de centralização e descentralização e da barganha em torno de uma ameaça militar ou

diplomática como fator para a constituição de uma federação. Contudo um dos aspectos que merece maior atenção é o próprio conceito de barganha e sua dinâmica. Uma das possibilidades para a compreensão do funcionamento e da manutenção das federações estaria associada ao resultado da barganha por um lado, mas, por outro lado, a idéia de que o colapso da barganha, ao invés de colocar em risco o arranjo federativo pode promover a sua manutenção, mesmo que as partes, após o “não-resultado”, estejam em uma situação pior do que a anterior.

Dessa forma a barganha como uma noção para a explicação da estabilidade e manutenção das federações não significa, necessariamente, que ela produza os resultados esperados. A federação é um agrupamento de unidades com interesses políticos comuns e específicos ao mesmo tempo e, nesse sentido, a negociação em torno da distribuição de benefícios no âmbito do grupo é uma atividade contínua. A idéia de que a barganha produz resultados que permitiriam o atendimento e a acomodação dos interesses dos entes subnacionais em determinados momentos, principalmente aqueles em que são propostas alterações nas estruturas constitucionais, está presente, mesmo que de forma implícita, em grande parte da literatura sobre o federalismo (SOUZA, 1998; RIKER, 1987). No entanto a percepção da federação como um grupo nos remete à idéia de ação coletiva e todas as suas derivações, inclusive aquelas que sustentam a impossibilidade de aquisição de um determinado bem ou acordo em virtude dos custos envolvidos.

A utilização da noção de barganha e mais especificamente do colapso da barganha passa, necessariamente, pelo estudo das premissas e colocações oriundas da escolha racional e da lógica da ação coletiva.

3.2 Escolha Racional, Barganha e Desigualdade Federativa

No intuito de produzir uma abordagem alternativa parte-se da idéia de que a barganha é um processo que está relacionado à desigualdade federativa. Desse modo, o funcionamento e a estabilidade das federações estaria associado aos resultados ou aos não-resultados da barganha em torno dessas desigualdades, independentemente das características do sistema partidário ou da existência de ameaças externas.

O estudo da noção de barganha é um exercício necessário para recuperar a sua capacidade explicativa para funcionamento das federações. Antes de observar as peculiaridades da barganha é preciso discorrer, mesmo de forma breve, sobre o campo de estudo da ação coletiva que é o substrato de alguns elementos da barganha.

A ação coletiva e a barganha estão relacionadas, em certo sentido, com a teoria dos jogos cooperativos e não-cooperativos e com as teorias da justiça distributiva cujo trabalho mais eloqüente foi a obra “Uma Teoria da Justiça”, de John Rawls, elaborada no princípio dos anos 70 do século XX. As teorias dos jogos cooperativos e não-cooperativos possuem inúmeras características e abordagens e uma delas é a teoria da barganha.

3.2.1 A Ação Coletiva e a Teoria da Barganha

O estudo das federações a partir da noção de barganha passa necessariamente pela lógica da ação coletiva e os problemas advindos dela. Não é possível pensar em arranjos cooperativos sem discutir os benefícios e os custos envolvidos neste processo. A idéia que a federação pode ser discutida a partir da noção de grupo é uma abordagem relativamente comum, mas não é um exercício trivial. Os argumentos de Mancur Olson estão voltados

principalmente para grupos associativos, ou seja, grupos em que o eixo principal da ação é um acordo. Nesse sentido, o foco do seu estudo são aqueles grupos que estão voltados para favorecer os interesses dos seus membros. (OLSON, 1971: 6). Uma federação é um grupo em que o objetivo é, de certa forma, favorecer o interesse de seus membros, mas que a possibilidade de saída é vedada ou o seu custo é declaradamente proibitivo. Essa é uma característica marcante das federações.

A igualdade num grupo como uma federação está mais associada ao pertencimento do que aos atributos individuais de cada membro e nesta perspectiva a ação individual é permeada pelos interesses que são formados num contexto de desigualdade. No entanto, a federação produz benefícios que não são necessariamente inclusivos e, como na teoria dos grupos, os custos podem ser compulsórios. (OLSON, 1971)

A federação como grupo formado por entes federativos que possuem interesses que ao mesmo tempo são comuns e específicos pressupõe, dada a autonomia limitada de cada um desses componentes, a possibilidade de negociação em relação à distribuição de bens ou mesmo a sua aquisição. O funcionamento das federações seria marcado por processos contínuos de negociações em que os atores possuem recursos desiguais.

Nesse contexto, os entes subnacionais e o governo central utilizam a barganha para tentar obter benefícios ou distribuir os custos gerados pela federação. A barganha, em termos conceituais, pode ser definida como um processo de negociações que é feito por atores autônomos, ou relativamente autônomos, que se unem para a obtenção de algo. A partir dessa perspectiva é preciso definir de forma mais específica as características da barganha como processo para utilizá-la na explicação do funcionamento das federações.

A maior parte dos argumentos sobre a barganha é retirado dos trabalhos de Jon Elster que faz uma discussão sobre os fatores que mantêm uma ordem social e a partir disso

discute alguns aspectos sobre a ação coletiva e a barganha. Esse instrumental teórico será apresentado na seção seguinte e será o substrato para a concepção de barganha a ser utilizada nesta tese.

3.2.2 Ação Coletiva

O que mantém a sociedade unida e o que evita que ela se desintegre no caos e na guerra? Esta é uma das questões que dão origem a um dos textos mais interessantes sobre a ordem social, *The Cement of Society*. (ELSTER, 1989: 1). Jon Elster não tem necessariamente a resposta, mas apresenta alguns argumentos que podem ser úteis também para a explicação do funcionamento das federações.

Elster discute principalmente dois conceitos de ordem social, a dos padrões de comportamentos regulares, estáveis e previsíveis e o comportamento cooperativo, de um lado. De outro lado, existem correspondentemente dois conceitos de desordem: o primeiro que é a falta de previsibilidade e o segundo, a ausência de cooperação, muito próximo daquilo descrito por Hobbes como o Estado de Natureza. O autor argumenta que as normas sociais assegurariam a previsibilidade em contextos fora de uma condição de equilíbrio (ELSTER, 1989: 2).

A desordem no segundo sentido apresentado, como a falta de cooperação, é o elemento mais importante da obra. No decorrer do trabalho, inúmeros exemplos são apresentados e as várias causas das falhas de cooperação são analisadas. Para compreender as falhas da cooperação Elster, apresenta uma classificação das cinco principais formas de cooperação:

1- Externalidades criadas pela ação individual: são atos individuais de cooperação, cujos exemplos podem ser descritos como a ação de doar sangue, votar etc. Cada ato de cooperação carrega um pequeno benefício para todo mundo, inclusive para o cooperador.

2- Comportamento prestativo: Exemplos desta espécie de comportamento são o ato falar a verdade e o ato cumprir uma promessa. Neste tipo de situação o cooperador não é necessariamente beneficiado e nem todos os benefícios são difundidos entre todas as pessoas. A cooperação está associada aos benefícios, sejam eles recíprocos ou não.

3- Convenções de Equilíbrio: Ninguém pode melhorar seu resultado por um desvio unilateral; exemplos disso são as regras que dizem que é obrigatório dirigir no lado direito da estrada. As convenções de equilíbrio podem também ser exemplificadas no contexto dos direitos, principalmente naquelas situações onde existem agentes com reduzidas capacidades de acumulação de riquezas e agentes com grande capacidade de acumulação de riquezas. Em determinadas situações, os agentes menos favorecidos, em termos de capacidade de acumulação de riquezas, preferem um regime que assegure a propriedade privada de sua força de trabalho e algum direito de propriedade sobre objetos externos do que um regime que garanta apenas um direito formal. Neste caso é melhor um regime mínimo do que a ausência de um regime. De outro lado, aqueles que tem amplas possibilidades de acumulação preferem o regime mínimo, que facilita a acumulação de riqueza melhor do que um regime mais inclusivo, mas é preferível o último do que a ausência de leis semelhante a um estado de natureza. Essas situações são exemplos das convenções de equilíbrio.

4- Joint Ventures: A colaboração física entre as partes é um requisito para produzir um ganho cooperativo. Nesses casos a ação unilateral não tem nenhum impacto no resultado. Um exemplo paradigmático é a fábrica de alfinetes apresentada por Adam Smith

onde os trabalhadores produzem mais em conjunto do que separadamente, mas somente numa situação que todos façam a sua contribuição.

5- Private Ordering: Oferece mutuamente benefícios que não dependem da colaboração física, mas somente da transferência voluntária de direitos para um propósito de criar um ganho (surplus). As trocas bilaterais são um exemplo, não há lugar para uma cooperação unilateral (ELSTER, 1989: 13-14).

A teoria da ação coletiva caracteriza os dois primeiros tipos de cooperação enquanto a teoria da barganha caracteriza os outros três tipos. Numa análise mais acurada, Elster argumenta que a teoria da ação coletiva identifica o carona como o principal problema para a cooperação, no entanto a teoria da barganha identifica que a falta ou a falha no acordo na divisão dos benefícios é o maior problema para a cooperação. As falhas de ação coletiva freqüentemente ocorrem por causa do colapso da barganha, pois não é possível conceber que todos contribuam de maneira igual para o bem público. O peso da contribuição será então um tópico da barganha; assim quem deve contribuir e quem deve ser permitido a tornar-se um carona será um tópico importante para a barganha e isso leva a discussão sobre a cooperação. Elster argumenta que a cooperação pode ser conseguida por meios descentralizados e não coercitivos, pois as pessoas podem cooperar mesmo levando em conta que as outras pessoas podem ser caronas. (ELSTER, 1989:15-17).

Existem muitas situações que podem ser exemplificadas como problemas de ação coletiva onde a contribuição individual gera pequenos benefícios para muitas pessoas e grandes custos para outra pessoa [contribuidor], desde a formação de cartéis à dinâmica dos sindicatos. A questão dos custos é importante no estudo da ação coletiva, principalmente nas situações em que X é melhor do Y no que se refere a uma escolha. O foco do autor é o caso em que Y em curto prazo e X em longo prazo são benéficos. (ELSTER, 1989:18).

O problema da ação coletiva pode ser definido como um jogo de n-pessoas não-cooperativas, no qual cada um dos jogadores fazem suas escolhas independentemente dos demais, nesse contexto, não existem mecanismos para garantir os compromissos e as promessas e as escolhas são sempre independentes, no sentido de serem feitas simultaneamente.

Numa situação que requer uma ação combinada de vários agentes para a obtenção de um bem, cada um destes agentes pode escolher basicamente entre duas estratégias: a cooperação ou a defecção. Como consequência de sua escolha um certo resultado é produzido e este pode ser a quantidade de um bem público que está disponível ou, se o bem público é indivisível, a probabilidade que ele se torne disponível. Os agentes são tidos como idênticos e intercambiáveis e isto implica que o importante para o resultado é o número de cooperadores e não a sua identidade específica ou seu lugar na estrutura social. É necessário ter em mente que eles têm as mesmas preferências sobre os resultados. (ELSTER, 1989: 24).

Num contexto de ação coletiva, a variável independente é a dicotomia “cooperar X defecção” e a variável dependente é função contínua do número de agentes que cooperam. Ainda que a suposição de uma variável independente dicotômica seja conveniente para vários propósitos, ela é irrealista e freqüentemente o problema não é se o ator quer contribuir, mas o quanto ele irá contribuir. De forma mais específica, em um grupo de $n+1$ indivíduos, a utilidade dos custos para um determinado indivíduo varia como uma função do seu próprio comportamento e do comportamento dos outros. (ELSTER, 1989: 27).

Diante destas afirmações pode-se argumentar que o custo da contribuição para a ação coletiva pode ser aumentado numa função constante ou decrescente do número de cooperadores. Uma contribuição adicional em direção a criação de bens públicos produz

um benefício per-capita adicional, o qual pode aumentar ou diminuir com o número de contribuições já efetuadas. O tipo mais freqüente de um problema de ação coletiva é aquele em que os custos são constantes e os benefícios surgem, primeiramente de forma lenta e, posteriormente, de forma rápida e, então, novamente de forma mais lenta. (ELSTER, 1989: 31-32).

Para a compreensão dos problemas de ação coletiva é preciso abordar a questão da cooperação racional que envolve, necessariamente, a análise das crenças e motivações dos agentes individuais. A participação individual na ação coletiva é a escolha individual de uma estratégia de cooperação ao invés de uma estratégia de não-cooperação.(ELSTER, 1989: 34). A importância das crenças para a explicação da ação coletiva é dupla: a) cada cooperador em potencial deve ter alguma idéia da tecnologia da ação coletiva; os benefícios e os custos da contribuição nos vários níveis de cooperação; b) ele deve formar uma estimativa de qual nível ele quer estar, e bem como o número esperado de outros cooperadores.

Elster, para estudar as motivações individuais, propõe uma tipologia na qual faz a distinção entre as normas sociais e a racionalidade como motivos para a cooperação. Em primeiro lugar, considera a racionalidade a partir de uma noção minimalista, um comportamento instrumentalmente eficiente e orientado para o futuro. Em segundo lugar, elabora uma distinção entre as motivações egoístas e motivações não egoístas:

As motivações egoístas podem ser desmembradas em: i) motivações orientadas para resultado e ii) motivações orientadas para processos.

As motivações não egoístas por sua vez, podem ser caracterizadas por: i) Orientação positiva em relação aos outros e ii) Orientação negativa em relação aos outros

Para tentar explicar a participação individual na ação coletiva deve-se começar com a lógica do tipo mais simples de motivação a Racional e Egoísta com o comportamento orientado para resultados.(ELSTER, 1989: 35). Para Mancur Olson, os problemas de ação coletiva podem surgir de duas formas:

- 1- Um dos agentes tem grande interesse num determinado bem público e julga que é capaz de torná-lo disponível por meio de sua ação individual, mesmo reconhecendo que ele é explorado pelos outros.
- 2- Um subconjunto dos agentes pode ser capaz de forçar ou induzir os outros a cooperar, provendo-os com incentivos seletivos positivos ou negativos. Estes incentivos são relacionados ao comportamento do agente, diferentemente do bem público, que é disponível a todos. (ELSTER, 1989: 37).

Num problema de ação coletiva sem incentivos seletivos, a coordenação não é individualmente estável nem individualmente acessível e a escolha entre recompensas e punições como incentivos seletivos depende da tecnologia da ação coletiva. Nesse contexto, a punição sempre tem um custo menor do que a recompensa, porque a antecipação substitui a implementação de incentivos. A provisão de incentivos seletivos não pode ser a solução geral para o problema da ação coletiva. A solução de alguns dos problemas de ação coletiva pode ser encontrada em contextos onde os custos para a obtenção do bem público e para o controle mútuo sejam reduzidos por práticas de cooperação. (ELSTER, 1989: 40-41).

O comportamento cooperativo sugere situações semelhantes a do “dilema do prisioneiro” em que a tendência a cooperar é relativamente incerta. Contudo o

comportamento cooperativo pode existir em situações onde os agentes têm como imperativo cooperar desde a primeira rodada daquilo que seria o jogo. Em cada rodada subsequente os agentes cooperariam se, e somente se, todos os outros agentes tivessem cooperado em jogos anteriores, desse modo pode-se inferir que a cooperação é um comportamento egoisticamente racional, mas é preciso considerar que o equilíbrio de um jogo com indivíduos egoisticamente racionais é altamente precário.(ELSTER, 1989: 44).

3.2.3 A Teoria da Barganha

A barganha ocorre quando existem vários arranjos cooperativos e as partes possuem conflitos de preferências sobre estes arranjos. Um arranjo cooperativo significa qualquer resultado que:

a) Seja melhor para todos do que um estado de anarquia. Por anarquia devemos entender a ausência de qualquer ação como externalidades positivas, apoio, convenções de equilíbrio, *joint ventures* ou *private ordering* factíveis.

b) Não permita aproveitadores, definidos como não-cooperadores, cuja cooperação custaria menos para ele e também para os outros.

c) Ninguém termina explorado, isto é, como um cooperador cuja cooperação custa mais para ele do que os benefícios para ele mesmo e para os outros.

Levando-se em consideração estes três itens, o problema central da barganha, na teoria e na prática, é que a grande pluralidade de arranjos cooperativos pode impedir que qualquer um deles se torne realidade. A barganha difere de um problema específico de ação

coletiva que é tipificado pela presença de um único arranjo cooperativo em que todos participam de maneira equânime e também difere dos casos em que existam vários arranjos cooperativos, mas não há conflito de interesses por que todos são indiferentes em torno dos arranjos cooperativos ou por que um deles é melhor para todo mundo do que os outros. A barganha deve ser distinguida das tentativas de se alcançar um acordo pela discussão racional, uma forma de caracterizar isto é a barganha na qual a estratégia de adulteração e trapaça não é aceita. Numa discussão racional, somente uma coisa é supostamente levada em conta, que é o poder do melhor argumento, incluindo os argumentos que são radicalmente dissociados do poder de barganha das partes. A barganha leva em consideração todas as características presentes das partes e os interesses das gerações futuras não podem ser levados em consideração nesse processo. (ELSTER, 1989: 50-51).

Esquemáticamente o fenômeno da barganha pode ser abordado de três formas:

- a) Tentar prever o resultado da barganha a partir da suposição de que o comportamento das pessoas é guiado por princípios específicos.
- b) Tentar descrever o padrão de resultados que são efetuados na barganha
- c) Tentar avaliar os resultados da barganha comparando-os com os resultados que deveriam ter sido alcançados.

Os itens acima podem ser considerados aspectos analíticos, comportamentais e normativos da barganha, mas de toda maneira, a barganha tem sido considerada um jogo cooperativo por natureza, sendo que um dos maiores problemas é determinar quais os acordos em que as partes irão acordar. (ELSTER, 1989: 53).

Existem vários modelos que abordam a barganha como fenômeno, os modelos cooperativos de barganha, por exemplo, têm como ponto de partida a idéia de que ela pode ocorrer sobre objetos divisíveis e indivisíveis. Considerando a possibilidade de que os objetos são continuamente divisíveis, o ponto de contenção da barganha é como dividi-los entre as partes. O resultado da barganha é constrangido ou limitado para ser o ponto factível que maximiza o produto dos ganhos de utilidade das partes, comparando com o ponto de desacordo, ou seja, o resultado da barganha em certo sentido é o melhor possível, que é um ponto ou uma situação que se localiza próxima do desacordo completo. (ELSTER, 1989: 54).

Outros modelos enfocam os aspectos não-cooperativos da barganha e colocam em tela algumas características:

- 1- A barganha é um processo que pode falhar em sucessivas ofertas e contra-ofertas. (ELSTER, 1989: 69).
- 2- A barganha é custosa e os jogadores que se importam mais com o presente do que com o futuro sempre sofrem perdas.
- 3- As ameaças feitas no decorrer da barganha devem ter crédito. É importante ressaltar que a credibilidade da ameaça está intimamente ligada aos custos da barganha. (ELSTER, 1989: 71-72).

O poder de barganha é derivado dos recursos e preferências materiais das partes bem como da estrutura temporal do processo de barganha, sendo que os principais determinantes do poder de barganha são as preferências de tempo, a aversão ao risco e as opções internas. De forma mais específica, a aversão ao risco é um obstáculo à barganha,

pois as assimetrias temporais no processo de barganha podem influenciar o poder de barganha das partes. A parte que age primeiro tem vantagens, a parte que necessita de mais tempo para responder a uma proposta da outra parte tem limitações no processo de barganha. (ELSTER, 1989: 80).

Outros aspectos da barganha estão relacionados com o papel da incerteza e da informação no processo. O argumento principal de Elster é que as partes no intuito de aumentar suas porções distributivas engajam-se em táticas que diminuem a probabilidade de alcance de um acordo ou da melhor forma de se distribuir o total daquilo que será o objeto de repartição; em ambos os casos os resultados são perdas sociais. Nesse contexto, a incerteza tem um papel decisivo para a barganha, pois a distribuição da informação sempre é tida como assimétrica. (ELSTER, 1989: 82).

Diante da incerteza e da assimetria de informações, os agentes tentarão manipular o meio ambiente físico numa direção que distorce o resultado em seu favor. Num processo que envolve duas partes, cada um tem o interesse de manipular os parâmetros da barganha em seu favor. Mas se as duas partes se engajam na mesma manobra, ambas tem a probabilidade de ter um resultado insatisfatório com o processo. (ELSTER, 1989: 87).

3.2.4 A ineficiência da barganha

Um dos objetivos principais da barganha é constituir *joint ventures*, por exemplo, possibilitando que as partes construam um acordo na divisão dos ganhos oriundos da cooperação. Se as partes não obtêm um acordo em torno da repartição dos ganhos, como já mencionado, nenhum ganho será obtido por todas as partes.

De acordo com Leif Johansen¹, a Barganha tem uma tendência inerente de eliminar o ganho potencial daquilo que é o seu objeto pelas seguintes razões: a) Em decorrência da incerteza em torno do alcance das propostas, as partes podem iniciar o processo com reivindicações excessivas e nunca serem capazes de encontrar um meio termo, b) Existe uma tendência disseminada para influenciar a apresentação da informação em favor de alguém. Mesmo que essa informação não seja tendenciosa ela não tem crédito, levando então a ineficiência e c) Para uma informação ter crédito, meras palavras não são o bastante. (ELSTER, 1989: 94).

Elster percebe que as normas sociais são determinantes para o resultado da barganha. A pluralidade de normas sociais regulando a barganha coletiva pode obstruir ou facilitar o acordo. As normas sociais devem ser compartilhadas por outras pessoas e parcialmente sustentadas pela sua aprovação e desaprovação. A norma é a propensão de sentir vergonha diante dos outros em consequência de um comportamento que é considerado proibido pelos outros. (ELSTER, 1989: 99).

As normas sociais possuem autonomia e não necessitam de sanções externas para serem efetivas. Quando as normas são internalizadas, elas são seguidas mesmo que a sua violação não possa ser observada e, portanto, não ser exposta às sanções. As normas sociais são úteis individualmente, pois elas ajudam as pessoas a economizar os custos de decisão. Uma simples decisão mecânica pode, no todo e a longo prazo, ter melhores consequências para o indivíduo do que uma busca por uma decisão ótima. (ELSTER, 1989: 131-134).

Levando-se em consideração os aspectos apresentados acima, a barganha e a ação coletiva interagem de três formas principais:

¹ Johansen, L. (1979) **The Bargaining Society e the inefficiency o bargaining**. *Kyklos* 32, pp. 497-522

- 1- A barganha pode falhar por causa de problemas de ação coletiva que surgem no curso das negociações (táticas que são individualmente racionais, mas coletivamente destrutivas).
- 2- A barganha descentralizada pode criar problemas de ação coletiva por que as partes envolvidas num processo de barganha falham ao levar em consideração o que as externalidades de seus acordos impõe sobre aqueles envolvidos em processos simultâneos de barganha.
- 3- Problemas de ação coletiva podem requerer barganha para alocar obrigações e benefícios da cooperação. (ELSTER, 1989:152).

A cooperação universal necessariamente não é um resultado ótimo, pois os custos da cooperação aumentam rapidamente (ou os benefícios da cooperação decrescem rapidamente) com o número de cooperadores. Neste caso, o custo da contribuição para o último cooperador pode exceder a soma total de todos os pequenos aumentos que eles adicionaram ao bem estar dos membros do grupo. A média de benefício do grupo poderia ser maximizada se a alguns membros fosse permitido tornar-se um carona. A cooperação universal pode ser pior para todos do que a cooperação parcial ou limitada. Em cada caso existe uma situação ótima interna que é superior às soluções dos extremos, a total cooperação e a total não-cooperação (ELSTER, 1989: 153).

Em situações reais existem obstáculos práticos ao uso de pagamentos laterais, ou seja, de concessão de benefícios para os atores participarem do esforço cooperativo afim de adquirir um bem. Em primeiro lugar, um grupo não deve ser tão grande a ponto de fazer o custo da barganha proibitivo; em segundo lugar, a situação de ação coletiva deve ser

eticamente consistente com os pagamentos laterais; em terceiro lugar, os pagamentos laterais podem ser usados somente em pequenos grupos cujos membros estejam lado a lado uns com os outros.

Em qualquer problema de ação coletiva com assimetria entre atores, a barganha pode ser requerida para alocar os custos e os benefícios da cooperação. Os problemas de ação coletiva no mundo real são assimétricos por definição. Em determinados casos a cooperação falha por que os indivíduos falham em acordar uma distribuição razoável ou igualitária dos custos e benefícios envolvidos. A incerteza em torno das preferências é uma das razões; a outra, é que mesmo com a informação completa sobre as preferências, os indivíduos podem falhar em estabelecer um critério alocativo. (ELSTER, 1989:155).

O argumento, em torno da barganha, do auto-interesse e das normas sociais como fatores que permitem a existência de uma ordem social tem como base a idéia de que não existem sociedades, mas indivíduos que interagem uns com os outros, ainda que a estrutura de interação permita a identificação de grupos em que os indivíduos interajam mais entre si do que com pessoas de outros grupos. (ELSTER, 1989: 249).

3.2.5 Barganha e Federação

A utilização da idéia de barganha a partir das assertivas de Elster deve ser adaptada para que ao menos parte de sua estrutura possa ser utilizada para a explicação do funcionamento de um agrupamento de atores considerados como unidades subnacionais no contexto de um arranjo coletivo que é a federação.

A discussão em torno dos fatores que contribuem para a estabilidade das federações levada a termo por Riker não explora aspectos específicos da barganha. Explorar a noção

de barganha e as situações relacionadas à sua ineficiência é uma alternativa para explicar a manutenção e a estabilidade das federações; nesse sentido é preciso considerar as federações como um conjunto de atores cujas preferências e interesses – que estão relacionadas a aspectos políticos, econômicos e sociais – se transformam no decorrer do tempo gerando tensões nas relações federativas em consequência da necessidade de cada um desses atores em obter benefícios, sendo que essas tensões materializam-se na necessidade de transformação das estruturas constitucionais. O esforço para a alteração das estruturas constitucionais requer a cooperação de todos os entes subnacionais, ou seja, é necessário a formação de um arranjo cooperativo e também de um acordo sobre a distribuição dos possíveis benefícios.

A construção de um acordo em que o objeto são alterações nas estruturas e nas regras que distribuem custos e benefícios oriundos da federação passa pela negociação de temas específicos e também pela barganha, o qual envolve um outro aspecto pouco discutido que são as desigualdades como componentes da própria dinâmica federativa. A partir da noção de barganha em torno das desigualdades dos entes federativos é possível buscar uma alternativa para compreender o funcionamento e a manutenção das federações em contextos de alteração constitucional.

A federação pode ser considerada como um grupo, no qual a cooperação já foi obtida, ao menos, para o estabelecimento do pacto; mas, para além do pacto inicial, é preciso verificar o que contribuiria para a sua manutenção num contexto em que cada um dos membros apresenta desigualdades materiais cujo impacto nas relações federativas é relevante. As desigualdades entre os entes subnacionais os forçariam, necessariamente, a uma discussão em torno das estruturas constitucionais sobre as quais está assentada a federação.

A utilização da noção de barganha permite ressaltar a idéia de que os entes subnacionais são agentes que possuem interesses e preferências conflitantes, em decorrência de suas desigualdades, mas que, ao mesmo tempo, buscam um acordo para a acomodação desses interesses. A impossibilidade de um acordo, em virtude da ineficiência da barganha para a modificação das estruturas constitucionais não significa o colapso da federação, mas a impossibilidade de implementação de alterações constitucionais, ou seja, a manutenção da constituição vigente.

O que explicaria o funcionamento e a manutenção das federações é a associação entre a noção de desigualdade federativa e a ineficiência da barganha produzindo uma situação de não-acordo, que não é necessariamente um veto nem uma retirada. A estrutura da barganha é um processo contínuo de ofertas e contra-ofertas de atores que buscam melhorar suas posições e que são desiguais em vários aspectos. O colapso ou a ineficiência da barganha entre atores desiguais impossibilitando a implementação de qualquer modificação nas estruturas sociais pode ser considerada como fenômeno possível em qualquer federação, independentemente de suas características.

A ineficiência da barganha e as desigualdades federativas estão presentes em qualquer federação, mas não como fenômenos extemporâneos ou anomalias. A desigualdade e o conflito de interesses é o traço marcante de qualquer arranjo ou grupo formado por indivíduos, sejam eles pessoas, partidos, empresas, províncias ou nações. Portanto as federações, consideradas como um arranjo em que as unidades subnacionais tem algum grau de participação e autonomia no processo decisório, estão sujeitas aos mesmos padrões de ação de qualquer grupo e, sendo assim, a barganha é um processo consistente com essa situação. Ainda que uma federação estivesse submetida a uma situação em que os interesses dos entes subnacionais fossem convergentes em torno de uma

causa comum, ou seja, numa situação de cooperação universal, as desigualdades, nas mais variadas dimensões, estariam presentes e é possível argumentar que um acordo nessa situação poderia produzir resultados sub-ótimos em virtude do custo diferenciado para cooperação. Os custos elevados da barganha podem produzir impasses nas negociações e o resultado, seja ele qual for, é ineficiente em relação aos propósitos de cada um dos atores.

Considerar as federações como grandes conjuntos de indivíduos que estão submetidos a um jogo cooperativo e não-cooperativo pode extrapolar um pouco a perspectiva elaborada por Elster, cujo material empírico enfoca a relação entre sindicatos e patrões nas negociações em torno de salários e benefícios. Assim mesmo, os estudos de Elster, possibilitam a reflexão das federações como um grupo em que as desigualdades, mais do que apenas uma característica, constituem-se elemento definidor dos processos e resultados da barganha. A barganha em torno das desigualdades federativas é o eixo norteador desta tese, no sentido que as desigualdades são fatores que afetam as relações entre os entes federativos gerando tensões em torno da alteração das estruturas constitucionais para acomodar interesses e preferências. Os problemas de ação coletiva provocados pelo colapso da barganha podem ser, paradoxalmente, os fatores que permitem a manutenção desse pacto, ainda que o resultado disso seja uma situação em que todos os atores arquem com custos maiores do que na situação anterior.

A barganha e a possibilidade de colapso é uma característica inerente de todas as federações, não apenas daquelas marcadas por diferenças econômicas e sociais como algumas interpretações acerca do funcionamento da federação no Brasil sugerem². A

² Alguns autores argumentam que as diferenças econômicas e sociais dos entes federativos somadas às características específicas do sistema político brasileiro têm levado a situações de impasses que são resolvidos por meio de uma competição predatória, seja por meio de coalizões de veto no parlamento ou pela chamada 'guerra fiscal' entre os governos estaduais. (SOUZA, 1997, 1998).

barganha em torno das desigualdades federativas, ao mesmo tempo que produziria as condições para a transformação das estruturas do pacto federativo para o atendimento ou acomodação dessas desigualdades, geraria também os elementos para que as propostas e os esforços de mudança produzam situações de não-acordos cujo resultado seria a manutenção das estruturas constitucionais.

A discussão da barganha e de seu colapso como possibilidade de interpretação do funcionamento da federação não exclui as abordagens em torno da incapacidade dos governos centrais, no contexto das federações, para produzir mudanças ou reformas no âmbito político, administrativo e econômico, em consequência do fato que a autonomia dos governos locais dissipa o exercício da autoridade política, propiciando o aumento do poder de veto das minorias (LIJPHART, 1984; TSEBELIS, 1997). A barganha e o seu colapso ressaltam algo que está além da autonomia dos entes subnacionais, que é a sua capacidade de buscar benefícios num contexto de alteração constitucional em que as suas desigualdades políticas, econômicas e sociais têm um peso relativamente alto nesse processo.

PARTE 4

ESTUDO COMPARATIVO

A Parte 4 desta tese é dedicada à discussão do método comparativo e do processo de escolha das unidades de análise. Essas discussões são essenciais para a verificação da hipótese de que é o colapso da barganha em torno das desigualdades federativas um dos fatores que contribui para a explicação do funcionamento e da manutenção das federações.

A escolha das unidades de análise é um item fundamental para a realização de um estudo comparativo e para isso é preciso estabelecer parâmetros para que essa escolha seja consistente. As unidades de análise nessa tese são oriundas de um universo de vinte e cinco federações e por isso é fundamental reduzir esse número de forma a tornar o esforço de comparação e verificação de hipóteses exequível. Para realizar essa tarefa serão estabelecidos parâmetros e realizadas análises de algumas das características principais de um conjunto de federações que foram objeto de estudo de autores como Daniel Elazar, Willian Riker e Alfred Stepan. A partir desses estudos e de uma breve análise histórica de algumas federações selecionadas, será, por fim, feita a escolha das unidades de análise.

4.1 Método Comparativo e Conceitos

A realização de uma investigação comparativa sugere a existência, ao mesmo tempo, de semelhanças e diferenças e esse método é passível de uso no estudo de fenômenos políticos como é o caso das federações. Os estudos sobre o federalismo e sobre as federações exortam a necessidade de identificar e descrever, de forma comparativa, aqueles países que adotaram arranjos federativos como forma de solucionar os problemas

teóricos e práticos da construção do Estado e, também, da legitimação e distribuição do poder. Mesmo os trabalhos que estão voltados para a discussão teórica dos conceitos de federalismo e de federação carregam consigo inúmeras análises comparativas. (ELAZAR, 1987: 117-153); (KING, 1982: 71-86).

Mas cabe a pergunta, por que comparar? A resposta inicial pode ser a seguinte: o estudo comparativo permite o controle e a possibilidade de testar hipóteses sistematicamente. Em outras palavras, a comparação é um esforço metodológico que serve para controlar e testar as hipóteses a partir de um número variado de casos, o que confere maior consistência aos conceitos empregados. (SARTORI, 1970: 1035). A comparação é uma ferramenta importante para explicar o funcionamento e manutenção das federações. Sem essa ferramenta algumas generalizações resultantes da verificação de hipóteses perderiam muito em alcance e consistência.

É possível utilizar a comparação como método quando dois ou mais itens a serem observados como objeto sejam suficientemente similares, ou seja, nem são completamente diferentes e também não são idênticos. Esta perspectiva possui alguns problemas, por exemplo, o grande número de objetos que se encontram entre estas duas possibilidades num determinado conjunto. Para superar esta dificuldade pode-se efetuar comparações de objetos que pertençam à mesma “família” ou que ao menos possuam uma familiaridade substantiva. (SARTORI, 1970: 1036).

A comparação requer a construção de conceitos que sejam operacionalizáveis e que se comportem, ao mesmo tempo, como estruturas portadoras de dados, que são as informações distribuídas e processadas pelos conceitos, e elementos de um sistema teórico. O conceito de federação discutido na parte dois é suficientemente amplo para cobrir um

conjunto de Estados que tem como característica a garantia de participação dos entes subnacionais no processo de tomada de decisão que é assentado em bases constitucionais.

Essa definição de federação está desprovida, em grande medida, de aspectos normativos, tendo em vista que um arranjo como esse pode existir com graus variados de acesso democrático. É necessário ressaltar que o grau de democratização das federações é um fator importante para a sua caracterização, mas não define, de forma absoluta, o que é uma federação. Por isso, a utilização de um conceito que é bastante amplo para enquadrar um grande número de casos é uma escolha em que a perda de precisão pode ser compensada pela diminuição dos aspectos normativos relacionados ao conceito, o que de outra maneira poderia reduzir bastante os casos passíveis de observação.

A desigualdade federativa é uma noção composta por algumas dimensões que comportam dados e informações e que em determinadas situações podem ser quantificadas. A utilização de dados quantitativos, quando vinculados às dimensões da desigualdade federativa, busca medir as diferenças entre algumas das características dos entes federativos e da própria federação num determinado período de tempo. A utilização de dados quantitativos, mesmo em escala reduzida, necessita da elaboração ou do uso de conceitos estes possuam consistência para que sejam guias não só da observação como da interpretação dos objetos, dos dados e das informações. (SARTORI, 1970: 1041).

A comparação a ser realizada nessa tese também utiliza a noção de barganha que é um fenômeno que se relaciona a um tipo de sistema teórico e carrega consigo um conjunto de informações que, associadas à noção de desigualdade federativa, conformam-se em instrumentos que possibilitam o entendimento da dinâmica das federações. A barganha ocorre quando existem vários arranjos cooperativos cujo objetivo é a aquisição ou a distribuição de um determinado bem público e as partes possuem conflitos de preferências

sobre estes arranjos. A discussão do que significa os termos presentes na noção de barganha foi discutida e apresentada na parte três, mas é importante ressaltar novamente os seus significados. Arranjo cooperativo significa, em primeiro lugar, qualquer resultado que é melhor para todos do que um estado de anarquia; em certo sentido, isto é uma situação análoga ao processo de constituição de uma federação. Em segundo lugar, pode ser conferido como arranjo cooperativo uma situação em que não existam os não-cooperadores e, em terceiro lugar, uma situação em que ninguém é explorado. A possibilidade de que as duas últimas situações sejam verificadas na realidade é escassa.

As três noções apresentadas acima, federação, desigualdade federativa e barganha, são os eixos pelos quais será possível realizar um esforço de comparação entre as federações no intuito de verificar a hipótese formulada.

4.2 Comparação, Desigualdade Federativa e Federações

A comparação permitirá o teste da hipótese, mas também será um meio para identificação de aspectos pouco observados no estudo das federações. Para realização dessas duas tarefas é preciso escolher as unidades de análise, ou seja, definir quais os países ou as federações que serão objeto de estudo. O conceito de federação empregado nesta tese abrange um grande número de casos. No último quarto do século XX e nos primeiros anos do século XXI é possível identificar vinte e cinco federações distribuídas em praticamente todas as regiões do globo como mostra o quadro 2.

Quadro 2

Federações Atuais

Continente	País
África	África do Sul
	Etiópia
	Nigéria
América	Argentina
	Brasil
	Canadá
	Estados Unidos
	México
	São Cristovão e Nevis
	Venezuela
Ásia	Comores, Ilhas
	Índia
	Malásia
	Paquistão
Europa	Alemanha
	Áustria
	Bélgica
	Bósnia-Hezergovina
	Espanha
	Rússia
	Sérvia e Montenegro
	Suíça
Oceania	Austrália
	Micronésia
Oriente Médio	Emirados Árabes Unidos

Fonte: *Guide des pays fédérés*, 2002, Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, 2002.

Para a verificação da hipótese formulada é preciso operacionalizar os conceitos de barganha e desigualdade federativa. Esses conceitos devem ser aplicáveis a um número de casos que possuam características constitutivas que permita uma comparação. Caso isso não seja possível, a verificação da hipótese proposta perderá uma parte substancial de sua capacidade explicativa.

A desigualdade federativa deve ser empregada de forma a permitir que um conjunto de dados e informações abarcadas por suas dimensões seja semelhante em cada uma das unidades de análise. A noção de desigualdade federativa está focada em características relacionadas aos entes subnacionais sendo que seus representantes são os agentes da barganha. A desigualdade federativa aflige cada um destes atores de modo diferente e isso

sugere a necessidade de barganha em processos em que essas desigualdades possam afetar os resultados esperados.

Os entes subnacionais considerados como atores devem possuir uma faceta empírica, ou seja, devem constituir-se em fenômenos observáveis. No contexto desta tese os atores que incorporam os entes subnacionais são os seus representantes legislativos e principalmente os chefes dos executivos subnacionais. São eles que se colocam num processo de barganha para obter benefícios no contexto da federação.

Posto que a desigualdade federativa, como fenômeno observável, é um fator de barganha para os entes que constituem uma federação, torna-se necessário estabelecer a arena onde isso ocorre. A arena, por definição, para o desenrolar dos processos de barganha em torno das desigualdades, são os legislativos nacionais ou as estruturas de representação institucional dos entes subnacionais. Mesmo que estas estruturas variem de uma federação para outra é possível conceber que os entes subnacionais, de acordo com seus interesses e preferências, buscarão, por meio dos seus representantes, acesso aos benefícios produzidos pelo governo central e o resultado disso é a ocorrência de processos de barganha entre os entes subnacionais e o governo central. De forma esquemática, é possível apresentar hipótese formulada a partir do quadro a seguir.

Quadro 3

Quadro Esquemático da Hipótese

Unidade de Análise	Atores		Arena	Objetivo	Processo	Componentes do Processo	Resultado
Federação	Unidades Subnacionais	Representantes Legislativos/Executivos	Legislativo Federal	Alteração Constitucional	Barganha	Desigualdade Federativa	Manutenção das Federações

Todas as federações apresentam diferenças, mas é possível estabelecer alguns critérios para a identificação de semelhanças e singularidades que permitirão verificar a hipótese nas unidades de análise a serem comparadas.

Em cada uma das unidades de análise buscar-se-á identificar as dimensões que compõe a desigualdade federativa e como que estas se apresentam em determinado período de tempo. O marco temporal para a análise da desigualdade federativa é aquele em que ocorreram transformações constitucionais, que é o momento no qual existe a possibilidade de alteração na distribuição dos benefícios oriundos do pacto federativo.

A identificação da desigualdade federativa em momentos de alterações constitucionais e institucionais oferece o ponto de partida para a compreensão de uma parte das preferências e dos interesses dos entes subnacionais que resultam em arranjos cooperativos cujo objetivo é a aquisição de benefícios presentes ou futuros provenientes da reordenação do pacto federativo. Parte-se do suposto que os interesses e preferências dos atores são processados nas arenas legislativas federais num movimento de ofertas e contra ofertas cujo limite é a possibilidade de dissolução da federação; dessa forma, a observação destes movimentos e o seu resultado final proporciona a identificação de como se processou a barganha e qual foi seu resultado, num contexto em que as partes apresentam desigualdades significativas.

A identificação por meio da análise de dados e informações que estão relacionados à desigualdade federativa e à formação dos interesses dos entes subnacionais sugere a possibilidade de estimar os fatores que são os instrumentos de barganha e o seu possível resultado.

4.3 Comparação e Unidades de Análise

A verificação da hipótese por meio de um estudo comparado requer a escolha das unidades de análises, dos períodos em que ocorreram alterações constitucionais nas federações e a caracterização da desigualdade federativa. A escolha das unidades de análise ou das federações que serão objeto de estudo demanda a observação de alguns parâmetros. No contexto desta tese, o principal recorte para a definição de quais as federações serão objeto de estudo é geográfico, ou seja, as unidades de análise serão retiradas do universo das federações americanas. Isso é decorrência do fato de que todas as federações americanas são resultado de processos de emancipação de colonização européia e também em virtude do fato que a federação norte-americana tornou-se, de certa forma, o ponto de partida para a construção de quase todas as outras federações americanas, no sentido da aceitação ou não dos seus princípios. A descrição de alguns aspectos das federações americanas também será feita para identificar, de forma preliminar, algumas características comuns e, ao mesmo tempo, peculiaridades que contribuam para a comparação e para a verificação da hipótese.

4.3.1 – As Federações Americanas

No continente americano estão localizadas 7 das 25 federações, como pode ser observado no quadro 4 abaixo.

Quadro 4

Federações Americanas

Sub-contidente	Federação
América do Sul	Argentina
	Brasil
	Venezuela
América do Norte	Canadá
	Estados Unidos
	México
Caribe	São Cristóvão e Nevis

Fonte: *Guide des pays fédérés*, 2002, Montréal et Kingston :

McGill-Queen's University Press, 2002.

Para a definição das federações que serão objeto de estudo é preciso estabelecer parâmetros que ressaltem ao mesmo tempo singularidades e similaridades. Um componente crucial para esta tarefa é observar o grau de autonomia dos entes subnacionais no âmbito da federação, ou seja, é preciso que a participação dos entes regionais no processo decisório, em nível federal, não seja limitada a uma formalidade legal. A escolha das federações para o exercício comparativo deve levar em consideração fatores como a estrutura constitucional, o processo federativo, o grau de diversidade refletido nas dimensões políticas e sociais e até mesmo alguns aspectos da federação submetida a um regime democrático.

Estudos já realizados sobre o federalismo e as federações apresentam dados sobre os fatores citados acima. Mesmo sendo uma fonte secundária de informações, a utilização desses dados é importante para a delimitação e para a escolha das unidades de análise que serão o objeto desta tese.

Num esforço de classificar os arranjos federativos a partir das bases nas quais estão assentados, Daniel Elazar construiu um quadro no qual as federações, e mais especificamente as federações americanas, encontram-se num *continuum* que vai de um

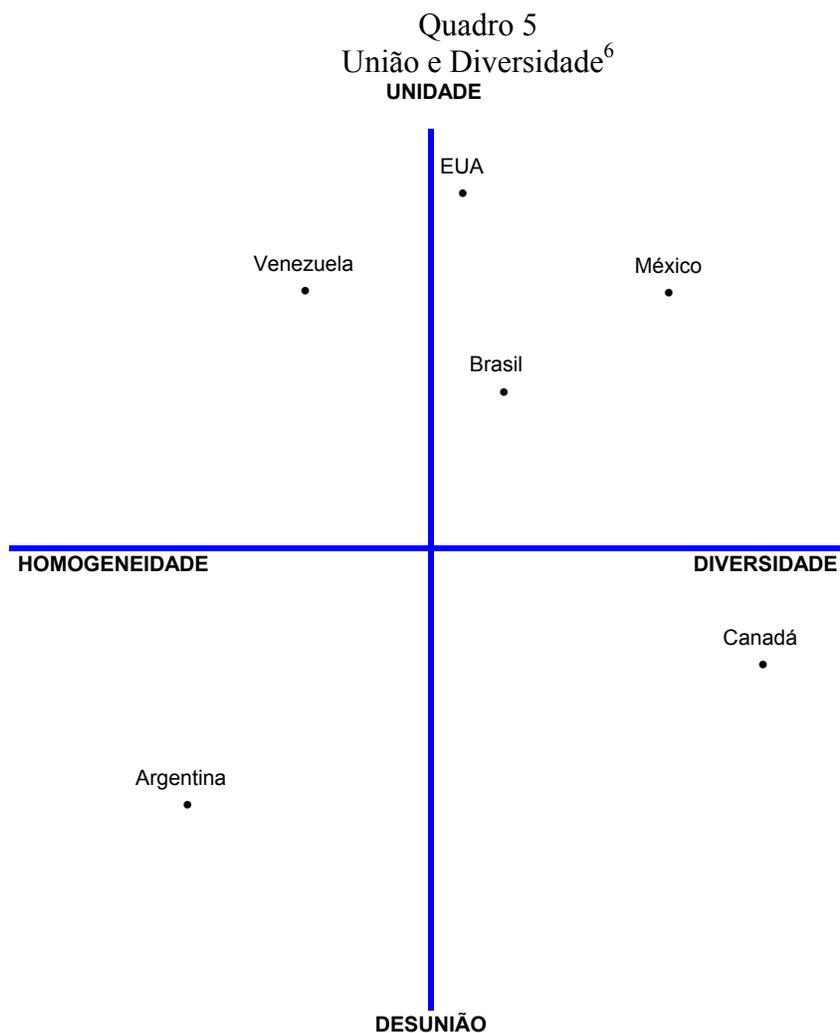
arranjo baseado num princípio territorial, no qual as unidades regionais possuem um certo grau de autonomia, até um arranjo que tem como componente fundamental o princípio consociacional, ou seja, um arranjo que é formado por grupos, que não estão necessariamente assentados numa base territorial. Todas as federações do continente americano quando inseridas neste tipo de classificação têm como característica primordial um arranjo cuja base é territorial. Neste *continuum* Argentina, Brasil, Estados Unidos, México e Venezuela estariam mais próximas do extremo caracterizado como base territorial e Canadá estaria um pouco mais ao centro deste *continuum* e mais próximo, de certo modo, de um arranjo consociacional. (ELAZAR, 1987: 60).

Uma federação pode ser considerada um arranjo no qual se busca a unidade entre as partes que possuem características diferentes. A relação entre a manutenção da unidade ao mesmo tempo em que se garante a diversidade é um dos aspectos mais importantes de todas as federações. É um equívoco tentar estabelecer uma oposição entre unidade e diversidade; antes, porém unidade deve ser contrastada com a desunião e a diversidade com a homogeneidade, enfatizando as dimensões políticas e as implicações de cada uma dessas dicotomias. (ELAZAR, 1987: 64).

Sistemas federativos têm forte tendência para refletir a existência de diversidades políticas significantes. Em alguns casos a utilização de um arranjo federal é feita para manter um grau relativamente baixo de unidade, mas que permita a existência de uma federação, como ocorre no Canadá. A homogeneidade nem sempre promove a unidade e o exemplo mais marcante desse fato foi a guerra civil norte-Americana. A diversidade é manifestada por meio da nacionalidade ou fatores ideológicos, étnicos, religiosos e sociais, ou mesmo por fatores que podem não ter expressão política, mas que são importantes para caracterizar a diversidade de uma unidade subnacional ou região. Uma unidade consolidada

ou marcada por uma forte unidade nacional visa a despolitizar ou limitar cuidadosamente a diversidade. Estados consolidados, em outras palavras, com graus de unidade relativamente altos, podem possuir diversidades, mas estas não são consideradas um fator desejável *per se*. (ELAZAR, 1987: 66).

A partir dos contrastes estabelecidos, Unidade X Desunião e Homogeneidade X Diversidade, é possível localizar as federações americanas no quadro seguinte.



⁶ Quadro extraído e adaptado de ELAZAR, (1987), **Exploring Federalism**, The University of Alabama Press, pág. 64

A localização de cada uma destas federações nos quadrantes estabelecidos mereceria uma análise mais acurada por meio do estabelecimento de algumas dimensões empíricas para as noções de desunião, unidade, homogeneidade e diversidade. É possível supor que as federações possam movimentar-se dentro destes quadrantes e, em casos de alterações profundas no decorrer do tempo, passar de um quadrante para o outro. A verificação destas possibilidades constitui-se num exercício que extrapola os objetivos desta tese, mas é possível assumir que este quadro com as suas dimensões seja útil para proceder à escolha das unidades de análises que serão objeto de comparação. No *continuum* unidade/desunião as federações norte-americana, brasileira, mexicana e venezuelana aparecem bem próximas do extremo da unidade, sendo os Estados Unidos o caso mais extremo. Tanto Argentina quanto Canadá localizam-se no quadrante mais propenso à desunião ou falta de unidade. No *continuum* homogeneidade/diversidade, Argentina está mais próxima do extremo da homogeneidade, juntamente com a federação venezuelana. Brasil, Canadá, Estados Unidos e México estão mais próximos do extremo da diversidade, com destaque para federação canadense, que é o caso mais extremo.

A partir deste quadro é possível considerar que tanto a federação venezuelana como a federação portenha estariam mais propensas a funcionarem como estados unitários nos quais a diversidade política, social e econômica é relativamente baixa quando relacionada a ação dos entes subnacionais no contexto federativo; dessa forma, tanto Argentina, quanto Venezuela, seriam casos pouco promissores para a verificação da hipótese formulada.

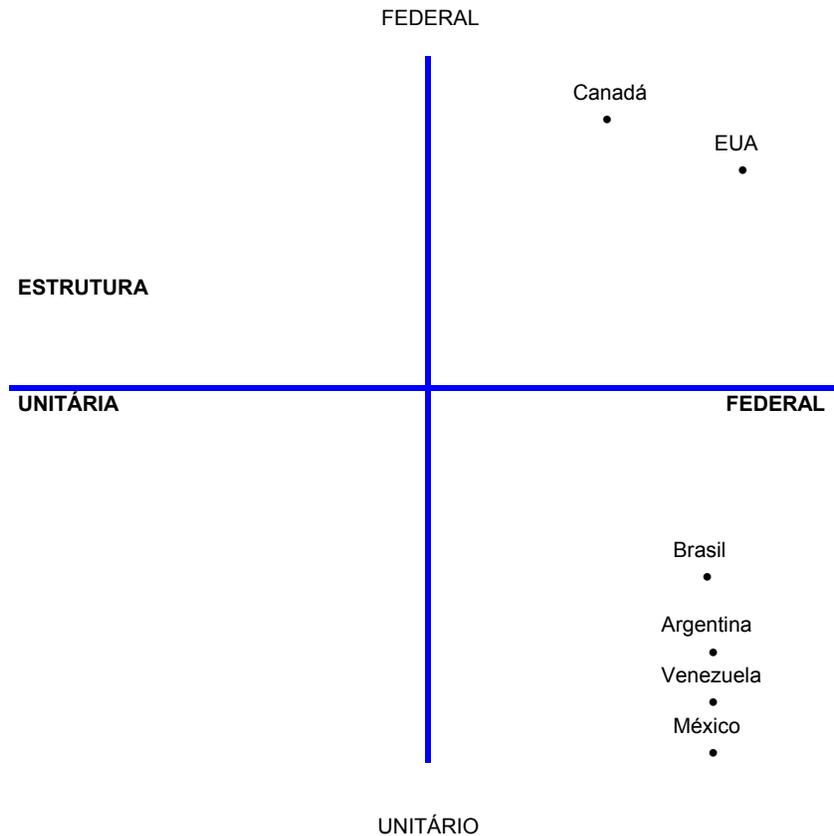
A classificação das federações a partir da sua estrutura e de seu processo, podem ser proveitosas para a definição das unidades de análise. A estrutura, ou seja, a existência de um arranjo constitucional que prevê a repartição de poderes entre os diversos níveis de governo e que garante uma certa autonomia para os entes subnacionais, pode possuir

apenas um aspecto formal, pois a dinâmica de funcionamento de uma determinada federação pode ser mais próxima do funcionamento de um estado unitário do que de um sistema federativo. A análise do processo de governo das federações revela o quanto estas incorporam as diversidades políticas e culturais dos entes regionais no seu funcionamento. (ELAZAR, 1987: 67).

A classificação das federações num quadro em que o processo e a estrutura podem variar do extremo federal para o extremo unitário contribui para a identificação dos casos em que as unidades regionais têm um espaço institucional para debater e negociar seus interesses e preferências. Os arranjos federais, por definição, combinam estas duas dimensões em alguma medida. No contexto desta tese, no qual o conceito de federação está relacionado principalmente às estruturas constitucionais que asseguram a participação dos entes subnacionais no processo decisório, é desejável a escolha de federações que estejam localizadas num ponto em que se possa considerar que existe um equilíbrio entre estas duas dimensões.

A análise das federações a partir das noções de unidade, desunião, homogeneidade e diversidade e a verificação dos fatores que levariam a localização das federações em algum ponto dos quadrantes da estrutura e processo requereria a construção e o refinamento de algumas dimensões e variáveis empíricas. Mas de qualquer modo, a identificação feita por Elazar ainda é útil para a observação das características de algumas federações americanas.

Quadro 6
Estrutura e Processo⁷
PROCESSO



Mesmo considerando que o conceito de federação empregado nesta tese não coloca ênfase substantiva na noção de democracia, ou seja, que a estrutura para a representação das unidades regionais no processo decisório federativo pode ser restritiva à democracia, não é possível desconsiderar que a classificação das federações a partir de um grau de restrição democrática é importante para identificar características das federações a serem comparadas. Os graus de restrição democrática são informações que nos permitem inferir os limites de ação dos entes subnacionais.

⁷ Quadro extraído e adaptado de ELAZAR, (1987), **Exploring Federalism**, The University of Alabama Press, pág. 69

Alfred Stepan, como visto anteriormente, trabalha em torno dos graus de restrição democrática nas federações e o seu ponto de partida é que a existência de um arranjo federal só é possível em contextos democráticos, ou seja, uma federação só poderia existir enquanto tal numa democracia. Stepan argumenta que as federações são basicamente formadas por três tipos de processos: 1- *Coming together*, o que cria uma união por meio de uma ampla barganha voluntária realizada por unidades relativamente autônomas que mantêm sua identidade e garantem a segurança; 2- *Holding together*, o que mantém uma união por meio de uma decisão parlamentar ampla e consensual cujo objetivo é manter unido um estado unitário pela criação de um sistema federal multinacional; 3- *Putting together*, o qual força uma união por meio de um grande empenho coercivo de centralização do poder. (STEPAN, 2001: 324).

Dentre as onze federações analisadas pelo estudo realizado por Stepan, três são federações localizadas no continente americano – Brasil, Canadá e Estados Unidos – e todas são classificadas no padrão *coming together*. A federação que se aproximaria mais do tipo ideal *coming together* seria os Estados Unidos após a Constituição de 1787. Brasil e Canadá estariam um pouco mais distantes deste tipo ideal. No Brasil, de acordo com o autor, inúmeras unidades subnacionais estavam descontentes com a Proclamação da República em 1889 e com o estabelecimento da federação que seria garantida a força pelos militares. Canadá, por sua vez, teria um aspecto dúbio, pois as províncias de fala inglesa seguiram em direção ao padrão *coming together*, mas a conquista britânica do Canadá Francês em 1759 possui alguns elementos do padrão *putting together*. (STEPAN, 2001: 324).

Quadro 7

Padrão *Coming Together* na formação das federações americanas⁸

Padrão Coming Together	
Próximo do Tipo Ideal	Estados Unidos – 1787
Distante do Tipo Ideal	Canadá – 1867
	Brasil – 1891

A classificação das federações a partir das estruturas constitucionais, econômicas, políticas e culturais contribui para a escolha das federações que serão comparadas. A assimetria e a simetria estão próximas do conceito de desigualdade federativa e também estão relacionadas aos processos de barganha dentro das federações. No contexto americano, levando-se em conta características constitucionais, é possível enquadrar as federações a partir de quatro dimensões: Assimétricas e Simétricas, Mononacionais e Multinacionais.

Quadro 8

Arranjos constitucionais-legais de federações americanas que são democracias desde 1988⁹

		Constituição	
		Simétrica	Assimétrica
	Mononacional	Argentina Brasil Estados Unidos	_____
	Multinacional	_____	Canadá

⁸ Extraído e adaptado de STEPAN, A. (2001) “A New Comparative Politics of Federalism” in **Arguing Comparative Politics**, Oxford University Press

⁹ Extraído e adaptado de STEPAN, A. (2001) “A New Comparative Politics of Federalism” in **Arguing Comparative Politics**, Oxford University Press.

O quadro 8 apresenta uma classificação das federações americanas a partir do seu arranjo constitucional legal e do seu reconhecimento como uma democracia formal, o que alijou México desta classificação. Em termos comparativos, Argentina, Brasil e Estados Unidos se diferenciam substancialmente do Canadá por serem federações simétricas e mononacionais enquanto o último tem características assimétricas e multinacionais.

Os quadros apresentados acima podem ser agregados no que se refere às variáveis utilizadas e desagregados por federação de modo a ressaltar o conjunto das características federativas em cada caso e assim observar aspectos que aproximam e distanciam estas federações. Para construir um gráfico das características federativas de cada federação, as variáveis apresentadas nos quadros 5 e 6 foram agregadas por federação e transformadas em um *continuum*, o que não altera o princípio estabelecido originalmente. A noção de homogeneidade num extremo e diversidade no outro foi denominada apenas como “homogeneidade”, sendo que quanto mais próxima do centro menos homogênea ou mais diversa seria a federação. Este procedimento foi usado também para as outras variáveis como a unidade-desunião que foi denominada “unidade” em que quanto mais distante do centro do gráfico maior é o grau de unidade. O mesmo também ocorre na variável estrutura e processo, em que quanto mais distante do centro do gráfico, mais acentuada é a característica federal. A seguir são apresentados os quadros com as características de seis das sete federações americanas. Apesar de serem produto de dados secundários e não possuírem precisão quantitativa no que se refere aos valores empregados, os gráficos permitem, ao menos, uma representação gráfica das características de cada uma dessas federações.

Gráfico 1
Características da Federação Argentina

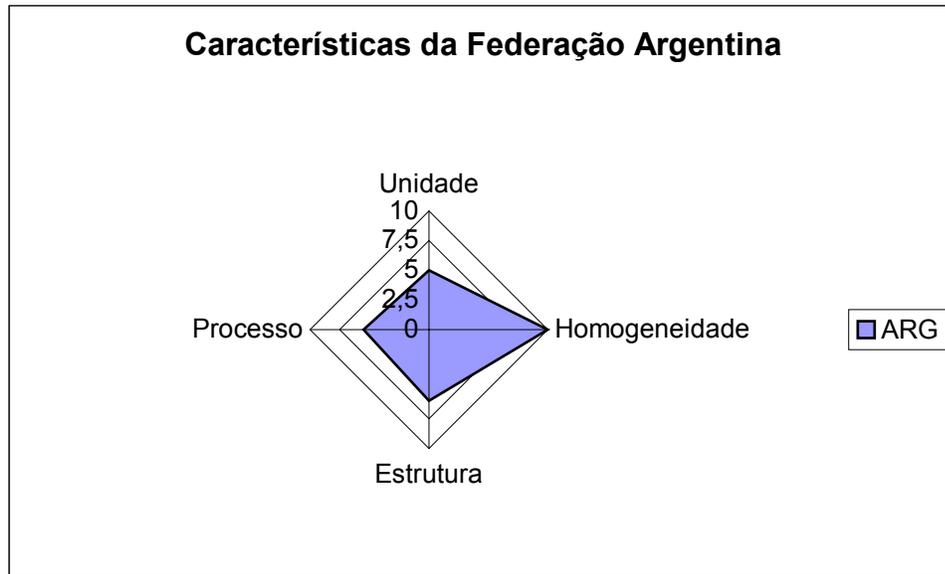


Gráfico 2
Características da Federação Brasileira

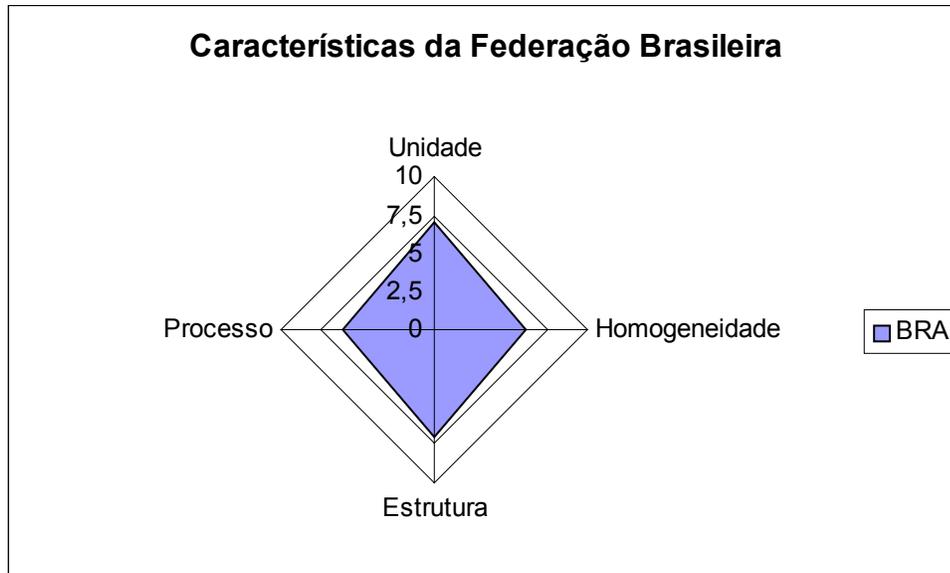


Gráfico 3
Características da Federação Canadense

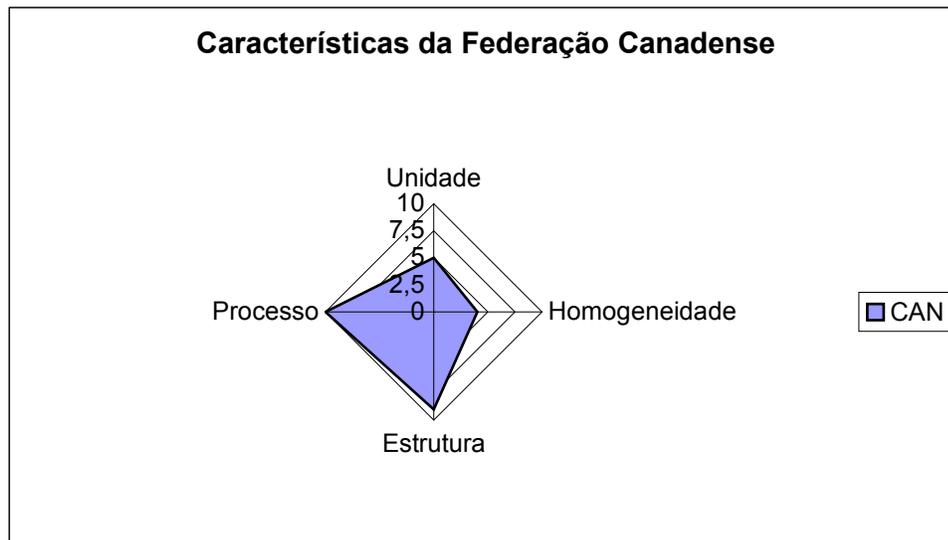


Gráfico 4
Características da Federação Norte-Americana

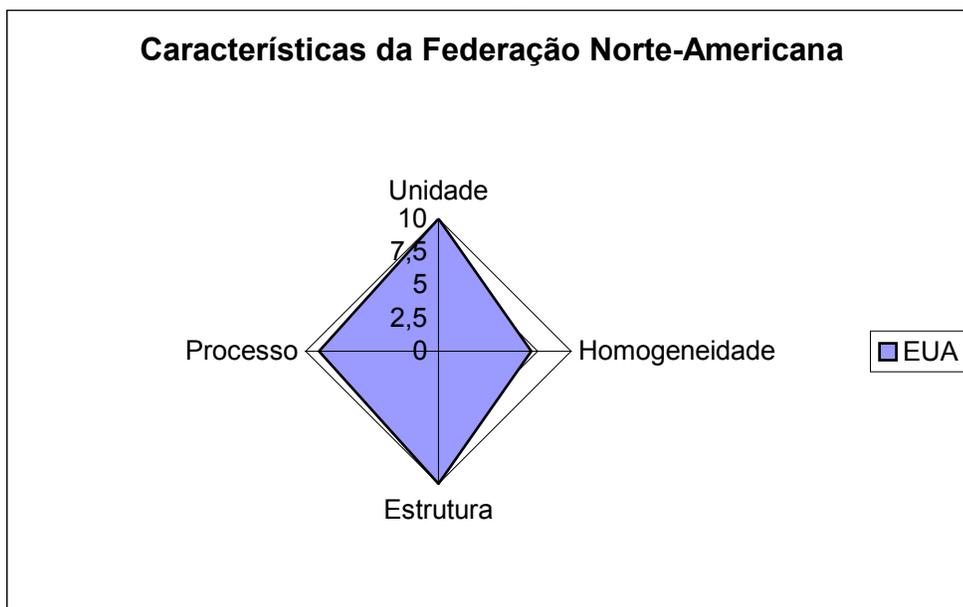


Gráfico 5
Características da Federação Mexicana

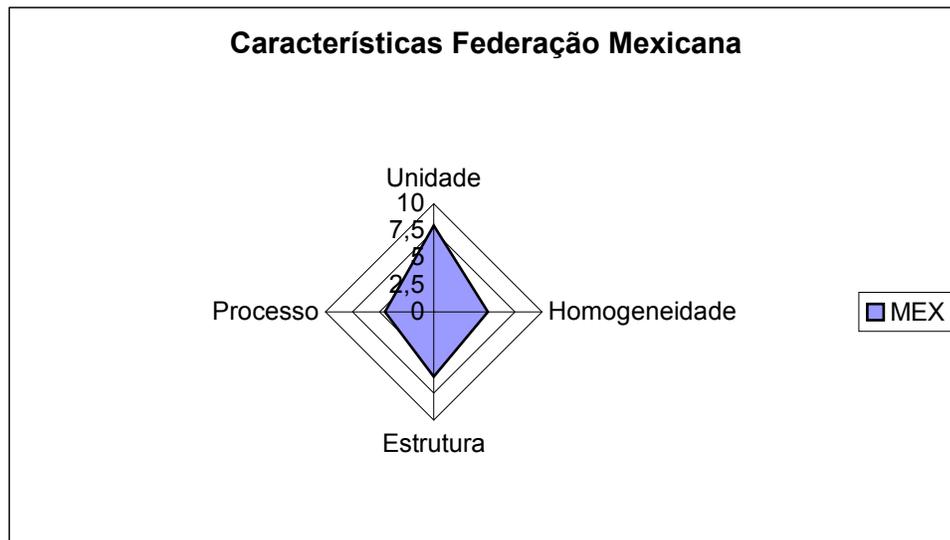
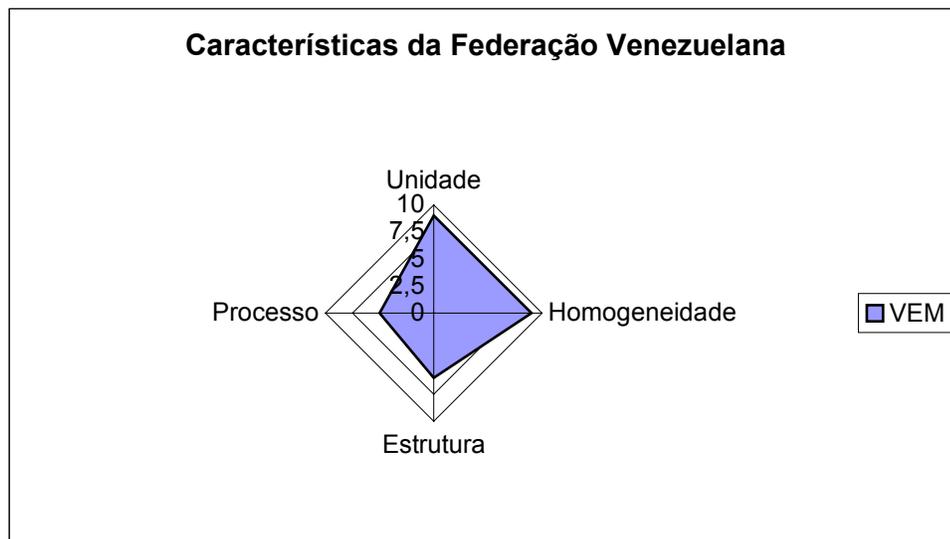


Gráfico 6
Características da Federação Venezuelana



A partir dos gráficos apresentados acima, Argentina e Venezuela mostraram-se os casos menos promissores para a verificação da hipótese formulada. A federação Argentina, a partir da sua distribuição espacial no gráfico 1, apresenta uma tendência para o extremo no eixo da “homogeneidade” e uma proximidade para o centro no que se refere ao eixo

“processo”, o que significa que a dinâmica da federação teria características menos federais. Venezuela também apresenta uma distribuição espacial em que a proximidade do centro no eixo “processo” significa um aspecto menos federal com uma aproximação no extremo dos eixos da “homogeneidade” e da “unidade”. Nestas duas federações, pode-se inferir que a forma de funcionamento, mesmo como uma estrutura constitucional que as define como uma federação, aproxima-se de um estado unitário. Ao levar em consideração o seu funcionamento centralizado e seu aspecto homogêneo e o reflexo disso para a formação de preferências e interesses por parte dos entes regionais, Argentina e Venezuela não serão consideradas nesta tese como possíveis unidades para efeito de comparação. Além destas duas, é possível descartar como objeto de comparação a federação de São Cristóvão e Nevis em consequência da grande disparidade em termos populacionais, territoriais e econômicos em detrimento das outras federações americanas.

México apresenta uma distribuição espacial em que os eixos, homogeneidade, estrutura e processo são semelhantes, em menor escala, a distribuição apresentada pela federação brasileira. A federação mexicana revela uma tendência ao extremo do eixo da unidade.

Canadá é a federação que apresenta uma tendência ao extremo nos eixos “estrutura” e “processo” e uma aproximação para o centro no eixo “unidade” o que leva a crer que a sua dinâmica de funcionamento é marcada por uma forte ação dos entes subnacionais. Os EUA aproximam-se do extremo em todos os eixos e Brasil tem uma distribuição espacial semelhante à norte-americana, mas em menor escala.

As quatro federações restantes, Brasil, Canadá, Estados Unidos e México apresentam-se como casos promissores de estudo, contudo ainda é necessário restringir o número de casos em virtude dos limites para a execução de uma comparação com mais de

duas unidades e para isso uma breve análise das trajetórias e características destas federações será útil para proceder à escolha das unidades de análise.

4.3.2 Federações Americanas: Trajetórias, Processos e Estruturas

O estudo do processo de formação de uma federação e de sua trajetória posterior é essencial para sua compreensão e para observar algumas semelhanças e peculiaridades entre aquelas que são objeto de comparação. O estudo das trajetórias das quatro grandes federações americanas, Canadá, Brasil, México e Estados Unidos não é um estudo comparativo exaustivo, mas tem como objetivo apresentar, mesmo que de forma breve, suas principais características, o que permitirá definir duas unidades de análise para a comparação. A elaboração de uma Constituição e sua alteração posterior são eventos em que é possível identificar as preferências e os interesses dos entes federativos. Contudo se faz necessário levar em consideração que a Constituição é apenas uma dimensão da dinâmica federativa e, como ressaltado por Elazar, o processo federativo é um fator importante para definir se a estrutura legal é refletida no funcionamento da federação. Esta breve análise fornecerá algumas informações para definir as unidades que se apresentam mais promissoras para o estudo comparativo a ser realizado nesta tese.

4.3.2.1 A Federação Brasileira

A federação no Brasil adquire inúmeros aspectos no decorrer de sua história. O Brasil, desde os primórdios, a colônia, já continha alguns elementos que corroborariam a

constituição de um arranjo político-institucional baseado na descentralização administrativa.

As características principais seriam:

- a) um poder metropolitano débil, incapaz de exercer uma administração centralizada e que por isto recorreria à cooperação do poder privado e a descentralização política e administrativa;
- b) um poder privado forte mas oligárquico, centrado principalmente na grande propriedade de terra e na posse de escravos; e
- c) uma colônia que era um conjunto de capitanias debilmente unidas entre si para as quais o poder do vice-rei era praticamente nominal. (CARVALHO, 1996a: 54).

Apesar disso, em 1822, com a proclamação da independência, a solução para a construção do Estado brasileiro foi a instauração de um regime monárquico como aponta José Murilo de Carvalho.

A unidade brasileira não se realizou, como a estadunidense, pela federação de unidades previamente independentes. Foi conseguida pela ação de uma classe dirigente nacional, educada em Coimbra e herdeira da tradição imperial portuguesa. Esta elite estava composta por militares, juizes, altos funcionários civis e a alta hierarquia do clero. Segundo sua percepção, a centralização era essencial para manter a precária unidade da antiga colônia e para preservar a ordem social. A centralização ficou formalizada na constituição de 1824, redigida por um Conselho de Estado escolhido pelo Imperador. Segundo este documento o país seria um império unitário. A administração da justiça seria nacional, as províncias teriam presidentes escolhidos pelo governo central e não dispormiam de rendas próprias. A emissão de dinheiro era monopólio do governo central.” (CARVALHO, 1996: 36).

A Constituição de 1824 logo apresentaria seus limites para acomodar os interesses de várias províncias do Império e mesmo daqueles grupos políticos identificados como liberais. As pressões políticas tiveram como consequência a abdicação do trono imperial por Dom Pedro I em favor de seu filho ainda menor, razão pela qual se instaurou o período da Regência. Em 1834, as tentativas de criar uma monarquia federal não obtiveram sucesso, no entanto algumas reformas foram introduzidas na Constituição para prover as províncias de alguma autonomia como a permissão para instalação de Assembléias legislativas e critérios para a repartição das rendas nacionais. Apesar destes esforços, a dinâmica de funcionamento do Estado brasileiro continuou a ser centralizadora. (CARVALHO, 1996,

1996a), (REZENDE & AFONSO, 2002). Nesse contexto, a insatisfação das províncias com os limites de sua autonomia e os esforços de certos grupos políticos para aumentar o poder centralizador imperial continuaram a ser fatores de instabilidade.

Uma perspectiva alternativa ao argumento de Carvalho, para este período da história brasileira, coloca em tela a presença não só da idéia federal como a importância das elites provinciais brasileiras para a consolidação de um regime que tinha características monárquicas e até centralizadoras, mas que, na prática, possibilitava uma margem de manobra política e econômica relativamente alta para as lideranças das províncias. O traço marcante da idéia federal no Brasil é que ela não traz em seu bojo a idéia de participação e distribuição democrática do poder; mas, sim uma estrutura de repartição de poder que garantia às elites dominantes o papel primordial. (DOLHNIKOF, 2005: 15).

Em 1889 a proclamação da República catalisou parte das demandas autonomistas das províncias. Na Constituição de 1891, os poderes da União foram enumerados, os restantes ficaram com os estados. O Presidente da República, os deputados e o Senado seriam eleitos pelo voto popular. O número de representantes na Câmara seria proporcional à população de cada estado, enquanto no Senado, a representação seria a mesma para todos estados, independente de sua população. Os sistemas judicial e policial também contariam com sua própria organização em cada estado. Os municípios seriam autônomos em relação ao Estado, assim como o Estado seria autônomo em relação a União (CARVALHO, 1996: 41). Do ponto de vista tributário, a instauração da federação permitiu que os estados criassem impostos locais sobre as exportações, o que beneficiava os estados mais desenvolvidos do sul e do sudeste, principalmente de São Paulo, que concentrava a maior parte do potencial exportador. A proporcionalidade da representação legislativa dos estados menos desenvolvidos não foi observada permitindo sua sobre-representação no Congresso

Nacional. (AFONSO & SERRA, 1999: 3). Algumas análises ainda qualificam que a Constituição de 1891 criou uma federação “isolada” no sentido que as relações estabelecidas pela própria constituição entre os níveis de governo eram muito tênues. (SOUZA, 2002: 7).

Apesar do novo regime assegurar, ao menos do ponto de vista constitucional, maior autonomia aos estados, inúmeras agitações, algumas marcadas pela violência, afligiram a República. Todos estes movimentos foram reprimidos pelo governo federal, o que garantiu a consolidação do estado republicano.

O período denominado de República Velha (1891 – 1930) foi marcado pelo auge da economia primário-exportadora do café, que permitia principalmente aos estados de São Paulo e Minas Gerais uma preponderância no cenário político nacional, o que contrastava com a fragilidade relativa do governo federal. (AFONSO & SERRA, 1999: 3).

Revoltas militares marcaram a década de 20 do século XX e, em 1926, alguns itens da Constituição foram alterados para ampliar o poder de intervenção da União nos Estados, para vedar a possibilidade dos Estados contraírem empréstimos no exterior sem o aval da União e para permitir o governo federal legislar sobre as políticas sociais. (CARVALHO, 1996: 44). Em 1930, diante de alguns impasses políticos, os militares assumiram o poder sob a presidência de Getúlio Vargas. Este período foi marcado por uma centralização política e administrativa e pela promulgação de uma nova constituição que incorporava mudanças precedentes tanto do liberalismo quanto do federalismo. No entanto, a Constituição de 1934 teve uma vida curta, em decorrência da oposição feita não apenas pelos grupos situados à esquerda como daqueles à direita do espectro político (CARVALHO, 1996: 37).

A Constituição de 1934 foi substituída pela de 1937, a qual manteve a definição do Brasil como república federal; no entanto o que ocorreu na prática foi a instauração de um regime de exceção, o Estado Novo, onde o executivo, personificado na figura de Getúlio Vargas, governou com poderes ditatoriais até 1945.

O Estado Novo sucumbiu diante das pressões internas e externas ocasionadas pela vitória dos Aliados e pela participação de tropas brasileiras na Segunda Guerra Mundial. Novamente uma nova Constituição foi estabelecida e o arranjo federativo voltou à cena não apenas como retórica constitucional, mas como componente da política nacional. Além disso, foi permitido o estabelecimento de partidos nacionais e de eleições em todos os níveis. No que tange às relações federativas, a Constituição de 1946 instituiu o mecanismo de transferências de recursos oriundos de impostos de uma esfera de governo para outra. (CARVALHO, 1996: 49), (REZENDE & AFONSO, 2002).

Os movimentos de abertura política e descentralização administrativa foram interrompidos em 1964 com o Golpe Militar, cujo objetivo, semelhante ao que ocorrera em 1937, era evitar que forças de esquerda tomassem o poder. O regime iniciou um processo de centralização não só administrativa como política que teve como um dos principais instrumentos a extinção das eleições para governador e presidente.

Com a exaustão do modelo de desenvolvimento econômico, acompanhado de divergências e conflitos dentro da cúpula governante, o regime, nos finais da década de 70, iniciou um processo de abertura política permitindo a realização de eleições para governador em 1982 e em 1985 culminou com a vitória do candidato da oposição, Tancredo Neves, no colégio Eleitoral que escolheria o novo Presidente da República em substituição ao General João Batista Figueiredo. Em 1988 foi promulgada uma nova

Constituição, a qual inseria inúmeros instrumentos para a descentralização não só política como administrativa, reiterando o caráter federativo do país.

Vale ressaltar que algumas análises concebem que a evolução do federalismo no Brasil foi um instrumento para acomodar as profundas desigualdades sociais e econômicas entre as regiões e os estados, sendo que cada vez mais o governo central tem um papel primordial nesse processo.(SOUZA, 2002: 6).

Desde promulgação da Constituição de 1891, permeada pelas idéias de descentralização e autonomia federal, instaurou-se um ciclo que alterna períodos de descentralização e centralização do poder que ainda é uma característica peculiar da federação brasileira. (CARVALHO, 1996), (REZENDE & AFONSO, 2002), (AFONSO & SERRA, 1999), (SOUZA, 2002:7).

A transição democrática ocorrida no Brasil nos anos 80 contribuiu para o fortalecimento dos governadores dos estados; estes, por sua vez, apoiados pela dinâmica do processo eleitoral e do arranjo institucional local, lograram estabelecer “superpoderes” institucionais na esfera estadual.

Os eventos descritos acima relacionam-se diretamente com comportamento das bancadas estaduais, tanto na Câmara quanto no Senado, contribuindo para aumentar a autonomia dos estados diante do governo central que, enfraquecido por crises econômicas e institucionais, sofreu inúmeros vetos por parte dos governadores e de suas bancadas no Congresso Nacional em questões onde os interesses locais seriam fortemente afetados. Neste período conforma-se o que pode ser denominado de federalismo estadualista, onde os estados se fortaleceram sem estabelecer coalizões hegemônicas no âmbito nacional no sentido de reconstruir o Estado e o próprio sistema político nacional.

Os estados através de suas bancadas e de seus governadores só estabeleceram coalizões no momento de defender as conquistas obtidas no período de redemocratização, principalmente aquelas advindas da nova constituição de 1988. Os vetos dos estados a políticas do governo federal foram freqüentes durante os governos dos presidentes José Sarney, Fernando Collor e na maior parte do governo Itamar Franco. (ABRUCIO, 2002).

A idéia federal está presente no espectro político-ideológico nacional pelos menos desde 1824. No que se refere à trajetória oscilante da federação – caracterizada por momentos em que a estrutura foi eclipsada pelo processo e este, por sua vez, submeteu a estrutura – ela reflete as mudanças nas dinâmicas do funcionamento deste tipo de arranjo federativo no Brasil. O federalismo como ideologia, retórica e ação política só foi eclipsado do espectro político brasileiro, de forma mais contundente, nos anos de 1937 a 1945 que compreende o período do Estado Novo. Semelhante ao Canadá, a idéia federal e posteriormente a federação no Brasil são frutos de uma negociação de elites em que os interesses locais sobrepõe-se aos interesses federais. Nestas duas federações, a hipótese de que a federação é fruto de uma barganha frente a uma ameaça militar deve ser discutida. No Brasil e no Canadá a barganha é um processo contínuo cujo eixo principal são as desigualdades entre os entes subnacionais.

A trajetória da federação brasileira como realidade histórica e político-institucional revela a importância dos processos de negociação levados a termo pelos entes subnacionais, mesmo em períodos em que a própria federação, como fenômeno institucional, não estava presente. Nesse sentido, o Brasil apresenta-se como uma possibilidade promissora para verificar a hipótese da barganha e da desigualdade como fatores de manutenção da federação.

4.3.2.2 A Federação Canadense

Entre 1864 e 1867 as elites comerciais e políticas, principalmente aquelas de fala inglesa, iniciaram conversações para que a precária confederação canadense obtivesse uma institucionalização mais forte para garantir os interesses do então Canadá Superior e do Canadá Inferior, pois a união legislativa, que caracterizava a confederação, supostamente beneficiava sobremaneira os canadenses francófonos.

Os debates em torno do possível arranjo institucional logo recaíram sob o federalismo; mas apesar disso, o exemplo dos EUA da década de 60 do século XIX não era o mais promissor. A eclosão da Guerra Civil Norte-Americana – conhecida também pelo nome de Guerra da Secessão –, para muitos dos políticos e intelectuais canadenses, era a ilustração de como a concepção clássica do federalismo poderia gerar perturbações e conflitos e, para estas mesmas elites canadenses, este era o motivo da luta sangrenta nos EUA e não a suposta oposição do norte contra o regime escravista do sul. (HODGINS, 1996: 88).

Nesse contexto, a resultante dos debates entre os canadenses e o Império Britânico em 1867 foi a instituição de um acordo constitucional que reunia tanto princípios de organização federal como unitário. No Canadá, o federalismo é mais um parâmetro de orientação para a construção institucional do que propriamente um doutrina definida. A federação canadense apresenta um problema teórico que acaba refletindo no funcionamento prático da federação:

Onde ficava a soberania no Canadá Monárquico? Em teoria continuava com o Parlamento Coroado Imperial com sede em Londres. No Canadá tanto o governo federal como os governos provinciais eram reais, todos com a mesma soberana, a Rainha Vitória, representada pelo Governador-geral e Vice-governadores provinciais. A autoridade suprema descia do topo rumo à base. A Coroa encerrava

uma trindade de personalidades, que operava em conformidade com os direitos da Grã-Bretanha, do Canadá ou de uma província. (HODGINS, 1996: 91).

A criação da Constituição Canadense revela uma combinação de princípios constitucionais – uma federação monárquica que é baseada na supremacia legislativa sob apenas um soberano externo (SCOTT, 1977: 35). A Lei da América Britânica do Norte de 1867 pode ser considerada como um instrumento de governo estabelecido por um acordo entre elites que não possuía aspectos democráticos nem estava inclinada a adotar princípios populares. Além disso, esta estrutura não previa nenhum mecanismo ou fórmula que permitisse emendas (SABETTI, 1996: 180).

O arranjo constitucional de 1867 começou a ser questionado a partir de 1880 pelas lideranças provinciais que buscavam maior autonomia, sendo que a questão mais importante em debate seria a necessidade da definição e amplitude das esferas de governo em diversas áreas políticas. O principal obstáculo para isso era o fato de que a Constituição não poderia ser emendada; sendo assim, seria necessário reinterpretar a fundação do Canadá de 1867 como um “pacto de províncias”. No período imediatamente anterior a Primeira Guerra Mundial, o Canadá era formado por nove províncias em cinco regiões, sendo que a norma constituinte e definidora do Estado ainda era a Lei da América Britânica do Norte. Neste período, as províncias adquiriram muito mais poder do que o governo federal.

Com a eclosão da Primeira Guerra Mundial e a entrada do Canadá no conflito, foi necessária a implementação de instrumentos voltados não só para a centralização dos orçamentos como também de normas para regulamentar a produção durante a guerra. Este processo possibilitou o fortalecimento do governo federal, contudo marcou uma clivagem importante na federação canadense. A província de Quebec ficou de fora dos acordos para

a constituição de um governo de coalizão a fim de enfrentar as perturbações ocasionadas pelo conflito mundial. A reação do governo provincial de Quebec foi a de não contribuir e, portanto, de não participar de um conflito que era definido como sendo de responsabilidade restrita à Inglaterra. Com o fim da guerra, as províncias reivindicaram o retorno à normalidade e surgiram debates acalorados para que se pudesse alterar a Constituição de 1867.

Em 1927 foi realizada a Conferência Federal e Provincial que resultou num acordo para aperfeiçoar as relações federativas no Canadá garantindo, por exemplo, que nenhum setor da economia pública estaria submetido à diplomacia federal ou provincial e que estas questões seriam tratadas por meio de um consenso unânime. A busca de um consenso unânime resultou num constante processo de negociação e renegociação na busca de uma fórmula para emendar a constituição. Além disso, o governo Federal reconheceu e concedeu formalmente a possibilidade para que as províncias fossem consultadas sobre a fórmula de emendar a Lei da América Britânica do Norte. O Pacto das Províncias como fórmula para resolver os problemas das autonomias regionais levou a uma verdadeira revolução constitucional em pelo menos três aspectos: 1- os governos provinciais passaram de municípios tutelados para soberanias coordenadas em assuntos de políticas públicas; 2- as províncias adquiriram o direito de serem consultadas e participar na elaboração de uma fórmula para emendar a Lei da América Britânica do Norte; 3- o pacto entre as províncias justificou a aplicação estrita do governo da maioria a nível provincial. O maior problema advindo da regra da maioria foi a aniquilação dos direitos dos cidadãos francófonos nas províncias de fala inglesa e, diante disso, o isolamento destes na província de Quebec, que resultaria, posteriormente, em constantes conflitos em torno da constituição e da própria federação canadense. (SABETTI, 1996: 184)

Nos anos 30 o Canadá foi afligido pela Grande Depressão, o que resultou em desemprego em massa e problemas sociais. Se de um lado os governos federais se voltavam para a ortodoxia liberal, de outro lado, as províncias demandavam por ações mais decisivas por parte do governo federal para resolução destes problemas. Como na Primeira Guerra a eclosão de um novo conflito mundial a partir de 1939, com o amplo envolvimento do Império Britânico levou o Canadá novamente a uma centralização. (HODGINS, 1996: 95).

Em relação ao esforço de transformação constitucional, a emenda de 1927, aperfeiçoada em 1935 e 1936, estabeleceu que os preceitos constitucionais se dividiriam em quatro categorias: 1- o parlamento emendaria os que afetariam exclusivamente ao *domínio*, 2 – os que afetam o *domínio* e as províncias, mas não todas, seriam emendados por meio do consentimento das partes interessadas, 3 – os que afetam os direitos fundamentais como o direito civil e as questões lingüísticas e educacionais de Quebec necessitariam de aprovação unânime do parlamento e de todos os legisladores provinciais; 4 – para todas as demais questões, necessitaria a aprovação de seis das nove províncias com a representação de 55% da população. (SABETTI, 1996: 187).

A partir dos anos 50, Canadá transformou-se num país industrializado e com uma relativa inserção no panorama geopolítico internacional. Nesse período também ocorreram transformações decisivas na província de Quebec. A melhora dos indicadores socioeconômicos aliados a maior participação política colocaram definitivamente a questão da autonomia quebequense na agenda política como cultural do país. A descentralização da federação também foi consolidada, e neste período, as receitas das províncias superaram a do governo central. As forças centrífugas que assolaram a federação canadense adquiriram cada vez mais relevância. (HODIGINS, 1996: 97).

O Pacto das Províncias permitiu o estabelecimento de um “federalismo cooperativo” que logrou superar entraves constitucionais por um lado, mas de outro, tornou quase todas as questões relacionadas à federação negociáveis, principalmente aquelas que eram demandas da província de Quebec. (SABETTI, 1996: 187).

A idéia de consenso unânime adotada a partir da década de 30 do século XX tem como consequência o alto custo das negociações interprovinciais em termos de tempo e esforços, num processo em que a complexidade institucional era cada vez mais acentuada. Outra razão para o aumento do custo das negociações interprovinciais é a necessidade que cada governo tinha de vigiar as operações e iniciativas de seus pares para não ficar excluído de futuras deliberações. (SABETTI, 1996: 191).

A declaração do país como sendo bilíngüe, pluralista e multicultural somente potencializou as mesmas forças centrífugas. Já na década de 80, diante das seguidas crises constitucionais, uma ação decisiva foi tomada para justamente refrear as forças fragmentadoras que ameaçavam a unidade da federação.

Em 1982 o Primeiro-Ministro Pierre Trudeau obteve um documento constitucional que incluía uma fórmula de emenda constitucional a nível federal e provincial, uma modesta descentralização com atitude amistosa frente à região ocidental, e uma avançada carta de direitos. Os povos aborígenes obtiveram a consolidação de seus direitos como aborígenes e dos direitos derivados dos tratados estabelecidos desde o século XVIII. Estas ações não aplacaram o anseio de maior autonomia por parte da província de Quebec. (HODGINS, 1996: 102).

A federação canadense, mesmo sem ter passado por grandes rupturas institucionais, tem como característica um conflito latente que ameaça a própria federação e é cristalizado nas reivindicações, não só da província de Quebec como de outras províncias, na busca de autonomia e maiores espaços diferenciados no arranjo constitucional.

Canadá é caracterizado por um processo de constante negociações entre as províncias, mesmo com poucas rupturas constitucionais, a exceção da nacionalização da Lei da América Britânica do Norte em 1982. Um aspecto a ser ressaltado nesse processo é a constante transformação das províncias, seja nos seus aspectos econômicos e sociais, seja nos interesses políticos. Aliado a isto, a forma legislativa da federação canadense que confere amplas responsabilidades legislativas às províncias (COUCHERNE, 2003: 3) é outra faceta do conflito que gera um movimento centrípeto constante para o Canadá.

A dinâmica da federação canadense apresenta-se como um processo constante de transformações onde algumas diferenças que estavam localizadas apenas no campo étnico-cultural paulatinamente foram acrescidas de transformações econômicas e políticas. A tentativa de se produzir um equilíbrio entre os interesses dos diversos entes subnacionais no decorrer do tempo confere a Canadá uma instabilidade no que se refere às discussões em torno dos instrumentos constitucionais para a manutenção deste equilíbrio cujo resultado é a manutenção da federação mesmo que de forma precária.

4.3.2.3 A Federação Mexicana

As principais características institucionais e políticas da federação mexicana têm sua origem no século XIX e culminam na Constituição de 1857 que considerou a existência de duas esferas soberanas, a federação e os estados, conforme estabelecido pela Acta Constitutiva de la Federacion Mexicana de 31 de janeiro de 1824. Contudo a prática política e administrativa foi adquirindo cada vez mais traços centralistas com o objetivo de assegurar a integridade territorial e a identidade nacional. A constituição de 1857 instaurou no México um federalismo em que as garantias dos direitos civis estão na esfera federal e

define mais claramente o campo de ação da federação, preservando as competências específicas dos estados e as atribuições do executivo e legislativo. Apesar disso a Constituição de 1857 não logrou estabelecer um federalismo caracterizado por um conjunto de arenas interconectadas por vínculos de comunicação compartilhados e instituições comuns.

A federação mexicana antes da segunda década do século vinte tinha como peça central o município que possuía um grau de autonomia relativamente alto, o que se contrapunha ao governo federal, que neste período era débil e pouco organizado. México, neste momento, se assemelha mais a uma confederação de municípios do que uma federação de estados. (CHAVEZ, 1996). Mais preocupados com a organização política do Estado do que com a definição de atribuições das ordens governamentais, os constituintes de 1857 reproduziram no artigo 124 um princípio da Constituição do Estados Unidos: faculdades expressas para os poderes federais e atribuições implícitas para os estados federados e isso permaneceu na constituição mexicana vigente, o que resulta, em certos casos, na concorrência entre poderes. (VILLANUEVA, 1996: 112).

A competição acirrada entre as esferas de governo e os cidadãos provocou um desequilíbrio na matriz federal mexicana. Este conflito também permitiu ao governo federal assegurar a governabilidade por meio de instâncias informais incluindo práticas não institucionais. (CHAVEZ, 1996: 20). O sufrágio efetivo, o voto direto, a liberdade municipal e a soberania estadual, demandas dos Revolucionários estão presentes na nova Constituição de 1917, eliminando a possibilidade de uma república unitária, ao menos do ponto de vista formal. O federalismo da segunda década do século XX é a expressão de uma sociedade desejosa para dar vida a um novo projeto de colaboração que resgata a

matriz federal em termos eqüitativos e sujeitos a uma burocracia central. (CHAVEZ, 1996: 23).

Durante o século XX a configuração política pós-revolucionária e a necessidade de modernização da vida política e social acentuaram o predomínio do governo federal sobre os estados (VILLANUEVA, 1996: 109). No México o desenvolvimento econômico foi sempre fomentado de cima para baixo sob o controle do governo central. Os estados perderam parte de sua autonomia para o poder central. O município, por sua vez, está submetido ao governo estadual, transformando-se em um instrumento de controle político ao invés de uma instância de governo democrático e de participação. (VILLANUEVA, 1996:117). Além disso, os municípios mexicanos, na constituição vigente, não têm autonomia para implementar orçamentos, sendo que partes dos recursos devem estar voltada para a implementação de projetos federais. A distribuição do poder é um privilegio do centro. (VILLANUEVA, 1996:118).

O caso mexicano é reconhecido pelo fato que o poder executivo federal, representado essencialmente pelo Presidente da República, tem sido o poder dominante, tanto no eixo horizontal da divisão de poderes entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, quanto no eixo vertical da divisão de poderes e ou competências entre a federação, os estados e os municípios. Em resumo, três processos históricos interdependentes são a chave para explicar o centralismo real do governo federal mexicano: a) a formação do Estado Nacional e o nacionalismo; b) a configuração pós-revolucionária do sistema político, estruturada na liderança do presidente e na hegemonia de um partido que organizava e continha em seu interior as principais forças políticas e sociais, e c) o modelo central-estatal de desenvolvimento econômico e de modernização da vida social. (VILLANUEVA, 1996:148).

Para a reconstrução da federação mexicana do ponto de vista da estrutura constitucional e do seu funcionamento é necessário repensar a configuração política e administrativa do governo federal que é ainda centralizada, controladora e repleta de funções e programas que atropelam a autonomia dos municípios e a soberania dos estados. (VILLANUEVA, 1996:150).

A análise, mesmo que superficial, da federação mexicana enfocando sua estrutura e processo revela uma característica marcadamente centralista, onde o governo federal submete os governos estaduais e municipais. Este aspecto reforça o argumento contido no quadro sobre estrutura e processo no qual o México aparece no extremo unitário do quadrante relacionado ao processo, mesmo sua estrutura sendo federal. Neste caso, a possibilidade de que os entes subnacionais tenham um poder de barganha diante do poder central hipertrofiado pode ser questionada, ainda que isso possa ser amenizado pelas recentes tentativas de criação de mecanismos descentralizadores no contexto da federação mexicana.

4.3.2.4 A Federação Norte-Americana

O estudo da evolução da federação norte-americana é por si só uma tarefa árdua e quase que inesgotável pelo fato de ter sido a primeira experiência na era moderna em que a idéia de unidade com soberania compartilhada a partir de um arranjo democrático estava presente. Em decorrência disso não foi apenas um modelo teórico para a reflexão em torno do federalismo como princípio, mas foi um modelo real para aquelas lideranças em outras nações que buscaram um arranjo onde o compartilhamento do poder em termos regionais

pudesse ser implementado ao mesmo tempo em que são construídas ou reformadas as bases de um Estado nacional.

A sociedade que se converteu nos Estados Unidos da América adotou o princípio federal durante a Guerra da Independência em conformidade com os Artigos da Confederação estabelecida em 9 de julho de 1778, cujo objetivo era derrotar as forças britânicas e conseguir autonomia perante a metrópole. Este princípio federal no mundo real tomou a forma de uma Confederação a qual, diante das demandas em favor de uma autoridade central mais forte que garantisse uma ordem política mais estável, foi posta em discussão. A segunda Convenção Constituinte foi estabelecida em 1787 com o propósito de construir uma União Federal.

O debate em torno do novo formato do arranjo institucional norte-americano produziu uma das obras seminais para a compreensão não só dos princípios do federalismo como também da própria federação estadunidense. O Federalista que no seu Artigo 2 defende a idéia de um governo cujo formato seria de uma federação e argumenta que o povo deve ceder alguns direitos para a construção desse arranjo político. (HAMILTON, 1984: 103).

Hamilton e seus companheiros desconstroem os argumentos em favor da Confederação e afirmam que este tipo de arranjo, onde cada unidade é completamente autônoma e independente em relação a um poder central, jamais conseguiria fazer frente às potências estrangeiras e seus interesses, em virtude do fato que essas unidades teriam dificuldade de construir alianças frente a um inimigo comum e não seriam capazes de construir um exército conjunto, o que as tornaria fracas diante de potências estrangeiras. Além disso, numa confederação, a união é precária também pelo fato de que os membros constituintes desse arranjo não seriam iguais, sendo alguns dos seus integrantes mais fortes

do que outros, o que despertaria desejos e competição dentro da própria confederação. (HAMILTON, 1984:121).

Estes e muitos outros argumentos contribuíram para o desfecho final da Convenção da Filadélfia, em que a nova Carta Constitucional de 1787 substituiu os Artigos da Confederação por uma União mais centralizada que poderia, entre outras coisas, criar impostos e contribuições, estabelecer um poder judiciário nacional e nomear um mandatário independente do Congresso. (BENSEL, 1996: 67).

O surgimento da federação norte-americana, deste modo, é uma resposta, ao mesmo tempo prática e teórica, a questões como a necessidade de eliminar o espectro da guerra entre as colônias, facilitar o comércio, criar instrumentos de defesa contra a Grã-Bretanha e constituir uma nação. A federação norte-americana foi uma solução centralizadora para a resolução de problemas de eficiência econômica e política. (RABAT, 2002: 5).

Em 1812, durante a Segunda Guerra contra a Grã-Bretanha, a federação norte-americana viu-se diante de um problema, pois uma das medidas do governo federal foi o embargo comercial a Grã-Bretanha que teve uma forte oposição dos estados industrializados do nordeste, os quais chegaram mesmo a considerar a possibilidade de secessão naquilo que ficou conhecida como a Convenção de Hartford. Os participantes moderados da convenção evitaram o rompimento com o governo federal, muito em decorrência do fim das ações militares contra as forças britânicas (BENSEL, 1996: 67).

Outros episódios relacionados à possibilidade de secessão estiveram presentes em toda a primeira metade do século XIX, como o conflito entre a Carolina do Sul e o Governo Federal no que se refere à instituição de impostos. A busca de um equilíbrio entre estados diferentes e mesmo desiguais neste período foi constante até a eclosão da Guerra de Secessão em 1861. (BENSEL, 1996: 68).

A Guerra da Secessão foi o momento em que a federação foi definitivamente posta à prova e com a vitória dos estados do norte sobre a confederação sulista ficou claro que a adesão dos estados à união já não era uma decisão consensual cuja possibilidade de reconsideração ou mesmo de negação pudesse ser aceita. (BENSEL, 1996: 70).

Um traço característico do EUA da segunda metade do século XIX é que, apesar do avanço da União sobre os estados, a operação da democracia foi controlada pelos governos estaduais e locais, o que de fato gerou uma disputa pelo poder entre os atores locais e federais. Essa disputa, de certo modo, foi arbitrada pela mais alta instituição judicial, a Suprema Corte. Em certo sentido a federação foi resultado da evolução da estrutura legal ordinária e constitucional e do equilíbrio de poder na economia política nacional. (BENSEL, 1996: 70).

A dinâmica da federação americana tem como eixo principal um processo contínuo de negociação e disputa entre os governos locais e estaduais e o governo federal. De acordo com Riker, este processo não foi exatamente um processo em que o poder estava descentralizado e foi sendo concentrado paulatinamente no governo federal. Na verdade, a União já possuía, no momento do seu estabelecimento, instrumentos que possibilitariam a concentração de poder no nível federal. Um dos exemplos mais notáveis desse processo em que a União cada vez mais se sobrepõe aos estados é a transformação das milícias estaduais e posteriormente as Guardas Nacionais estaduais, no aspecto prático, em reserva das Forças Armadas da União. (RIKER, 1987: 162).

Durante o século XX a federação norte-americana sofreu poucas mudanças no que se refere à repartição de poderes entre os estados e o governo federal. Em 1913, uma emenda constitucional, por exemplo, permitiu ao governo federal a possibilidade de instituir imposto de renda a ser pago diretamente pelos cidadãos em caráter obrigatório.

Neste mesmo período os senadores, que antes eram eleitos pelas legislaturas estaduais, passaram eleitos pelo voto popular. Em 1920, o voto feminino foi instituído. O New Deal marcou o período de aprofundamento da concentração de poder na esfera federal e entre 1933 e 1939, o Executivo federal passou a ter autoridade para regular as disputas entre o capital e o trabalho quando interferissem no fluxo de comércio interestatal. (BENSEL, 1996: 83).

A alteração da interpretação da cláusula de comércio pela Suprema Corte favoreceu a ampliação dos poderes do governo central. Este episódio é importante, pois a Suprema Corte passa a ter um papel ainda mais relevante para as relações federativas nos EUA, no sentido em que não poderia mais atuar sem considerar a correlação entre as forças políticas e o anseio popular. Em meados da década de 30 e nos períodos subsequentes, o processo de reconstrução da economia foi conduzido a partir da esfera federal com base na interpretação da norma constitucional de comércio feita pela Suprema Corte (RABAT, 2002: 8).

Os anos entre 1945 e 1970 nos EUA foram caracterizados por uma forte expansão econômica e consolidação do país como superpotência mundial. Uma das conseqüências deste processo foi o intenso investimento federal nos estados. Após a década de 70, a crescente crise fiscal e as crises do petróleo levaram a economia norte-americana a uma recessão que teve entre outras conseqüências cortes maciços em programas e orçamentos federais voltados para políticas estaduais (GITTELL, 1986: 11).

Durante os anos 80 do século XX, com a ascensão de Ronald Reagan à Presidência, o tema dos direitos e responsabilidades das unidades subnacionais voltou a ser discutido e desde então o papel dos estados no contexto da federação norte-americana tem sido objeto de debates e pesquisas.

A federação norte-americana é caracterizada, a partir de algumas análises, como uma federação em que a concentração de poder no governo federal é uma de suas características fundacionais e ao mesmo tempo a idéia de autonomia e soberania dos entes subnacionais, como um contraponto ao poder da união está presente não só no processo político como na própria transformação da Constituição no decorrer do tempo. A barganha entre o governo nacional e os entes subnacionais é um fenômeno necessário para a manutenção da federação e é possível sugerir que o seu colapso contribuía para as turbulências na dinâmica federativa norte-americana

Um aspecto importante da federação americana é que, mesmo tendo sido criada sob a égide da concentração de poderes na União, os estados sempre mantiveram sua identidade e foram durante boa parte do século XIX e início do século XX o eixo da política norte-americana. A identidade estadual talvez seja um dos traços mais marcantes dos EUA e que se distingue das outras federações até aqui estudadas, pois está definida tanto na sua estrutura constitucional como na dinâmica das relações federativas.

4.3.2.5 Comparações e Escolhas

As grandes federações americanas analisadas acima guardam entre si semelhanças e peculiaridades que serão parâmetros para a escolha das unidades comparativas. As quatro federações analisadas foram possessões coloniais das metrópoles européias e sua constituição está intimamente ligada aos processos de emancipação e construção de estados nacionais independentes. A formação de cada uma delas ocorreu de forma singular; nesse sentido, uma hipótese única para explicar como que estas federações se formaram não apresenta evidências plausíveis na história de cada um destes arranjos.

A hipótese de que a barganha entre unidades politicamente equipotentes cujo objetivo era construir um arranjo federativo para deter uma ameaça militar real ou potencial, como afirma Riker, pode ser questionada pelos menos no caso brasileiro (ARRETCHE, 2001). Além disso, a concepção de que uma federação é constituída a partir de princípios federais que tem, por definição, elementos democráticos também pode ser discutida a partir do momento em que a apropriação dos princípios federais no Brasil foi vista como uma forma de garantir poder às elites locais, sem observar qualquer aspecto democrático nesta distribuição. (DOLHNIKOFF, 2005).

Algumas características das federações merecem atenção como o fato da Lei para América Britânica do Norte ter sido incorporada como marco constitucional canadense e o esforço das elites provinciais brasileiras, no período imediatamente posterior a independência, de construir um arranjo em que uma monarquia centralizada garantiria espaços consideráveis para a ação das elites regionais. No Brasil e no Canadá a história das federações é marcada por soluções negociadas em que a construção de um arranjo federativo incorporou não somente instrumentos legais oriundos de uma estrutura centralizadora, como o império britânico, ou, no caso brasileiro, os princípios federais surgiram, mesmo que não formalmente, no contexto de um império e posteriormente foram implantados no âmbito constitucional na instauração de uma república na qual algumas elites provinciais puderam consolidar seu poder político. Outro aspecto a ser observado é que em todas as federações analisadas acima os EUA, de certa forma, foram tidos como um modelo ou exemplo concreto cuja aplicação teria que ser transformada de acordo com as peculiaridades nacionais.

As quatro federações apresentam uma tendência à concentração de poder na esfera federal em algum momento no decorrer de sua história, à exceção do caso mexicano em

que a centralização é o traço marcante e contínuo desde o início de seu arranjo federal. Brasil, Canadá e EUA estiveram submetidos a movimentos de concentração e desconcentração de poderes na esfera federal no decorrer do tempo. No Brasil, as lideranças provinciais e depois estaduais tiveram um peso considerável na dinâmica política do país até os anos 30, período de ascensão do presidente Getúlio Vargas com forte apelo nacionalista e de certa forma anti-federalista. Após este período as elites estaduais ampliaram seu espaço na política nacional até a Revolução de 1964 que constrangeu a ação política dessas lideranças. No período de abertura democrática, os estados e seus representantes tiveram papel relevante, negociando com o governo federal benefícios e prerrogativas no contexto da transição democrática e da Constituição de 1988.

No Canadá, a concentração de poderes na esfera federal ocorreu nas primeiras décadas do século XX em decorrência da Primeira Guerra, da Grande Depressão e depois da Segunda Guerra. Nestes períodos as províncias canadenses perderam espaço político e econômico em detrimento do aumento do poder do governo central. A ilustração disso foi a instituição dos grandes orçamentos federais e a expansão das forças armadas. Na verdade, Canadá é marcado por um movimento centrípeto em que os entes subnacionais, principalmente a província francófona do Quebec, buscam cada vez mais espaços e prerrogativas no âmbito da federação em virtude das diferenças culturais e, posteriormente, econômicas. A partir dos anos 50, com a ascensão econômica da província do Quebec e somada a questão cultural, a federação canadense foi submetida a um contínuo debate em torno da questão da autonomia, das diferenças e da soberania dos entes subnacionais.

A dinâmica da federação canadense é marcada pela longevidade da sua estrutura constitucional, ou seja, da Lei para a América Britânica do Norte, que em 1982 foi repatriada com algumas modificações. Esta é uma diferença em relação às federações

brasileira e mexicana. O Brasil possuiu, desde a independência até o início do século XXI, sete Constituições (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988) e o México três (1824, 1857 e 1917).

Os EUA também estiveram submetidos a um movimento de concentração de poder na esfera federal a partir das últimas décadas do século XIX e início do século XX. Este processo foi acentuado em decorrência das duas Grandes Guerras e da Crise de 1929, cuja resposta foi o New Deal, que marcou a ampliação das áreas de atuação do governo federal com amparo das decisões da Suprema Corte. A partir dos anos de 1970, muito em consequência das crises fiscal e econômica, o governo central norte-americano iniciou um processo paulatino de desconcentração do poder em favor dos estados. Ao lado de Canadá os EUA também possuiu uma estabilidade no que se refere à estrutura constitucional e, desde da Convenção da Filadélfia de 1787, permanece o mesmo instituto com sucessivas emendas.

Do ponto de vista constitucional, Brasil e México apresentam semelhanças no que se refere à produção de constituições que estão relacionadas à transformação das forças políticas e do próprio Estado. No México as modificações e a elaboração de novas Constituições pouco alterou o processo federativo permanecendo seu funcionamento centralizado. No Brasil as sucessivas constituições consolidaram a federação do ponto de vista legal e, em alguma medida, na prática política, à exceção do período de 1937 a 1945 em que a federação, como um arranjo em que as unidades regionais têm participação nas decisões em âmbito federal, foi apenas uma formalidade constitucional. Após o fim da Era Vargas e apesar da preponderância da esfera federal nas relações federativas, marcadas pelo forte peso do poder executivo, as lideranças estaduais e os interesses locais são fatores que interferem decisivamente na dinâmica de funcionamento da federação brasileira.

Das quatro federações analisadas, Brasil, Canadá e EUA são aquelas em que a ação dos entes subnacionais é decisiva para a dinâmica da federação, mesmo que em determinados períodos essa ação seja eclipsada pela preponderância da esfera federal no contexto político e econômico.

Brasil, Canadá e EUA são federações cuja formação e funcionamento diferem profundamente entre si, mas que algumas aproximações podem ser percebidas. Tanto no caso canadense como no brasileiro, a federação é uma solução para a garantia dos espaços políticos e econômicos das elites locais, mesmo que para isso seja mantida uma estrutura legal colonial e centralizadora ou que sejam suprimidos alguns aspectos democráticos nas relações federativas. Nos EUA a federação foi fruto da necessidade de defesa frente ao colonizador e também para instauração de um arranjo que permitisse que a população participasse em alguma medida do processo político, não só como cidadão estadual, mas como cidadão estadunidense. Este aspecto coloca Brasil e Canadá, no que se refere à formação da federação, num campo diferente da federação norte-americana. Se os Estados Unidos foram um modelo para as elites canadenses e brasileiras, este modelo foi devidamente adaptado às necessidades políticas de cada um destes países e são estas diferenças que colocam os EUA como um contraponto a estas duas federações.

Considerando os gráficos de 1 a 6 e a análise das quatro grandes federações americanas, pode-se inferir que México é marcado ainda por uma forte concentração de poder na esfera federal. No Brasil, uma parte da literatura afirma que a federação apresenta um movimento pendular no que se refere à concentração de poder ora na esfera federal ora nos entes subnacionais. Canadá e EUA são casos que diferem entre si, mas que seu processo de funcionamento e sua estrutura são caracterizados pela presença dos entes subnacionais no processo de tomada de decisão de forma efetiva, sendo que Canadá possui

uma federação cujo traço principal é a assimetria entre seus membros constituintes. Deste modo, das quatro grandes federações, Brasil, Canadá e EUA oferecem algumas possibilidades de comparação mais promissoras no contexto desta tese, pois nestes três casos existem semelhanças e peculiaridades que podem ser exploradas.

De modo mais específico, Canadá, em virtude de suas características, será um dos casos a serem estudados como unidade de análise. A longevidade de sua estrutura constitucional e o esforço contínuo para buscar fórmulas de alteração dessa estrutura, aliada à diversidade política e cultural e seu aspecto centrípeto o diferencia do Brasil e dos EUA. O debate contínuo em torno das possibilidades de emendar a constituição revela um aspecto importante da dinâmica da federação canadense, em que a negociação é contínua num contexto de relações assimétricas.

Em relação ao Brasil e aos EUA, uma diferença marcante é o fato que a federação norte-americana é consequência de um processo em que a negociações entre unidades livres cujo objetivo inicial foi uma confederação e em seguida uma federação. A autonomia dos entes subnacionais e a contínua reafirmação desta autonomia no decorrer da história, colocaria os EUA como um caso promissor de análise. No entanto, justamente o fato de que a formação da federação norte-americana foi fruto de uma barganha entre entes autônomos e politicamente equipotentes, como a hipótese de Riker sugere, a distanciaria sobremaneira do caso brasileiro, em que um traço marcante, desde o império, é a desigualdade econômica e políticas entre as províncias e posteriormente entre os estados.

Explorar a desigualdade política e econômica como um traço da federação brasileira e verificar como que isto é um componente essencial da dinâmica da federação em comparação à federação canadense – onde não só a desigualdade econômica, mas sobretudo a desigualdade política e cultural e a busca de um estado de coisas em que estas

desigualdades sejam refletidas em transformações do arranjo federativo – possibilitará elementos mais consistentes para a verificação da hipótese formulada no âmbito desta tese.

Em Canadá e Brasil a desigualdade, e não apenas a diversidade, é um instrumento utilizado na barganha contínua entre os entes subnacionais, o que contribui para o funcionamento e para a estabilidade dessas federações. A comparação entre estes dois casos permitirá explorar o debate em torno das federações como fenômeno empírico e do federalismo como conceito normativo ou princípio. Nesse sentido, pode-se observar que, em primeiro lugar, Canadá é uma federação assimétrica em contraposição ao Brasil, que é uma federação simétrica, apesar do Distrito Federal possuir algumas características especiais em relação aos estados brasileiros. Em segundo lugar, a formação da federação brasileira não é fruto de um processo em que todas as unidades apresentavam a mesma força política. Em Canadá as províncias que estiveram nos primórdios da federação, além das diferenças lingüísticas e culturais, possuíam desigualdades políticas importantes.

Outro fato importante no contexto das federações analisadas que reforça a comparação entre Brasil e Canadá é o fato de que das seis federações americanas, cinco delas são sistemas políticos marcados pelo presidencialismo, desde México, que foi durante a maior parte do século XX um sistema político unipartidário, passando pelos EUA com um bipartidarismo, até sistemas políticos do Brasil, da Venezuela e da Argentina onde o multipartidarismo esteve presente à exceção dos períodos autoritários pelos quais passaram as federações portenha e brasileira. Num outro extremo Canadá é uma federação com um sistema político marcado por um parlamentarismo marcado por partidos fortemente caracterizados pelo regionalismo.

Ao analisar estas cinco federações presidencialistas, os EUA podem ser considerados como uma exceção, pois não passou por períodos autoritários e também pela

predominância do bipartidarismo. México, com seu sistema político unipartidário, é considerado por autores como Stepan uma federação não democrática e excessivamente concentrada no poder executivo. A concentração de poder na esfera federal e mais especificamente no poder executivo é uma característica de Brasil, Argentina e Venezuela, sendo que no Brasil, em vários momentos históricos, os entes subnacionais tiveram papel preponderante na relação de forças com o poder central. A federação do Brasil, marcada por um sistema político presidencialista, multipartidário e com uma história pontuada por várias alterações constitucionais e desigualdades profundas entre os entes subnacionais serve de contraponto à federação canadense, parlamentarista, pluripartidária, com uma evolução constitucional marcada pela longevidade, de um lado, e de outro, por um frenético esforço, no decorrer de sua história, para criar instrumentos que possibilitem a alteração da lei constitucional.

Estes fatores colaboram para a escolha de Canadá e Brasil como unidades de análise. A verificação da hipótese de que a barganha em torno das desigualdades é um fator que contribui para a manutenção e estabilidade das federações em dois casos que apresentam características distintas no que se refere à estrutura constitucional e política, de um lado, e semelhanças de outro, como as diferenças entre as unidades regionais, seja no caso canadense, no qual a questão étnico-cultural é o elemento principal, seja no caso brasileiro, onde a desigualdade econômica e social é o aspecto mais importante.

A definição das unidades de análise em um estudo comparado sempre possui um grau de arbitrariedade, contudo a comparação entre estas duas federações é sustentada principalmente pelo fato que ambas apresentam desigualdades que vão além da diversidade, e isso é um traço presente desde o período inicial da formação dessas duas federações.

Para proceder à comparação, é fundamental a escolha dos momentos em que ocorrem transformações ou ao menos negociações constitucionais nas federações, ou seja, momentos em que é necessário a alteração do marco constitucional para aperfeiçoar a estruturas governamentais e atender, no caso das federações, as demandas dos governos subnacionais.

No que se refere a Canadá, a discussão mais profunda em torno da estrutura constitucional ocorre durante a década de 1980, com as tentativas de repatriamento da Lei Constitucional de 1867 para possibilitar o estabelecimento de fórmulas para a modificação da constituição que atendessem, em especial, os anseios dos governantes das províncias. No Brasil, a Constituição de 1988 previa, após cinco anos, a Revisão Constitucional de forma a discutir temas relevantes ainda não regulamentados na Carta Magna e também rediscutir alguns aspectos da própria estrutura constitucional que tem relação direta com o pacto federativo.

PARTE 5

ESTUDO COMPARATIVO: ALTERAÇÕES CONSTITUCIONAIS, BARGANHA E DESIGUALDADE FEDERATIVA NO BRASIL E NO CANADÁ

O estudo comparativo do Brasil e do Canadá a partir do conceito de federação e das noções de barganha e desigualdade federativa será o tema da Parte 5. A verificação das desigualdades federativas e as transformações constitucionais serão os objetos empíricos deste estudo.

A observação de momentos em que a estrutura constitucional das federações é submetida a modificações é o ponto de partida para análise de alguns dos aspectos da desigualdade federativa em relação aos entes subnacionais e suas posições num processo de transformação constitucional em que estas desigualdades também são objeto de barganha. A hipótese de que o colapso da barganha em torno das desigualdades federativas contribuiu para a manutenção das federações será verificada, no caso canadense, no decorrer do processo de repatriação da Lei Constitucional a partir de 1982 até os esforços em torno dos Acordos do Lago Meech, entre 1987 e 1990 e, no caso brasileiro, a partir dos debates em torno da Revisão Constitucional em 1993. Estes episódios, no Brasil e no Canadá, estão relacionados à discussão não só de aspectos constitucionais de forma geral, mas também a questões que envolveram diretamente o pacto federativo.

5.1 Aspectos Constitucionais e Comparações

A idéia presente nessa tese é que as propostas de alteração constitucional podem ser consideradas como uma possibilidade para a constituição de um arranjo cooperativo na

busca de uma melhor distribuição dos bens oriundos da federação, sendo que nesse processo ocorrem conflitos de interesses entre aqueles que compõe esse arranjo. Considera-se que os entes subnacionais são agentes com interesses e preferências que são produzidos a partir da percepção, não só das suas diferenças, mas também das desigualdades presentes. Nesse raciocínio, as alterações constitucionais, em princípio, poderiam ser consideradas uma oportunidade de ganho para todos os entes federativos e por si só gerar um estado de cooperação entre os agentes; no entanto, no decorrer dos debates em torno das mais diversas propostas para as mudanças nos mecanismos constitucionais, os entes subnacionais levam em consideração as possíveis disparidades na distribuição dos benefícios e as desigualdades presentes. Essa situação pode ser identificada como um problema de ação coletiva relacionado à ineficiência ou ao colapso da barganha. A manutenção do *status quo* no contexto de uma federação, mesmo que isso sustente uma situação pior para todos os entes, pode ser considerada um fator que contribui para estabilidade da própria federação.

A comparação entre processos cujo objetivo é alterar as estruturas constitucionais em federações distintas pode revelar que o colapso da barganha tem um papel fundamental para a estabilidade desse tipo de arranjo federativo, não por atender ou acomodar as demandas, mas por criar uma situação em que nenhum dos agentes é beneficiado e dessa forma os arranjos anteriores são considerados como uma opção mais aceitável do que um novo arranjo. Nessa perspectiva, as federações seriam arranjos institucionais em que as possibilidades de transformações seriam limitadas, não pelo poder de veto dos entes subnacionais, o qual nem sempre é uma possibilidade para esses atores, mas pelo colapso da barganha em torno das desigualdades federativas. Para verificar como isso opera no sentido de manter as federações é preciso definir momentos específicos em que as

alterações constitucionais são consideradas como uma oportunidade para a acomodação ou atendimento das demandas dos entes subnacionais.

As duas federações que são as unidades de análise dessa tese possuem trajetórias constitucionais distintas, mas que em determinados momentos buscaram, em processos de alteração ou revisão constitucional, atender ou acomodar várias demandas que estavam relacionadas com os interesses e as preferências de cada um dos entes subnacionais e também do governo central.

Do ponto de vista constitucional, a federação canadense tem como eixo central a união de entidades subnacionais com características culturais e econômicas distintas. No Brasil, a federação surgida inicialmente em 1889 – com o fim do Segundo Império que possuía uma estrutura formal unitária, mas com a forte presença de interesses provinciais no âmbito nacional – e configurada do ponto de vista constitucional em 1891 não teve como objeto a necessidade de acomodar diferenças étnico-culturais, como é o caso canadense, nem movimentos de secessão. Em consequência disso, a idéia de federação no Brasil tem como substrato a noção que todo o poder emana do povo e não da nação ou das unidades constitutivas, como é o caso de outras federações. (SOUZA, 2005).

Em termos comparativos, a federação canadense focaliza muito mais os interesses das coletividades agrupadas nas províncias do que os interesses dos cidadãos concebidos como pertencentes à federação. A existência de uma sociedade dual é refletida na própria estrutura constitucional e isso é o principal componente da desigualdade no Canadá. Se a federação canadense surgida em 1867 deixa transparecer as diferenças étnico-culturais entre as coletividades que a compõe, no caso brasileiro as desigualdades socioeconômicas são a característica principal desde seu estabelecimento em 1891.

5.2 Fatores de Alteração Constitucional

As propostas e tentativas de alteração nas estruturas constitucionais do Brasil e do Canadá durante as décadas de 1980 e 1990 possuem propósitos e focos diferentes. No Brasil, a revisão constitucional foi uma necessidade imposta pela própria Constituição de 1988, o que oferecia oportunidades para que se alterasse e regulamentasse dispositivos relacionados aos mais variados temas, inclusive aqueles voltados para a questão tributária e fiscal que tem forte relação com as desigualdades socioeconômicas do país. No Canadá, o debate em torno da repatriação da constituição e da elaboração de mecanismos para permitir a alteração das estruturas constitucionais tem como eixo a discussão da composição da própria federação, que é formada por províncias que demandam ser reconhecidas como sociedades distintas dentro do Canadá e por isso pleiteiam cada vez mais autonomia em relação ao resto da federação.

As desigualdades regionais no Brasil e o debate sobre a autonomia provincial no Canadá podem ser considerados como fatores importantes para a dinâmica dessas federações. No Brasil, parte das interpretações e abordagens sobre a federação e os processos de alteração constitucional tem como objeto os mecanismos fiscais e tributários estabelecidos na Constituição de 1988. Esses estudos identificam que as principais dificuldades para a alteração de dispositivos constitucionais relacionados à questão tributária e fiscal estão na impossibilidade de formação de acordo no Congresso que atenda as demandas de unidades subnacionais marcadamente desiguais. Por esta razão, o custo no presente de modificar as estruturas constitucionais estabelecidas é relativamente alto para as partes envolvidas. (SOUZA, 2005, CANO, 2004; MELO, 2002; MELO & AZEVEDO, 1997; CAMARGO, 1993).

No Canadá os impasses em torno da repatriação da Constituição de 1867 e da Lei Constitucional de 1982, que buscou incorporar uma fórmula para permitir emendas à Constituição, têm como elemento básico a posição da província de Quebec em se considerar uma sociedade distinta dentro da federação, o que gera uma situação de indefinição constitucional.

A busca de mecanismos tributários para mitigar os desequilíbrios regionais e a definição do *status* de Quebec são fatores que promovem movimentos para a alteração das constituições no Brasil e no Canadá. No entanto é possível pensar na existência de outros elementos, por vezes não declarados, que estão presentes nessas negociações e tem forte impacto para o processo de mudanças das estruturas constitucionais.

A verificação das dimensões das desigualdades federativas¹⁰ em momentos de transformação constitucional oferece a oportunidade de buscar evidências de que a negociação e posteriormente a barganha em torno dessas desigualdades podem contribuir para a manutenção e a estabilidade das federações, mesmo que o resultado da barganha seja o seu colapso.

No âmbito dessa tese supõe-se que mesmo não sendo as dimensões das desigualdades o tema principal das alterações constitucionais elas constituem-se, ainda assim, em fatores de barganha nesses processos, fatores esses que, em determinadas ocasiões, tornam inviável a produção de arranjos cooperativos em que os interesses das partes possam ser atendidos. A comparação entre os processos de mudança constitucional do Brasil e do Canadá oferece a possibilidade de verificar como que a barganha em torno

¹⁰ A noção de desigualdade possui três dimensões: Estrutura Política, Produção e Impostos e Aspectos Populacionais e Étnico-culturais

das desigualdades federativas pode ocorrer em federações com características constitucionais distintas.

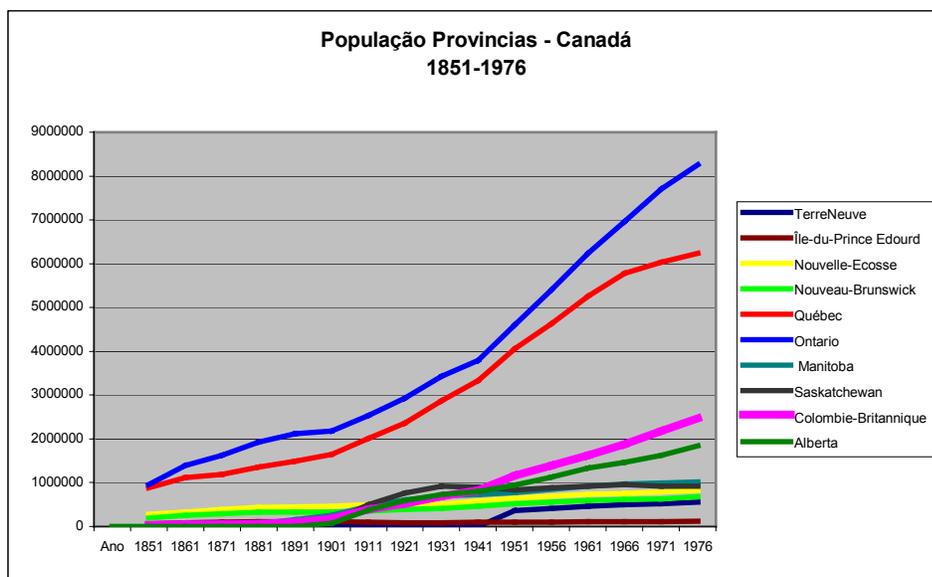
5.3 Alterações Constitucionais, Desigualdades e Barganha na Federação Canadense.

O debate para obter uma fórmula que modificasse a Constituição canadense teve início em 1968 e prosseguiu até a década de 1990, muito em decorrência das reivindicações da província de Quebec em torno de seus direitos e prerrogativas no contexto da federação. Em 1980, o Primeiro Ministro de Quebec, Renè Levesque, do Partido Quebecois, decidiu pela realização de um referendo cujo objetivo seria definir a soberania da província em relação ao resto do Canadá. A maior parte da população quebequense optou por não deixar a federação; mas, por outro lado, de agora em diante não seria mais possível para os governantes canadenses e provinciais ignorar a situação da província francófona no interior da federação. Em resposta ao anseio quebequense para a discussão da federação, o governo federal enviou a Câmara dos Comuns um projeto intitulado “As Prioridades para uma Nova Constituição Canadense”.

Apesar do processo de repatriação da Lei Constitucional de 1867 ter sido feito a partir da iniciativa do Governo Federal e os protagonistas deste processo terem sido os primeiros-ministros das províncias, não é possível ignorar que, uma vez proposto qualquer mecanismo de alteração constitucional, a composição do legislativo federal, ou seja, da Câmara dos Comuns, teria uma importância fundamental. Isso relaciona-se com a representação subnacional no legislativo federal que é um dos componentes da noção de desigualdade federativa.

No contexto canadense, a dimensão “Aspectos Populacionais e Étnico-Culturais” tem um peso decisivo para a estrutura da federação, em primeiro lugar pelo fato de que a federação surgiu em torno da diferença entre duas regiões e culturas. O reconhecimento das populações autôctones em dispositivos constitucionais é um componente importante para a definição da federação no Canadá. Em termos políticos, um dos componentes da dimensão “Aspectos Populacionais e Étnico-Culturais”, a população é fundamental para a definição do número de representantes provinciais na Câmara dos Comuns.

Gráfico 7



Fonte: Statistique Canada - L'agence statistique nationale du Canada brosse le portrait de l'économie, de la société et des entreprises – STATCAN

A representação das províncias no âmbito da Câmara dos Comuns no Canadá segue uma fórmula estabelecida na Lei Constitucional de 1867 em que o número de representantes é proporcional à população de cada província em relação à população total do Canadá. De 1867 até 1976, com o acréscimo de seis províncias e dois territórios, a

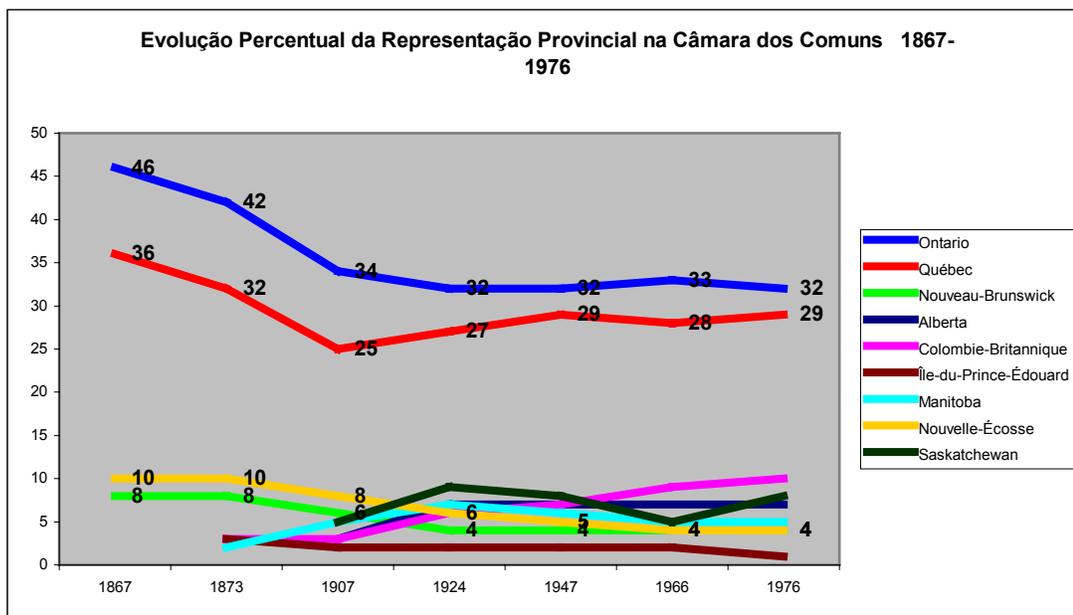
representação provincial na Câmara dos Comuns sofreu profundas alterações, passando de quatro para dez províncias. A Câmara dos Comuns, na primeira legislatura sob a Lei Constitucional de 1867, era composta por 181 membros e, em 1976, esse número passou para 282. As quatro províncias fundadoras da federação, Quebec, Ontário, Nouvelle Ecosse e Nouveau Brunswick, perderam espaço na câmara baixa. Em 1867, Quebec possuía 36% do total de 181 assentos na Câmara dos Comuns; no mesmo período, Ontário tinha 46% das cadeiras. Na legislatura iniciada em 1976, a província de Ontário possuía 32% de um total de 282 assentos na Câmara dos Comuns e a província de Quebec contava com 29% desse total. Em contrapartida, a Colombie Britannique que possuía, em 1873, 3% das cadeiras, em 1976, passa a ter 10% desse total e a província de Saskatchewan tem um aumento de 3 pontos percentuais, passando de 5% em 1907 para 8% em 1976 (ver gráfico 7). Nesse sentido, Quebec e Ontário perderam parte de sua capacidade de mobilização no legislativo federal no decorrer do tempo e, além disso, é possível inferir que o maior número de atores no contexto da federação tem como consequência o aumento dos custos da cooperação relacionados aos temas que envolvem a distribuição de benefícios e a negociação de acordos.

A tentativa de repatriação da Lei Constitucional de 1867, feita de modo unilateral pelo Governo Federal sob a liderança de Pierre Trudeau, em 1980, era composta por uma carta de direitos e liberdades, um compromisso para o estabelecimento de instrumentos de equalização, uma fórmula provisória para a modificação constitucional e uma fórmula definitiva com o mesmo objetivo, essa proposta teria que ser objeto de debate não somente na Câmara dos Comuns, como também nos legislativos provinciais. Com exceção de Ontário e Nouveau Brunswick, lideradas por Primeiros-ministros conservadores, todas as

outras províncias não aceitaram a iniciativa de repatriamento feita pelo governo federal. (DUNSMUIR,1995).

Ontário e Nouveau Brunswick, junto com a Nouvelle Ecosse, foram as províncias que mais perderam espaço na Câmara dos Comuns em termos de representantes desde a entrada em vigor da Lei Constitucional de 1867 até o início da legislatura de 1976. Ontário, em números absolutos, passou de 82 representantes, de um total de 181, para 95 num total de 282 assentos na Câmara dos Comuns, o que corresponde a um decréscimo de 14 pontos percentuais. Nouveau Brunswick não só passou por redução percentual em relação ao total de assentos que foi de 8% para 4%, no período, como teve uma redução no número absoluto de cadeiras, passando de 15 representantes em 1867 para 11 em 1976. Esta situação é um pouco mais acentuada no caso da Nouvelle Ecosse, cuja representação em 1867 equivalia a 10% do total de representantes da Câmara dos Comuns e em 1976 este percentual era de 4%. Quebec, em comparação com as três outras províncias, perdeu menos espaço na Câmara dos Comuns. Em 1867, o número de representantes da província francófona na câmara baixa equivalia a 36% do total, ao passo que na legislatura iniciada em 1976 este percentual era de 29%. Em termos absolutos, Quebec passou de 65 representantes de um total de 181, em 1867, para 75 representantes num total de 282, em 1976. A partir dessas informações é possível supor que o mecanismo de distribuição da representação provincial na câmara baixa, estabelecido em 1867, paulatinamente restringiu, de modo diferenciado, a capacidade de atuação das províncias fundadoras no legislativo estadual.

Gráfico 8



Fonte: Statistique Canada - L'agence statistique nationale du Canada brosse le portrait de l'économie, de la société et des entreprises – STATCAN

Tabela 1

Representação Provincial e Territorial na Câmara dos Comuns

1867-1976

Ano	1867	1871	1872	1873	1882	1887	1892	1903	1907	1914	1915	1924	1933	1947	1949	1952	1966	1976
Provincia No. representantes																		
Alberta									7	12	12	16	17	17	17	17	19	21
Colombie-Britannique			6	6	6	6	6	7	7	13	13	14	16	18	18	22	23	28
Île-du-Prince-Édouard			6	6	6	6	5	4	4	3	4	4	4	4	4	4	4	4
Manitoba		4	4	4	5	5	7	10	10	15	15	17	17	16	16	14	13	14
Neouveau-Brunswick	15	15	16	16	16	16	14	13	13	11	11	11	10	10	10	10	10	10
Nouvelle-Écosse	19	19	21	21	21	21	20	18	18	16	16	14	12	13	13	12	11	11
Nunavut																		
Ontario	82	82	88	88	92	92	92	86	86	82	82	82	82	83	83	85	88	95
Québec	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	73	73	75	74	75
Saskatchewan									10	16	16	21	21	20	20	17	13	14
Terre-Neuve															7	7	7	7
Territoires du Nord-Ouest						4	4	10								1	1	2
Yukon								1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Canada	181	185	200	206	211	215	213	214	221	234	235	245	245	255	262	265	264	282

Fonte: Librarie du Parlement - Canada

A representação provincial teria uma importância fundamental se uma fórmula de repatriação fosse aceita, seja por meio de uma ação unilateral federal, por um referendo ou por uma negociação no âmbito das províncias. A proposta de repatriação unilateral da constituição, levada a termo pelo Primeiro-Ministro Trudeau, sofreu forte oposição de um bloco composto de seis províncias: Quebec, Alberta, Manitoba, Île du Prince Edouard, Terre Neuve e Colombie Britannique, que foi acrescido, posteriormente, de outras duas províncias, Saskatchewan e Nouvelle Ecosse. Nouveau Brunswick e Ontário se colocaram numa posição favorável aos procedimentos de repatriação constitucional. É interessante notar que Ontário e Nouveau Brunswick estavam entre as províncias que perderam mais espaço no contexto da Câmara dos Comuns desde o estabelecimento da Lei Constitucional de 1867. A importância desse fator é que a aprovação de futuras modificações constitucionais deveria ser aprovada pela Câmara dos Comuns e pelas assembleias legislativas provinciais.

Os debates em torno da ação do governo federal para o repatriamento da constituição intensificaram-se no início de 1981 quando a província de Quebec e as demais sete províncias discordantes elaboraram uma alternativa cujos itens principais eram:

- a) reconhecimento da igualdade das províncias no interior do Canadá;
- b) a supressão da necessidade de um referendo, como estabelecido na proposta do governo federal;
- c) a supressão do direito de veto da província de Quebec em torno de itens da reforma constitucional. (Em troca do direito de veto foi proposto um mecanismo de compensação financeira para aquelas províncias que decidissem não aceitar a participação do governo federal em esferas de competência provincial.)

A proposta das oito províncias foi rejeitada pelo governo federal que por sua vez sugeriu que a única forma de superar o impasse seria a realização de um referendo, o que gerava uma tensão entre as províncias anglo-saxãs, um tanto avessas aos procedimentos de uma democracia direta e que eram a maioria no bloco dissidente. (DUNSMUIR, 1995).

O reconhecimento da igualdade das províncias no interior do Canadá colocava em tela o problema de como negociar uma pretensa igualdade com as demandas de distinção étnico-cultural da província francófona, ainda mais num contexto em que as próprias estruturas legais de cada província afetavam diretamente os mecanismos para a legitimação de qualquer proposta em torno de uma fórmula de modificação constitucional. A proposta de repatriação feita pelo governo federal, prevendo um referendo como um dos principais elementos do processo, era contrária aos princípios legais e jurídicos vigentes nas províncias anglo-saxãs e retirava a capacidade dos líderes provinciais de negociar o processo no âmbito do legislativo federal, onde poderiam, por meio de negociações e barganhas interprovinciais, defender seus interesses e preferências.

A negociação em torno dos pontos sugeridos pelo grupo das oito províncias dissidentes gerou um impasse, pois se para as províncias de fala inglesa e sistemas de direitos baseados em princípios consuetudinários a aceitação de um referendo era uma possibilidade remota, para a província de Quebec era uma alternativa plausível. Até mesmo porque a aceitação da supressão do direito de veto em troca de compensações financeiras, do ponto de vista da província francófona, poderia ser vantajosa, pois possibilitaria a delimitação dos espaços de atuação do governo federal dentro da província, com a devida compensação financeira.

A não aceitação da proposta alternativa manteria Quebec como uma província dissidente na federação, mesmo sendo parte integrante dela, pois de fato a Lei

Constitucional de 1867 continuava a possuir validade, legalidade e legitimidade. O impasse gerado era uma espécie de não-solução e chegou a termo com o abandono das negociações pelo Primeiro-ministro de Manitoba, em campanha eleitoral, o que acarretou na dissolução do bloco dissidente.

A incerteza em torno das propostas colocadas tanto pelo governo federal como pelo bloco dissidente criou uma situação de colapso nas negociações em que nenhuma das províncias exerceu, de fato, um poder de veto. Além disso, as províncias, com objetivo de questionar a repatriação unilateral, consultaram a Suprema Corte, cuja decisão ressaltava que o repatriamento feito pelo governo canadense, sem a consulta às províncias, era legal, por um lado, mas por outro, era inconstitucional, pois não havia precedente num dispositivo constitucional.

Com decisão da Suprema Corte e a dissolução do bloco das províncias dissidentes o debate ficou polarizado entre o governo federal e Quebec e o resultado foi o isolamento da província francófona, pois logo em seguida um acordo de entendimento foi assinado entre o governo federal e as outras nove províncias e seu conteúdo era uma mistura das propostas do Primeiro-ministro Trudeau e das províncias do bloco dissidente. No entanto o mecanismo de compensação foi abandonado e dessa forma, uma nova Lei Constitucional foi constituída.

Após a assinatura do acordo de entendimento, a província de Quebec definiu quatro condições para aceitar o repatriamento da constituição e sua inserção plena na federação:

- a) O reconhecimento da igualdade fundamental entre os dois povos fundadores do Canadá e o fato de que Quebec é uma sociedade distinta.

- b) A fórmula de modificação constitucional deverá manter o direito de veto da província de Quebec, pois isso garantirá que a província não tenha seus poderes e direitos reduzidos e se que isso ocorrer, garantir que a província tenha uma devida compensação financeira.
- c) A Carta de Direitos da Constituição Canadense deverá possuir itens da Carta Quebequense de Direitos e Liberdades
- d) Controle das riquezas naturais e instrumentos de equalização voltados para as províncias.

Das quatro condições, a segunda – que garante o poder de veto à província de Quebec como meio de assegurar uma eventual compensação financeira, no caso do governo federal propor ações que interfiram na esfera provincial – e a última – que tem como objeto mecanismos de controle das riquezas naturais e instrumentos de equalização entre as províncias – tocam numa dimensão importante para as relações federativas que é a utilização de dispositivos de distribuição para a redução das desigualdades sociais e econômicas na federação canadense.

Os instrumentos de repartição de receitas, transferências governamentais e mecanismos de equalização apresentam-se como um dos fatores que definem a dinâmica da federação, mesmo que o eixo central de todo o debate constitucional esteja focado em outro tema. Os mecanismos de transferência de renda, para indivíduos por meio de programas sociais ou para governos subnacionais, é uma característica não só da federação canadense, mas de todas as federações. De modo específico, a transferência de recursos na federação canadense tem como propósito assegurar, por meio da seguridade social, um nível de renda

para os indivíduos ou famílias de forma a atenuar as disparidades sociais e econômicas regionais.

Outro instrumento de repartição de receitas são os pagamentos de equalização (paiments de péréquation) para as províncias menos dotadas e que são financiados a partir das receitas gerais da federação. As províncias que recebem este benefício podem utilizá-lo de acordo com suas prioridades e não estão sujeitas a nenhuma condição, o que garante a idéia de soberania, por um lado, e de outro, atesta a desigualdade entre os entes. A idéia de que o governo federal tem responsabilidades sobre a necessidade de atenuar as desigualdades regionais está presente na Lei Constitucional de 1867, no entanto os debates no início da década de 80 sobre as alterações constitucionais retomaram essa discussão.

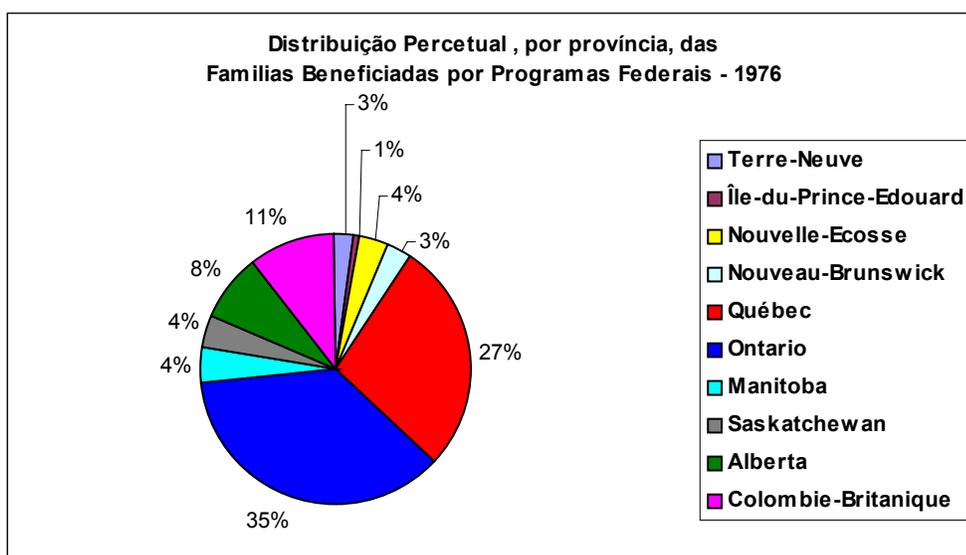
Mesmo que o foco de todo o debate sobre a repatriação da constituição estivesse centrado no esforço quebequense de definir a sua situação no interior da federação canadense como uma sociedade distinta, a questão da repartição de receitas e definição do controle de recursos naturais são fatores que estão presentes no processo de negociação. A desigualdade presente em cada um dos entes subnacionais em relação aos objetos de repartição conformaram-se em fatores de barganha.

No período inicial dos debates acerca da Lei Constitucional de 1867, na década de 1980, a transferência de recursos e a implementação de programas sociais do governo central para as províncias teve um papel importante para as negociações. A capacidade de investimento do governo federal em áreas e setores que são de competência das províncias é considerado um dos focos de tensão da federação canadense e que se relaciona com a desigualdade como fator de barganha.

Um exemplo da importância dos programas federais para as províncias, neste período, são as transferências federais a particulares ou famílias. Essas transferências

possuem uma proporcionalidade em relação à população total das províncias. De um total de 3.476.940 famílias atendidas por estes programas em 1976, 35% estavam localizadas na província de Ontário, 27% na província de Quebec, 11% na província da Colombie Britannique. Em termos percentuais, em relação ao total de famílias atendidas, as províncias de Saskatchewan, Nouvelle-Ecosse e Manitoba correspondiam a 4% cada uma. Nouveau Brunswick e Terre Neuve correspondiam a 3% cada uma. Em relação ao total de famílias atendidas, Île du Prince Edouard, correspondia a 1%.

Gráfico 9



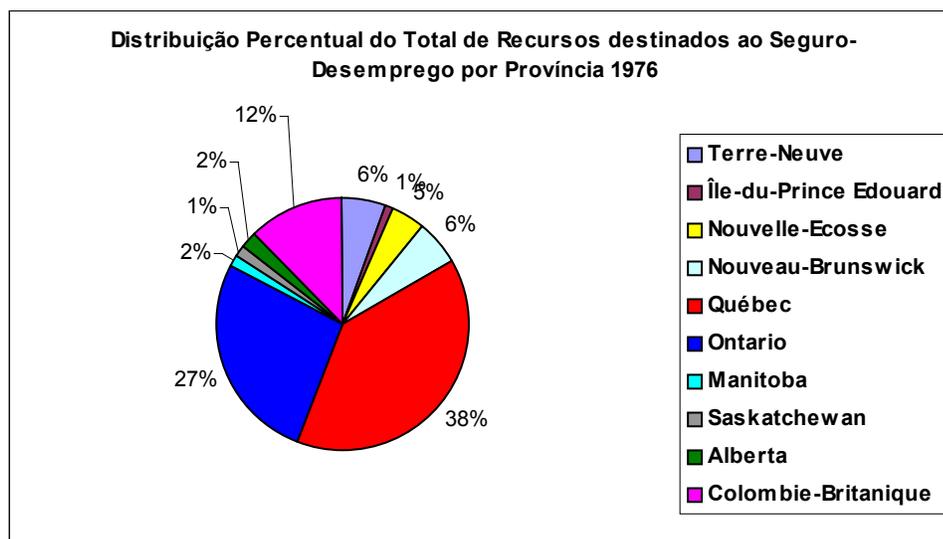
Fonte: Statistique Canada - L'agence statistique nationale du Canada brosse le portrait de l'économie, de la société et des entreprises - STATCAN

As transferências federais a particulares atendem diretamente um princípio do federalismo, no qual a soberania do governo federal não está voltada para as coletividades configuradas nos entes subnacionais, mas sim voltada para os indivíduos. Contudo a soberania compartilhada sobre os indivíduos tem reflexos para a relação entre os entes subnacionais e o governo central, principalmente em situações em que essas transferências

relacionam-se com a capacidade provincial de produzir bens públicos relacionados à oportunidades individuais, como é o caso da geração de renda e emprego. As transferências federais relacionadas aos programas de seguro desemprego são um componente importante para a descrição de alguns aspectos da atividade econômica das províncias e também para estimar, grosso modo, a influência dessas transferências para a formação dos interesses das províncias no período anterior às alterações constitucionais de 1980.

Em 1976, período imediatamente anterior às discussões sobre a repatriação da Constituição as transferências totais do governo federal relacionadas ao seguro desemprego para as províncias totalizaram U\$CAN 3 bilhões, sendo que desse total, 38% foram destinados à província de Quebec, 27% a província de Ontário, 12% a Colombie Britannique. Nouveau-Brunswick e Terre-Neuve, ambas receberam 6% do total, Manitoba e Alberta ficaram com 2% e Sakatchewan e Île du Prince Edouard 1%.

Gráfico 10



Fonte: Statistique Canada - L'agence statistique nationale du Canada brosse le portrait de l'économie, de la société et des entreprises - STATCAN

O fato de que mais de um terço do total de recursos do seguro desemprego ser destinado à província de Quebec sugere que qualquer alteração nas estruturas constitucionais relacionadas a este tipo de transferência afetariam os interesses da província, principalmente em situações em que a possibilidade de um referendo para a definição da fórmula de alteração ainda estava presente. Nesse sentido, um dos fatores importantes no processo de repatriação da constituição envolvia diretamente a capacidade das províncias em oferecer serviços sociais. Isso, num contexto de desigualdade, pode criar uma tendência a não decisão. No período inicial de discussões sobre a repatriação e a fórmula de alteração, as desigualdades na dimensão Estruturas Políticas, principalmente aquelas relacionadas ao componente “representação subnacional”, apresentavam desigualdades marcantes às quais comparadas a situação de algumas províncias em relação a programas sociais federais constituíram-se em variáveis intervenientes no processo de negociação provincial em que a possibilidade de uma “não-decisão” estaria presente.

As negociações em torno das propostas de repatriação, tanto do governo federal como a contra-proposta do bloco dissidente não levaram a uma decisão definitiva em torno da repatriação da Constituição de 1867. O questionamento da proposta federal e a possibilidade de que um veto provincial pudesse impedir o processo de repatriação foi levado pelo Governo de Quebec à Suprema Corte, cuja decisão final foi a reafirmação de que nenhuma província teria direito de veto específico no caso das tentativas de alteração dos mecanismos para a modificação constitucional.

A situação da federação canadense entre 1982 e 1985 era inusitada, pois todas as províncias e territórios, à exceção da província de Quebec, acataram, de certo modo, à nova estrutura constitucional, o que permitia a implementação dos mecanismos propostos para a modificação da Lei Constitucional de 1867, agora conhecida como Lei Constitucional de

1982. Contudo a não participação de Quebec nesse processo não chegou a ser um veto explícito à proposta, mas sim demonstrou a impossibilidade de se chegar a um acordo, não só em torno de itens como o reconhecimento de uma sociedade distinta dentro da federação, como também da repartição de recursos e conseqüentemente da influência do governo federal nos assunto provinciais.

Em 1985, com a vitória do Partido Liberal nas eleições quebequenses, o governo provincial listou, novamente, as cinco condições essenciais para que a província pudesse aderir à Lei constitucional de 1982: 1- O reconhecimento de Quebec como uma sociedade distinta; 2- Garantia dos poderes provinciais em matéria de imigração; 3- Limitação do poder federal de investir; 4- Reconhecimento do direito de veto; 5- Participação de Quebec na nomeação dos juízes da Suprema Corte.

Em outubro de 1986, a 27^a Conferência Provincial estabeleceu que seria necessário discutir a relação federal-provincial e que nessa discussão fosse incluído as cinco condições propostas pela província de Quebec. A discussão em torno dessas condições seria o ponto de partida para que a província francófona pudesse ter uma participação plena e ativa no interior da federação canadense.

Em abril de 1987, os primeiros-ministros provinciais reuniram-se em Meech, uma localidade perto de Ottawa, e aprovaram um documento que tinha como objeto as cinco condições estabelecidas por Quebec. Um aspecto importante desse documento era que a maior parte das proposições ainda era provisória, mas, apesar disso, em junho de 1987 o documento foi enviado a Câmara dos Comuns sendo conhecido como Acordos do Lago Meech que entre outras coisas constitucionalizava os mecanismos voltados para as relações interprovinciais, as quais desde a década de 1960 tiveram um papel importante para a dinâmica da federação canadense. O prazo para a aprovação do acordo por todas as partes

envolvidas (todas as províncias e o governo federal) seria de três anos após o envio à Câmara dos Comuns expirando, então, em 1990.

O comunicado de 30 de abril de 1987 sobre os acordos estabelecidos no decorrer das reuniões do lago Meech enfocava os pontos pelos quais a província de Quebec poderia retomar o seu lugar na dimensão constitucional do Canadá. A idéia de que Quebec formava uma sociedade distinta dentro da federação foi contemplada, bem como a compensação financeira às províncias que não aderirem a programas nacionais compartilhados que afetam diretamente a esfera de competência provincial.

O reconhecimento de Quebec como uma sociedade distinta no seio da federação canadense continuava sendo a principal demanda da província francófona, entretanto a condição que versava sobre a limitação do poder federal de investir em programas que estavam na esfera provincial tinha reflexos não somente na autonomia provincial, como também em alguns aspectos da desigualdade.

O poder de investir do governo federal é significativo no contexto da federação canadense, pois ao investir em recursos, seja de forma unilateral ou em colaboração com as províncias em programas de saúde, educação e desenvolvimento social, o governo federal modificou radicalmente a forma de lidar com estes temas que eram de competência exclusiva das províncias. (DUNSMUIR, 1995: 20). A possibilidade do governo federal de realizar investimentos nas províncias torna-se um instrumento de influência e barganha, do governo federal em relação às províncias, em virtude do fato que estes investimentos afetam as políticas locais e trazem em seu bojo uma estrutura legal extra-provincial.

O debate sobre a capacidade de investir do governo federal tem início nos anos 60 do século XX e em 1964 foi estabelecido, de forma infra-constitucional, que as províncias que recusassem investimentos federais poderiam obter compensações fiscais, mas apenas

Quebec se utilizou desse dispositivo. A discussão em torno do poder de investir do governo federal foi colocada em tela nas negociações do Acordo do Lago Meech e o princípio de que uma província poderia se retirar de um programa federal sem penalidades fiscal foi estabelecido.

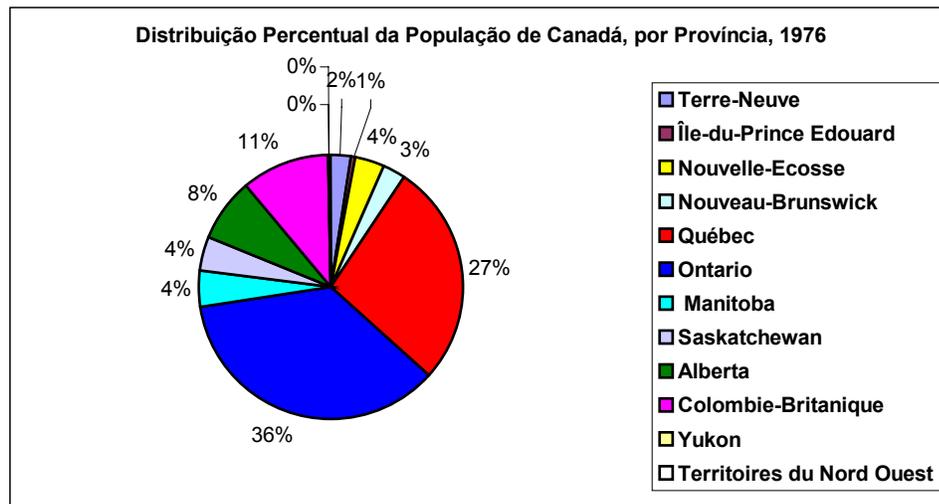
A inclusão do princípio de retirada do Acordo do Lago Meech foi interpretada como a constitucionalização do poder de investir do governo federal e as províncias de Nouveau Brunswick e Manitoba temiam que isso pudesse criar entraves a programas sociais co-financiados, pois limitaria a possibilidade de investimento federal nas áreas sociais, o que aumentaria as disparidades regionais. Entre 1960 até 1976, Nouveau Brunswick teve um aumento de 128% no número de famílias atendidas por programas federais. Nesse sentido, é possível inferir que os programas federais na área social contribuíram para as posições da província em todo o processo.

As províncias de Terre Neuve e Quebec acreditavam que o poder de investir do governo federal era uma ingerência em assuntos de competência exclusiva das províncias, mas também percebiam que estes dispositivos poderiam limitar a capacidade do governo federal em diminuir as desigualdades regionais. Além disso, desde dos finais da década de 1970, tanto os recursos investidos quanto os números de cidadãos atendidos pelos programas federais apresentavam uma tendência de aumento. Os representantes de Terre Neuve propuseram que os programas nacionais voltados para esse fim fossem isentados das disposições do artigo 106A – o qual que obrigava o governo de Canadá a fornecer uma justa compensação ao governo de uma província que escolhesse não participar de um programa nacional co-financiado estabelecido após a entrada em vigor do presente artigo num setor de competência exclusiva da província – desde que a província aplicasse um programa ou uma medida compatível com os objetivos nacionais.

Alguns itens contidos no Acordo do Lago Meech estão relacionados diretamente com alguns aspectos da desigualdade federativa. A manutenção da fórmula geral de modificação constitucional, estabelecida na Lei Constitucional de 1982, a qual exigia o consentimento do Parlamento e das assembléias legislativas de pelo menos dois terços das províncias representando pelos menos cinquenta por cento da população. Quando uma modificação é feita por um procedimento como a fórmula 7/50 (sete províncias = 50% da população), uma província pode exercer seu direito de retirada adotando uma resolução que exprima sua dissidência se a modificação proposta afeta o poder legislativo, os direitos de propriedade das província, bem como os outros direitos e privilégios provinciais. Essa fórmula foi incorporada à Lei Constitucional de 1982.

A fórmula 7/50 é um dos fatores que podem estar relacionados com os contínuos colapsos nas negociações em torno da constituição canadense. A possibilidade de não aceitar determinada política federal com a justa compensação potencializa o poder de barganha das províncias sem necessariamente criar um veto para aquelas que decidissem por participar da ação federal, seja na forma de um programa ou política.

Gráfico 11



Fonte: Statistique Canada - L'agence statistique nationale du Canada brosse le portrait de l'économie, de la société et des entreprises - STATCAN

Os três anos que se seguiram ao Acordo do Lago Meech foram de intensas negociações e discussões sobre a forma de modificar a constituição e suas conseqüências. Esses debates ilustravam as dificuldades que um acordo com uma cláusula de unanimidade poderia suscitar. Na prática, as províncias possuíam um direito de veto informal tendo em vista o fato de que a resolução para a colocação do Acordo de Meech em funcionamento teria que passar pelas assembleias provinciais que estão sujeitas à dinâmica política eleitoral provincial. No entanto o veto à proposta poderia ser interpretado como uma ação unilateral voltada para a não-cooperação. Ao invés do veto, a tentativa de não negociar as alterações se apresentava como uma possibilidade plausível, tendo em vista o fato de que a Lei Constitucional em vigor garantia, entre outras coisas, a certeza em torno da distribuição dos recursos e benefícios num contexto em que as províncias eram desiguais de fato. Esse aspecto ficou patente com a rejeição pela Assembleia Legislativa de Manitoba, não em uma

ação deliberativa, mas em virtude da expiração do prazo ocasionado pelos procedimentos legislativos.

Do ponto de vista constitucional, uma das causas do fracasso do Acordo do Lago Meech foi o fato de que aceitação de Quebec como uma sociedade distinta sancionava à província francófona um *status* constitucional especial. Para as províncias que se opuseram ao acordo, Manitoba e Nouveau Brunswick, seus representantes afirmavam que o conceito de sociedade distinta foi um dos principais aspectos que levaram ao fracasso do acordo. (DUNSMUIR, 1995). A província de Terre Neuve admitia a idéia de que Quebec constituía uma sociedade distinta, mas com direitos iguais a todas as outras províncias.

Que outros fatores poderiam contribuir para o colapso das propostas de repatriação constitucional nesse período? Como visto anteriormente, a província de Quebec – que é um dos centros dinâmicos em torno dos quais giram as propostas de alteração constitucional – possui um grau relativo de dependência em relação ao governo federal, em comparação à outras províncias, no que se refere a algumas políticas de seguridade social. Em termos percentuais, no período imediatamente anterior às propostas de repatriação e dos Acordos do Lago Meech, 38% dos recursos federais destinados ao pagamento de seguro desemprego, por exemplo, foram destinados à província francófona.

A observação da variação do PIB das províncias pode oferecer algumas evidências sobre a formação de interesses e preferências das províncias nesse processo. A variação do PIB revela que no período de 1982 a 1985 – quando ocorreram negociações em torno da iniciativa federal de repatriação da constituição, a eleição do governo nacionalista em Quebec e a apresentação das cinco condições básicas – as províncias de Quebec, Ontário, Colombie Britannique, Manitoba e Saskatchewan tiveram uma tendência de crescimento

sem grandes variações, ao contrário das províncias de Terre Neuve e da Nouvelle Ecosse as quais apresentaram uma tendência de queda no mesmo período. Nouveau Brunswick e a Île du Prince Edouard tiveram um crescimento acentuado entre 1982 e 1983, sendo que no ano seguinte, 1984, o PIB da Île du Prince Edouard cresceu apenas 2,4% em comparação ao ano anterior e Nouveau Brunswick, em relação ao ano anterior, teve aumento de 9,6%. A província de Alberta apresentou uma forte variação nesse triênio. Entre 1982 e 1985 as discussões em torno da constituição estavam centradas nas condições colocadas por Quebec para participar de forma plena da federação canadense, a quais incluíam a discussão dos instrumentos de compensação para as províncias que não aceitassem participar de programas federais.

De 1985 até 1987, os debates continuaram e culminaram com as propostas estabelecidas pelo Acordo do Lago Meech e nesse período, algumas províncias sofreram quedas expressivas nos indicadores que compõe o resultado do PIB. A província de Alberta foi o caso mais significativo, pois havia crescido 7,2% em 1985, em relação ao ano anterior, e em 1986 teve um crescimento negativo, em relação ao ano anterior, de -13,2%. Além de Alberta as províncias da Nouvelle Ecosse, Manitoba, Saskatchewan e Colombie Britannique tiveram, em algum grau, retração em termos percentuais do PIB nesse período, de acordo com a tabela 2.

Tabela 2

Variação Percentual Anual do PIB

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Terre Neuve	8,8	6,8	6,4	4,3	9	7,2	9,1	6,2	2,5
Île du Prince Edouard	8,1	17,6	2,4	4	12,8	6,6	10	7,7	5,3
Nouvelle Ecosse	15,3	12,8	10,4	8,4	8,1	7,7	6	6,6	4,2
Nouveau Brunswick	11,1	14,1	9,6	6,3	11,6	10,6	7,5	5,5	2,5
Quebec	5,9	7,8	9,2	7,1	9,1	9,6	9,7	5,4	3,3
Ontário	5,9	11,5	11,7	9,4	10,2	10,7	11,1	8,7	1,5
Manitoba	3,1	7,5	12,5	9	3,9	5,8	8	6,2	3,5
Sakatchewan	1,6	6,4	6,7	5,3	-0,9	2,4	3,6	6	6,3
Alberta	6,4	2,8	6,7	7,2	-13,2	3,6	6,4	5,4	8,7
Colombie Britannique	0,3	5,4	5	7,4	5,6	10,6	11	8,9	5

Fonte: Statistique Canada - L'agence statistique nationale du Canada brosse le portrait de l'économie, de la société et des entreprises - STATCAN

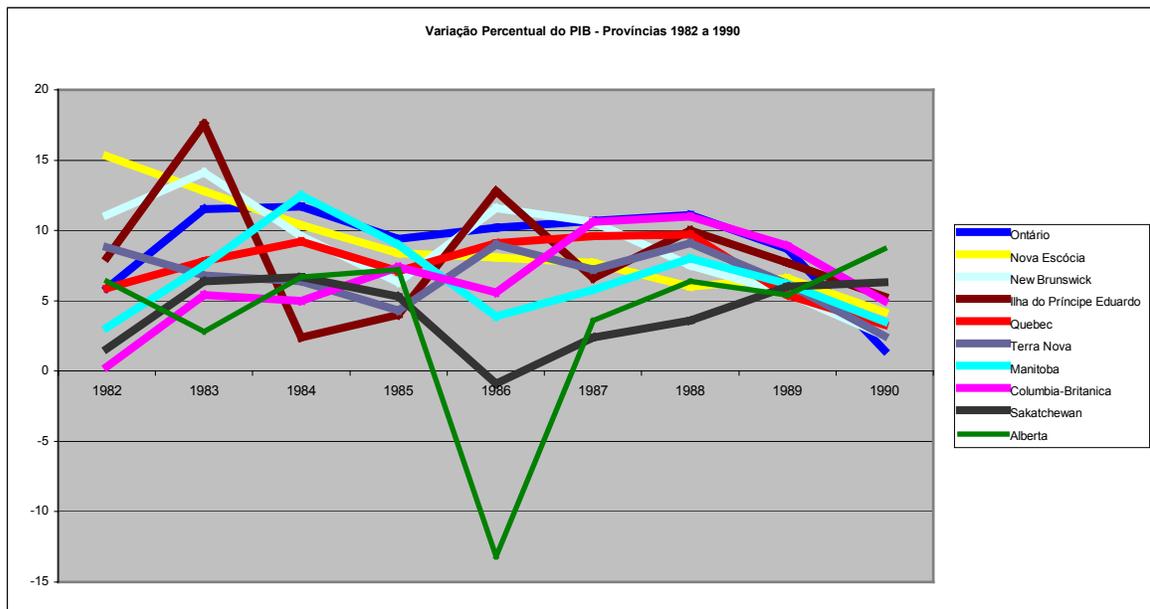
No período de discussão das propostas que culminaram no Acordo do Lago Meech, as províncias de Alberta, Saskatchewan, Manitoba e Colômbia Britânica passavam por momentos de retração econômica, em maior ou menor grau o que foi um fator importante para a definição das preferências provinciais, pois a partir de 1987 o prazo de três anos para a ratificação do Acordo do Lago Meech passava a contar.

A análise da variação do PIB das províncias de forma ampla pode oferecer indícios de que este é um fator decisivo para a formação das preferências dos atores provinciais. Movimentos de retração e expansão econômica são momentos em que as lideranças políticas podem barganhar benefícios que mantenham os níveis de crescimento ou que produzam condições para que o crescimento econômico produza, em alguma circunstância, algum dividendo político. Ao analisar o PIB de todas as províncias em conjunto, entre 1982 e 1990, verifica-se que de 1982 a 1983 – período em que ocorreram os debates acerca da proposta do Primeiro-Ministro Trudeau e o estabelecimento da Lei Constitucional de 1982

– houve uma dispersão significativa do PIB das províncias em termos percentuais. A variação do PIB de uma unidade nacional ou subnacional pode ser influenciada por inúmeros fatores e no caso do Canadá não é possível ignorar que neste período a recessão norte-americana, associada aos altos preços dos combustíveis fósseis e ao aumento contínuo dos juros internacionais tiveram algum impacto nessa variação. O importante a destacar é que o processo econômico contribuiu para a formação dos interesses e das preferências dos indivíduos e dos entes subnacionais e, nesse caso específico, faz sentido supor a existência de conflito de interesses, o que aumenta o custo da cooperação em decorrência da forte desigualdade em termos macroeconômicos naquele período.

Entre 1985 e 1987, momento em que as negociações que culminariam nos Acordos do Lago Meech estavam em curso, a trajetória da variação percentual de todas as províncias apresenta uma dispersão ainda maior desses indicadores, principalmente no ano de 1986. A média da variação anual do PIB das províncias no período compreendido entre 1982 e 1985 foi de 7,97% e, no período seguinte, de 1985 a 1987, foi de 6,63%. A tendência de diminuição do PIB das províncias acompanha as discussões ocorridas até 1987 e depois desse período essa tendência é acentuada sendo que a variação média do PIB das províncias entre 1988 e 1990 foi de 6,3%. Em 1990 é possível observar uma retração econômica generalizada, a exceção das províncias de Alberta e Saskatchewan, que tiveram crescimento em relação ao ano anterior.

Gráfico 12



Fonte: Statistique Canada - L'agence statistique nationale du Canada brosse le portrait de l'économie, de la société et des entreprises - STATCAN

As informações sobre a variação percentual do PIB das províncias não têm uma relação de determinação para a explicação dos fracassos dos Acordos do Lago Meech, mas contribuem para o entendimento de que – para além das questões sobre a sociedade distinta de Quebec e do poder de veto das províncias em relação ao poder do governo federal em implementar políticas nas províncias – os fatores econômicos, retratados na dimensão da desigualdade federativa “Produção e Impostos” contribuem para a formação dos interesses e das preferências das províncias nesse processo.

A desigualdade verificada entre as províncias em relação ao crescimento do PIB no início das negociações e a convergência negativa observada a partir de 1990 sugerem que as discussões de qualquer mecanismo de alteração dos instrumentos de repartição teriam um custo elevado, em virtude de algumas características inerentes ao processo, como a desigualdade entre os participantes. A incerteza em torno, por exemplo, das conseqüências

que a cláusula de retirada poderia ter sobre os programas sociais provinciais contribuiu de certo modo para que as províncias preferissem o acordo anterior estabelecido pela Lei Constitucional de 1982, ao invés tentar discutir um novo acordo. A não aceitação do Acordo do Lago Meech de certa forma serviu para a acomodação das tensões federativas num momento de retração econômica para quase todas as províncias.

As negociações entre as províncias e o governo federal para a repatriação da constituição e a criação de mecanismos para a alteração constitucional, no período entre 1982 e 1987, foram caracterizadas por uma sucessão de ofertas e contra-ofertas que em momento algum lograram em produzir uma decisão que atendesse todas as partes envolvidas. A resistência da província francófona em aceitar as propostas do governo federal de forma isolada e também com o apoio das outras nove províncias pode assemelhar-se a um veto, contudo alterações importantes passaram a vigorar no contexto constitucional sem a participação da província de Quebec e sem o estabelecimento de um acordo para isso.

Durante o prazo para a ratificação pelas assembleias legislativas provinciais, as províncias de Manitoba e Nouveau Brunswick resistiram em aceitar a definição de Quebec como uma sociedade distinta dentro do Canadá, ao argumento que isso produziria uma federação em que um ente não seria apenas diverso e desigual, mas teria prerrogativas especiais. Essas mesmas províncias também discordavam da constitucionalização da cláusula de retirada que versava sobre a possibilidade de uma província se retirar de um programa federal com a justa compensação financeira e, no caso específico de Manitoba, a retirada das negociações por duas vezes contribuiu para a impossibilidade de estabelecer um arranjo cooperativo em torno das alterações constitucionais.

A observação de alguns aspectos não só da dimensão Estruturas Políticas como Produção e Impostos no contexto canadense oferecem algumas indicações sobre a presença dessas desigualdades nos debates sobre a repatriação da constituição e da fórmula de alteração e de como estavam presentes nas ofertas e contra-ofertas em torno dos esforços para, ao mesmo tempo, alterar a constituição e atender as demandas e reivindicações das províncias, principalmente de Quebec.

5.4 Alterações Constitucionais, Desigualdades e Barganha na Federação Brasileira

No Brasil a maior parte das modificações constitucionais está atrelada a mudança de regime político em que se alternaram fases nas quais o poder se concentra nos estados e outras em que o foco de poder estaria no governo federal.(CARVALHO, 1996). Das sete constituições brasileiras seis definiam o Brasil como uma federação, as de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967/1969 e 1988. A constituição de 1891 não teve como objeto a necessidade de acomodar as diferenças étnico-culturais de diferentes regiões, como é o caso canadense, nem movimentos secessão. Em consequência disso, a idéia de federação no Brasil tem como substrato a noção de que todo o poder emana do povo e não da nação ou das unidades constitutivas. (SOUZA, 2005).

A Constituição de 1891 sobreviveu até a década de 30 do século XX, quando em 11 de novembro de 1930 foi baixado o Decreto 19.398 o qual instituía o governo provisório, que iniciava a era Vargas e o fim da Constituição de 1891. Em 1934 foi promulgada uma nova Constituição que, ao menos do ponto de vista formal, tentava reforçar, entre outros temas, os vínculos federais, o papel do Senado como garantidor da Constituição e a instituição de órgãos fiscalizadores como o Ministério Público e o Tribunal de Contas. Um

dos fatos mais importantes surgidos no contexto da Constituição de 1934 foi a reforma eleitoral que mudou sensivelmente a distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados, cuja idéia era permitir que os estados menos populosos e conseqüentemente com menos representatividade na câmara baixa ampliassem sua participação política com o objetivo de contrabalançar não só o poder político, como também o poder econômico dos estados mais fortes à época.

A Constituição de 1937, promulgada após o golpe de estado levado a termo por Getúlio Vargas, subtraía poder dos entes subnacionais, como a capacidade de legislar sobre as relações externas entre os estados, substituía os governadores eleitos por interventores e concentrava o poder no governo federal. A federação nesse período estava presente apenas como uma formalidade no âmbito do artigo 3º da Constituição de 1937.

Com o fim da era Vargas e a necessidade de um novo arranjo constitucional que contemplasse a democracia, foi promulgada em 1946 uma nova Constituição. Esta nova Carta previa mecanismo de transferências de receitas para os municípios sem necessariamente beneficiar os estados. Esta constituição também inseriu a idéia de desenvolvimento regional, ou seja, a criação de instrumentos com objetivo de diminuir as desigualdades inter-regionais. A Constituição de 1946 foi uma das mais duradouras no contexto da República, permanecendo em vigência, ao menos do ponto de vista formal até 1967.

Em 1964 os militares apropriaram-se do estado e iniciaram reformas com o objetivo de centralizar ainda mais o poder político, por exemplo, a reforma tributária de 1966. A culminação delas ocorreu em 1967 quando foi promulgada uma nova Constituição que, com a emenda de 1969, alterava não só aspectos importantes do sistema político partidário como também as relações federativas. Apesar disso, o poder estadual não perdeu força, ao

menos na arena política, pois o papel dos governadores era essencial para a manutenção do regime. A relação entre o poder central e o poder estadual nesse período era pautada no dispositivo dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM). O critério de distribuição abandonou a repartição uniforme entre os constitutivos, passando a incorporar o objetivo de maior equalização fiscal pela adoção do critério de população e inverso da renda *per capita*. No regime militar, as esferas subnacionais também recebiam as chamadas transferências negociadas, que cresceram significativamente no período. (SOUZA, 2005).

Com o fim do regime autoritário e a instauração de democracia seria necessário estabelecer uma nova carta magna que incorporasse os preceitos de uma vida política democrática e resgatasse “a dívida social” adquirida pelo regime anterior. Um dos pontos essenciais que pautariam os trabalhos da Assembléia Constituinte iniciados em 1987 seria a renovação do federalismo e o estabelecimento de uma federação de fato.

Uma das peculiaridades da Constituição promulgada em outubro de 1988, em relações a outras constituições, é que ela regula, além dos princípios, regras e direitos individuais, coletivos e sociais, várias políticas públicas. Este aspecto produz alguns entraves para a modificação dos dispositivos que estão relacionados principalmente a determinadas políticas, o que afeta diretamente as relações federativas.

A partir da Constituição de 1988 a federação brasileira é caracterizada pela existência de três níveis de governo, o federal, o estadual e o municipal que possuem poderes legislativos e judiciários. A possibilidade de intervenção do governo federal nas outras esferas de governo ficou sensivelmente reduzida, todavia poucas competências constitucionais exclusivas são conferidas a estados e municípios. A federação no Brasil, do ponto de vista constitucional é uma federação simétrica, pois todas as unidades

constitutivas possuem poderes e competências iguais, no entanto uma das características da federação brasileira é que as modificações constitucionais não precisam ser ratificadas pelas assembleias estaduais para terem validade tendo em vista que os representantes no Senado Federal teriam essa função.

No que se refere à distribuição de competências, são poucas que escapam da esfera federal, sendo que a competência pelos serviços sociais é de co-responsabilidade das três esferas como demonstra o quadro abaixo:

Quadro 9

Competências Compartilhadas pelas Esferas de Governo a partir da Constituição de 1988

ESFERA DE GOVERNO	SERVIÇO/ATIVIDADE
Federal-estadual-local (competências partilhadas)	<ul style="list-style-type: none"> • Saúde e assistência pública • Assistência aos portadores de deficiência • Preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos • Proteção do meio ambiente e dos recursos naturais • Cultura, educação e ciência • Preservação das florestas, da fauna e da flora • Agropecuária e abastecimento alimentar • Habitação e saneamento • Combate à pobreza e aos fatores de marginalização social • Exploração das atividades hídricas e minerais • Segurança do trânsito • Políticas para pequenas empresas • Turismo e lazer

Fonte: Extraído e adaptado de SOUZA, 2005

A possibilidade de cooperação entre os vários níveis de governo dentro da federação brasileira possui obstáculos como as desigualdades entre os governos subnacionais para implementarem políticas públicas federais e a ausência de mecanismos constitucionais para promover a cooperação entre os membros da federação. (SOUZA, 2005).

Contudo, desde 1988, as emendas constitucionais implicaram modificações nas relações entre governos em comparação ao arranjo constitucional original de 1988. Essas mudanças impuseram limites na liberdade das instâncias subnacionais de aplicar recursos próprios, como resultado da política de ajuste fiscal; vincularam parcela das receitas subnacionais à aplicação nos serviços de saúde e educação fundamental e reduziram os recursos federais sem vinculações transferidos para estados e municípios. Emendas e outras leis infraconstitucionais também criaram novas contribuições e aumentaram as alíquotas de algumas já existentes, mas que não são partilhadas com as esferas subnacionais, reduzindo a participação dos recursos à disposição dos entes subnacionais *vis-à-vis* a esfera federal. (SOUZA, 2005: 118).

Interpretações sobre a questão tributária e fiscal focalizam as dificuldades de implementação de qualquer processo de reforma devido, entre outros fatores, à probabilidade de perdas para os entes subnacionais em diversos contextos. A possibilidade de alteração dos mecanismos constitucionais de tributação traz à tona a questão da formação de um arranjo cooperativo num contexto de desigualdade. Sendo assim, a observação das desigualdades federativas e das negociações sobre questões tributárias pode suscitar evidências sobre a barganha e seu colapso em torno das desigualdades federativas.

No Brasil, a reforma dos mecanismos constitucionais voltados para a questão tributária é um dos principais elementos do debate sobre a federação brasileira, pois implica a definição daquilo que seja justo e aceitável para todas as partes no que se refere à distribuição dos recursos provenientes da arrecadação. Além disso, a questão tributária relaciona-se com um dos itens principais da noção de federalismo entendido como um princípio, pois envolve a autonomia dos membros subnacionais para elaborar seus orçamentos e políticas a partir dos interesses locais, e não como resultante de um interesse

ou preferência constituída no âmbito federal. As reformas constitucionais voltadas para a questão tributária no Brasil conformam uma arena em que a capacidade política de cada um dos entes subnacionais é colocada à prova, não apenas em relação a eles mesmos, mas também em relação ao governo federal.

A construção de coalizões partidárias, com a presença dos governadores estaduais e sua relação com o executivo federal no contexto do sistema político brasileiro é uma das características da federação que não pode ser ignorada com fator importante para a definição do seu funcionamento. No entanto tentar analisar a federação a partir das desigualdades existentes entre os estados em relação às discussões em torno dos instrumentos tributários e fiscais oferece uma contribuição importante para o entendimento do arranjo federativo no Brasil. Alterações em instrumentos que afetem a geração de riquezas e arrecadação de impostos, bem como reformas estruturais são fatores que influenciam a distribuição dos benefícios no interior da federação e por isso tornam-se objeto de negociação. Contudo a percepção da necessidade de alteração desses mecanismos não produz, necessariamente, alterações significativas, o que gera a manutenção desses mecanismos, mesmo que eles continuem a produzir as distorções.

A análise de como os aspectos da desigualdade federativa podem contribuir para situações de não-acordo em processos de barganha em torno das alterações constitucionais será tratado, num primeiro momento, em termos regionais, o que permite observar de modo mais específico a questão das diferenças regionais no Brasil, que estão associadas às diferenças entre os estados.

A Constituição de 1988 previa em seu texto que após cinco anos de sua promulgação seria feita uma revisão em que se poderia alterar os dispositivos constitucionais, por maioria simples, de acordo com as necessidades e os interesses

surgidos no decorrer deste período. A Revisão Constitucional seria uma oportunidade para se discutir um dos principais temas da federação brasileira, a questão tributária, a qual se relaciona diretamente com as desigualdades regionais.

Durante a Revisão Constitucional de 1993/1994, os projetos de emenda constitucional para a questão tributária não obtiveram sucesso. Algumas interpretações sobre as reformas constitucionais no Brasil apontam para o fato que a Revisão Constitucional de 1993 foi caracterizada pela dispersão dos interesses em jogo, principalmente pela ausência de capacidade do governo central de articular propostas, devido à crise pós-impeachment e os impactos negativos das investigações envolvendo parlamentares em torno de desvios e fraudes no orçamento. (MELO, 2002).

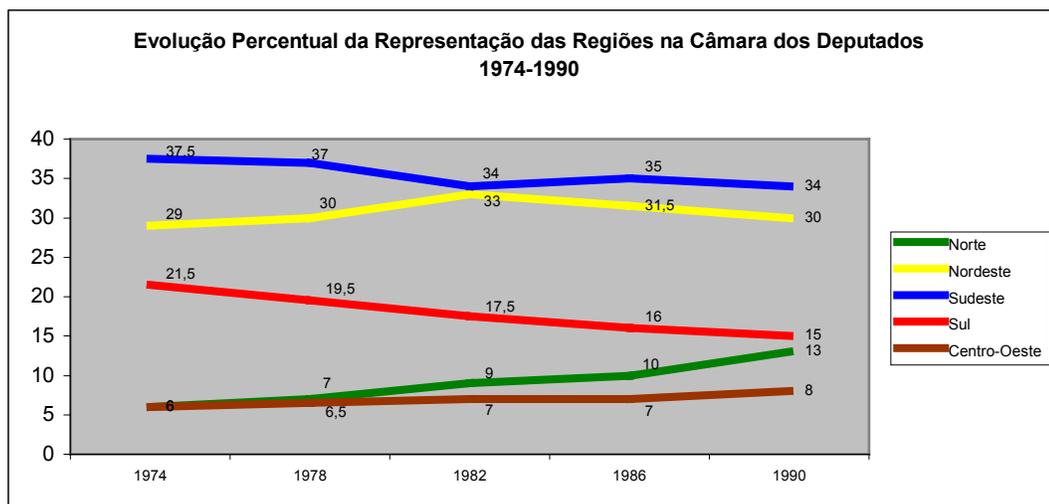
Diante deste contexto, seria possível buscar uma outra perspectiva para se analisar os motivos pelos quais a revisão constitucional de 1993 não conseguiu levar adiante a reforma do sistema tributário nacional que é um fator fundamental para a diminuição das desigualdades regionais no Brasil? No âmbito dessa tese o argumento é que um dos fatores que levaram a um não-acordo sobre o sistema tributário nacional durante a Revisão Constitucional de 1993 está associado ao contexto político eleitoral, referido anteriormente, mas também ao fato de que as desigualdades federativas contribuem para o colapso da barganha.

No Brasil, a dimensão Aspectos Populacionais e Étnico-Culturais não é um fator estruturante da federação, muito em virtude do fato que as possíveis clivagens étnico-culturais não se conformaram em demandas por um espaço geográfico específico nem se tornaram um tema político determinante para a ação dos entes subnacionais. Mas a população de cada um dos entes subnacionais é um elemento importante para a definição da

representação subnacional na câmara baixa, o que é determinante para o processo político-eleitoral e para as relações federativas.

A representação das bancadas estaduais no período da Revisão Constitucional de 1993 oferece algumas informações importantes acerca da desigualdade federativa na dimensão Estruturas Políticas. No Brasil, ao contrário do Canadá, a definição de um piso e um teto para o número de representantes na Câmara dos Deputados é um fator que gera distorções na representatividade e por isso pode ser considerado como um elemento de desigualdade, como apontam autores como Jairo Nicolau (1997) e Stepan (2001 e 1999). O gráfico 12 apresenta a evolução percentual da distribuição de cadeiras na Câmara dos Deputados a partir de 1974.

Gráfico 13



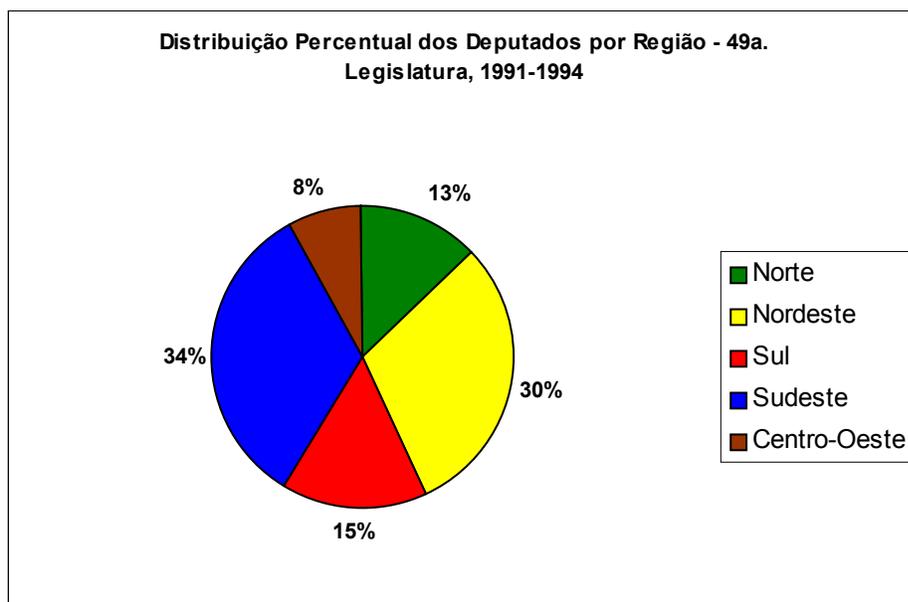
Fonte: Câmara dos Deputados

As distorções causadas pelo piso e pelo teto do número de representantes na câmara baixa da federação brasileira conformam-se em componentes da desigualdade federativa a serem explorados. Numa perspectiva histórica, é possível observar que, em termos percentuais, a Região Sul, entre 1974 e 1990, apresenta uma redução de 6 pontos

percentuais em termos de representatividade em relação ao total de cadeiras. A Região Norte, no mesmo período, apresenta aumento de 7 pontos percentuais. O Sudeste, no pleito de 1974, possuía na Câmara do Deputados 37,5% das cadeiras e em 1990, esse percentual era de 34%. A Região Nordeste apresentou, entre 1974 e 1990 uma variação de 1 ponto percentual, passando de 29% em 1974, para 30% do total de cadeiras na Câmara.

Na 49ª Legislatura, o número total de deputados era de 503, sendo que o estado de São Paulo possuía 60 parlamentares e os estados do Amapá, Amazonas, Acre, Rondônia, Roraima, Tocantins, Sergipe, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte e o Distrito Federal possuíam 8 deputados. Sob a perspectiva regional, a Região Sudeste correspondia a 34% do total de deputados, a Região Nordeste a 30%, a Região Sul, 15%, a Região Norte, 13% e a Região Centro-Oeste a 8%. (Gráfico 14).

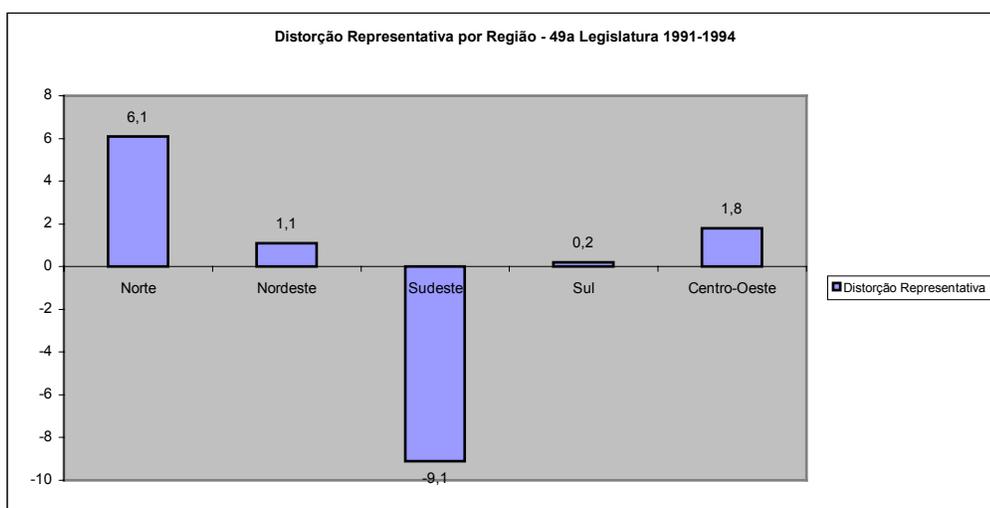
Gráfico 14



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

A desproporcionalidade entre o número de cidadãos de um ente subnacional e o número de representantes na Câmara Federal analisada por Jairo Nicolau (1997) é considerada como a dimensão federativa da alocação desproporcional da representação estadual no sistema político brasileiro e, no âmbito dessa tese, é também uma das dimensões da desigualdade federativa. Segundo Nicolau (1997), a distorção representativa na 49ª Legislatura da Região Sudeste era de $-9,1\%$, enquanto na Região Nordeste foi de $+1,1\%$ e na Região Sul, $+0,2\%$. A Região Norte tinha uma distorção representativa de $+6,1\%$ e o Centro-Oeste de $+1,8\%$, no mesmo período. (Gráfico 15).

Gráfico 15



Fonte: Adaptado a partir de: Nicolau, J. "Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira", **Dados**, Vol. 40, no. 3, 1997.

Neste sentido, a Dimensão Estrutura Política, no componente representação subnacional, teve um impacto relevante para os processos de alteração constitucional em virtude do fato que para quase todas as regiões e estados brasileiros a sub ou a sobre-representação são características importantes que definem a capacidade de cada um dos

entes subnacionais de sustentar seus interesses na arena legislativa. O número de representantes na arena legislativa é um fator fundamental num contexto em que as possíveis alterações no marco constitucional resultam de maiorias simples; dessa forma, o número de representantes influi na composição de alianças, na formação de coalizões e no jogo de ofertas e contra-ofertas em que cada participante conhece a capacidade de ação de seu semelhante no processo de negociação. Soma-se a isso o fato de que em questões nas quais a distribuição dos benefícios ou dos custos gerados está em debate, os entes que possuem distorções em termos representativos possivelmente tentarão compensar ou valorizar esta situação em benefício próprio.

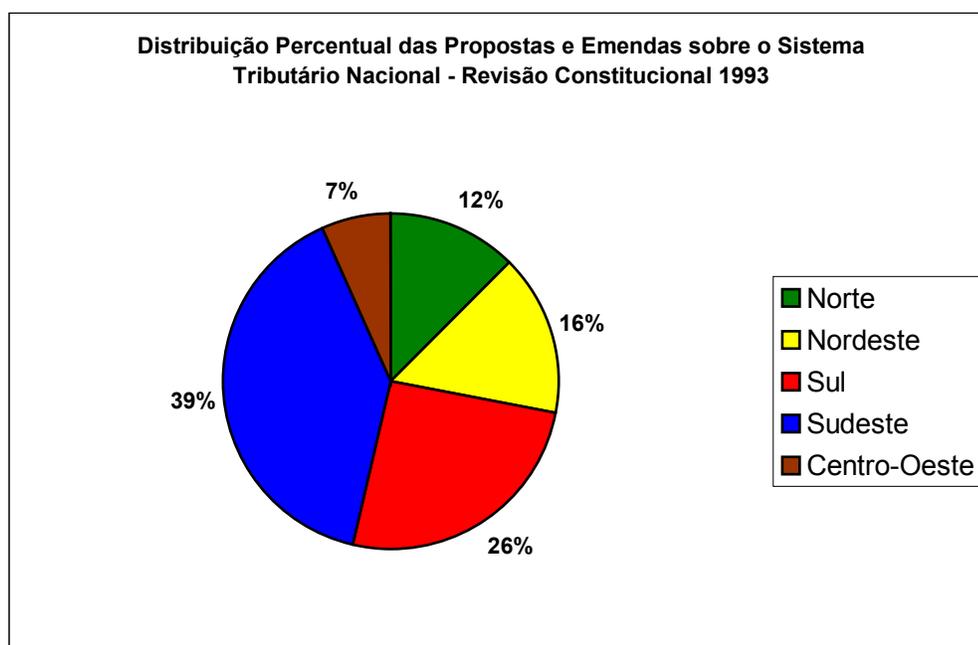
A análise, no período da Revisão Constitucional de 1993, das propostas revisionais e das emendas a estas propostas pode revelar alguns aspectos relacionados aos interesses estaduais em relação a possíveis alterações no sistema tributário nacional. As propostas individuais feitas pelos deputados são influenciadas por inúmeros fatores de acordo com o interesse de cada parlamentar; nesse sentido, ao fazer uma proposta revisional ou uma emenda a uma proposta revisional, o deputado tem como objetivo o atendimento de seus interesses de acordo com o contexto político-partidário do momento e também o atendimento de determinadas demandas relacionadas com sua base eleitoral ou com o chefe do executivo estadual.

As propostas elaboradas no período revisional de 1993 relacionadas ao sistema tributário nacional oferecem a possibilidade de estimar, mesmo que de forma genérica, o interesse dos deputados e, conseqüentemente, do estado em relação ao tema. Não é possível ignorar que em muitos casos as propostas sobre o sistema tributário nacional poderiam variar desde questões sobre percentuais de aumento para servidores estaduais até alterações das alíquotas do Imposto sob Circulação de Mercadorias, Bens e Serviços (ICMS), mas

também, não é possível desconsiderar que o número de propostas sobre o tema é uma estimativa do interesse da bancada estadual em relação a matéria.

Na revisão constitucional de 1993 das quase 30.000 proposições e emendas a essas proposições, 1618 versavam de algum modo sobre o sistema tributário, sendo que 1560 eram propostas individuais. Dessas, 616 eram provenientes de deputados ou senadores da região Sudeste, o que equivale a 39%. Outras 399 eram da região Sul, o que corresponde a 26% do total. Os projetos oriundos da região Nordeste somaram 245 ou 16% do total. As Regiões Norte e Centro-Oeste tiveram respectivamente 194 e 106, ou 12% e 7% do total de propostas.

Gráfico 16



Fonte: Câmara dos Deputados

A distribuição percentual das propostas por região quando comparada com a distribuição percentual por região dos deputados mostra que, apesar da Região Nordeste ter

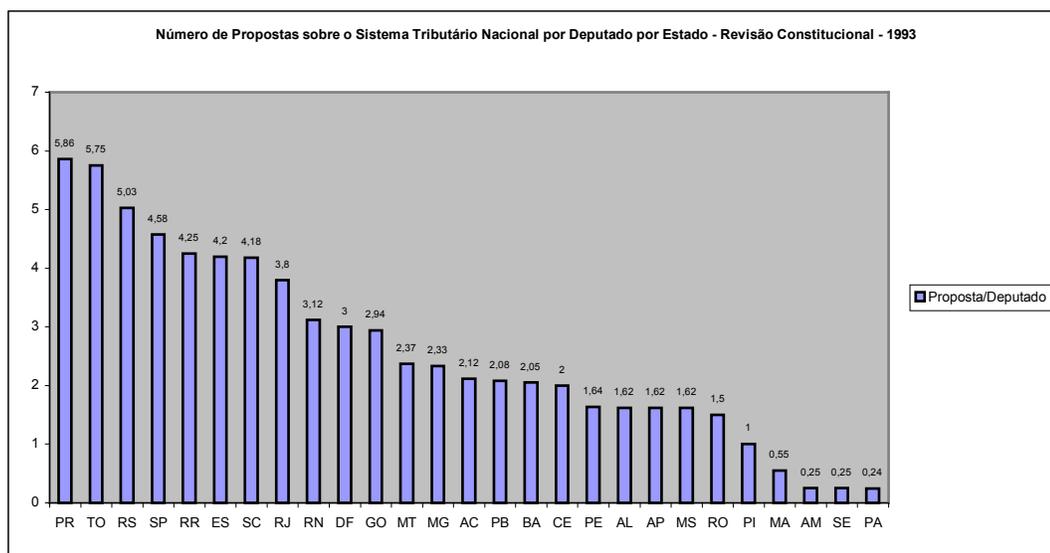
30% das cadeiras na Câmara, somente 16% do total de propostas foram provenientes dessa região. De outro lado, a Região Sudeste apresentou 39% das propostas que tocavam no tema do sistema tributário nacional, sendo que em termos percentuais possuía, na 49ª Legislatura, 34% do total de cadeiras na Câmara. A Região Sul apresenta uma situação ainda mais acentuada que o Sudeste, pois do total de propostas sobre o sistema tributário nacional, 26% foram provenientes de deputados do Sul, sendo que na Câmara o número de deputados dessa região corresponde a 15%. Tanto a Região Norte quanto a Centro-Oeste não apresentaram discrepâncias significativas em relação a distribuição percentual de cadeiras e a distribuição percentual do número de propostas.

A relação entre o número de propostas e a representação regional na Câmara dos Deputados é influenciada por inúmeros fatores, mas essa relação pode oferecer um indicativo que, no caso de propostas de alteração sobre o sistema tributário nacional, a desigualdade representativa, ou seja, o componente “representação subnacional” da Desigualdade Federativa, tem uma influência significativa, pois as Regiões Sul e Sudeste, sendo as regiões que apresentam maiores graus de sub-representação, compensaram isso com um número maior de propostas sobre o tema tributário.

O número de propostas por deputado é influenciado por inúmeros fatores, por exemplo, a capacidade pessoal do parlamentar para tratar o tema, o número de parlamentares na bancada estadual, os arranjos partidários. Além disso, o conteúdo das propostas também pode variar, sendo algumas abrangentes e outras voltadas a assuntos secundários ou demasiadamente específicos. Mas não é possível ignorar que este número estima o interesse do agregado dos parlamentares de uma determinada unidade subnacional em torno do tema. Salvo as possíveis distorções, o estado do Paraná apresenta o maior número de propostas por deputado, seguido pelo estado do Tocantins e do Rio Grande do

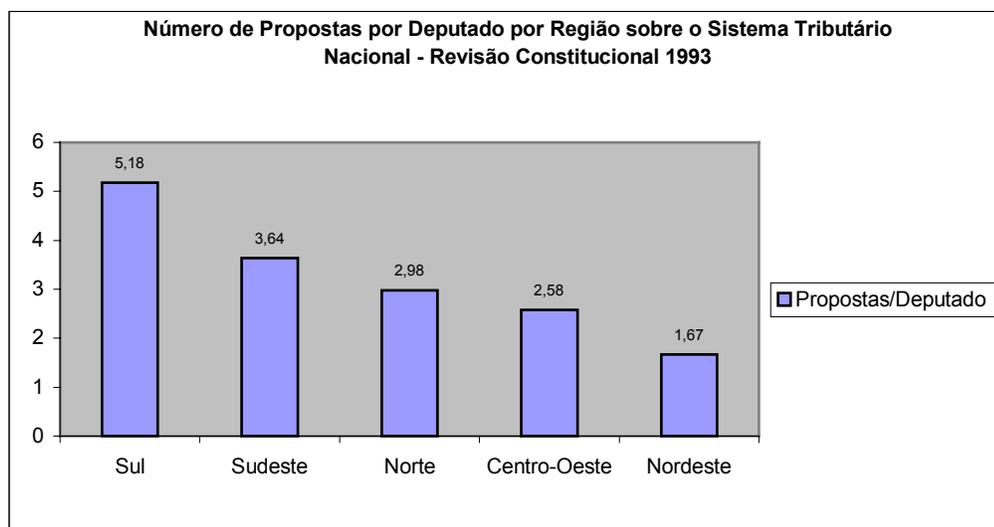
Sul. Em termos regionais o Sul, com a terceira bancada regional, apresenta o maior número de propostas por deputados.

Gráfico 17



Fonte: Câmara dos Deputados

Gráfico 18



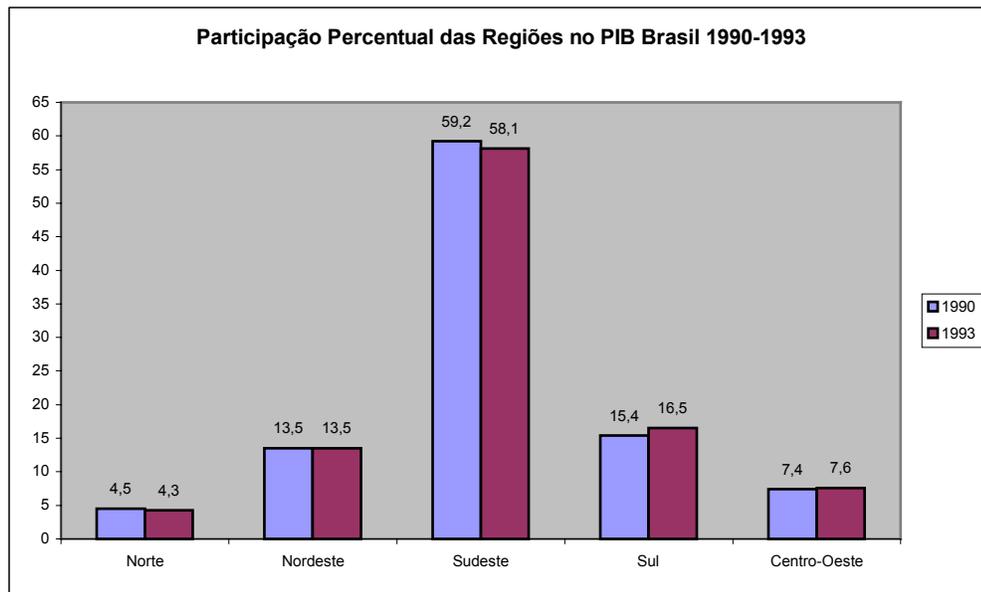
Fonte: Câmara dos Deputados

As distorções da representação no parlamento podem ter como resultado um esforço compensatório, principalmente por aqueles entes subnacionais que estão em situação de sub-representação. Esse esforço compensatório pode ter um efeito deletério para a construção de uma proposta factível que atenda minimamente o interesse de todas as partes.

A Dimensão Produção e Impostos no contexto da Revisão Constitucional de 1993 também pode oferecer evidências para o argumento sobre a barganha em torno das desigualdades federativas como fator para a manutenção das federações, no sentido que as alterações do sistema tributário nacional produziram uma situação de não-acordo em virtude do fato que a discussão da alteração na distribuição dos benefícios ou das transferências constitucionais gerariam mais incertezas em torno da situação futura, mesmo que no presente os custos para alguns entes fosse relativamente alto.

Dados relativos à participação das regiões no PIB entre 1990 e 1993 não apresentam variações expressivas, mas indicam, por exemplo, uma variação negativa de mais de 1% para a Região Sudeste neste período e, de forma oposta, a Região Sul apresentou uma variação positiva de mais de 1%. Estes dados, se comparados àqueles acerca da representação estadual na Câmara dos Deputados e da distribuição de propostas sobre o sistema tributário nacional na Reforma Constitucional de 1993, indicam a possibilidade de um conflito de interesses em que alguns atores visam modificações para assegurar, ao menos, a mesma quantidade de ganhos do presente, no futuro. Existem ainda situações nas quais estados, considerados em seu conjunto como regiões, buscaram aumentar os ganhos no futuro. As duas situações descritas acima estão inseridas num contexto de desigualdade ou assimetria no que se refere a representação política.

Gráfico 19



Fonte: Extraído e adaptado de JATOBÁ, A. D. S. C. & RAMOS, S. F. (2003)

A superação da situação descrita acima é possível por inúmeros caminhos, como a formação de coalizões e também a construção de um arranjo cooperativo. Contudo um dos problemas apontados para a ineficiência de qualquer processo de barganha é a aversão ao risco em relação, por exemplo, a um acordo no futuro. Durante a década de 1990 e principalmente nos anos em que a Revisão Constitucional funcionou, entre 1993 e 1994, o Brasil passava por um esforço de estabilização econômica, cujo resultado, em termos da federação, foi um processo de fortalecimento do executivo federal em relação aos governos subnacionais; além disso, o esforço macroeconômico para a estabilização da economia diminuía paulatinamente a possibilidade dos estados operarem com maior autonomia os orçamentos à sua disposição, por isso, qualquer modificação em mecanismos ou instrumentos que pudessem restringir ainda mais a autonomia estadual seria objeto de intensas negociações, barganhas e, possivelmente, impasses.

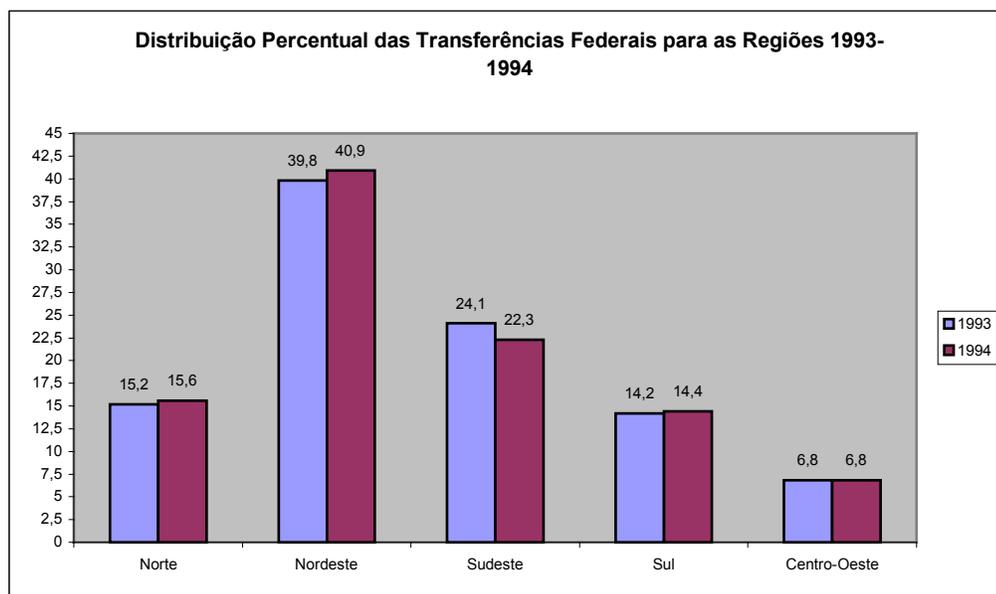
O que os gráficos 16, 18 e 19 sugerem é que as Regiões Sul e Sudeste, as quais possuem os maiores graus de sub-representação na Câmara, e foram, no contexto da Revisão Constitucional, aquelas que apresentaram o maior número de propostas em torno da matéria tributária entre 1990 e 1993 e, além disso, apresentaram uma variação oposta em relação a participação no PIB.

Esses dados são indicativos de que qualquer acordo ou proposta em torno de temas relacionados ao sistema tributário nacional encontraria inúmeros obstáculos num contexto em que o Sudeste, com a maior bancada e com o maior grau de sub-representação, apresentou tendência de queda no que se refere à participação no PIB brasileiro ao lado dos interesses regionais do Sul cuja participação no PIB apresenta uma tendência contrária. A partir disso é possível argumentar que os interesses de cada um dos estados, mesmo que agregados em regiões, possuiriam sinais diferentes quando o tema de possíveis alterações estivesse centrado na mudança da estrutura tributária, que tem relação não somente com o processo econômico, como também com o processo político, pois toca diretamente na capacidade dos estados e de seus governadores e representantes de implementarem políticas.

Um dos componentes importantes de todas as federações são os mecanismos de transferências de receitas da esfera federal para a esfera subnacional. Esses mecanismos também apontam para possíveis desigualdades entre estados e regiões no Brasil. Num contexto de restrição econômica, tais mecanismos são uma fonte de recursos fundamentais para que os estados possam atender os interesses locais. As transferências federais, voluntárias e constitucionais no período compreendido entre 1993 e 1994 mostram que a Região Sul e a Região Nordeste aumentaram a participação no total de transferências

constitucionais, 1,2% e 1,1% respectivamente, enquanto a Região Sudeste, no mesmo período, reduziu a sua participação em 1,8% como mostra o gráfico 20.

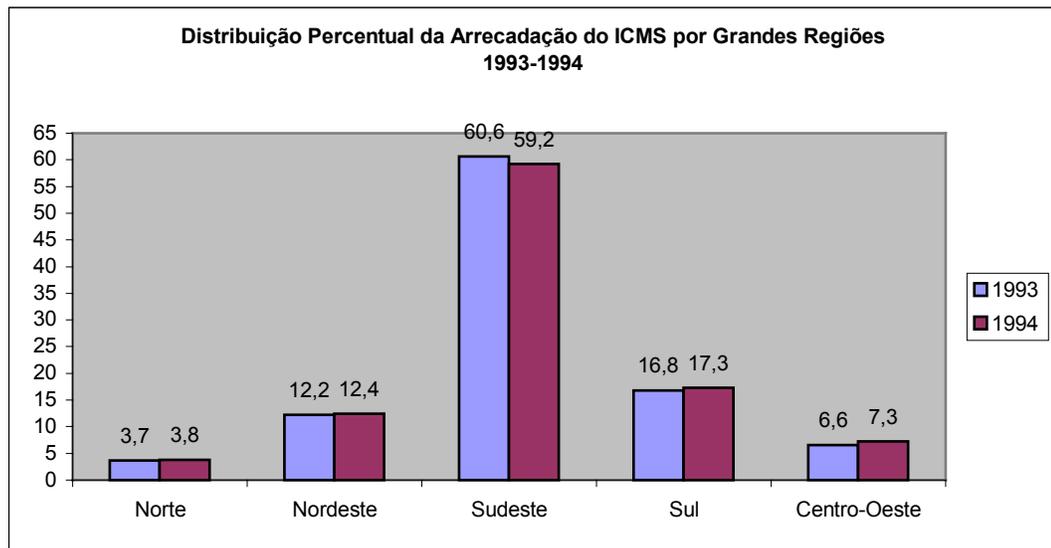
Gráfico 20



Fonte: Boletim do Banco Central

Outro aspecto que tem a ver com a desigualdade na dimensão Produção e Impostos é justamente a arrecadação de impostos pelo governo federal e a participação de cada região neste processo. Essa informação é importante por que revela também o peso que arrecadação e a distribuição de impostos tem para os entes subnacionais e como as diferenças de um período para outro podem também ser fatores importantes para a negociação de alterações constitucionais. As informações sobre a arrecadação do ICMS também foram agrupadas em regiões.

Gráfico 21



Fonte: Boletim do Banco Central

As informações sobre a arrecadação do ICMS mostram que os estados da Região Sudeste apresentam uma diminuição de 1,4% entre 1993 e 1994, sendo que todas as outras Regiões tiveram ligeiro crescimento da arrecadação no mesmo período. As informações sobre o PIB, as transferências e a distribuição da arrecadação do ICMS demonstram que a Região Sudeste apresentou nestes três conjuntos de informações indicadores negativos, o que demonstram que estes fatores, os quais agregam na dimensão Produção e Impostos, inserem-se em qualquer negociação sobre propostas de alteração no período da Revisão Constitucional.

A arena na qual as negociações em torno das alterações do sistema tributário nacional ocorrem é considerada de alta-complexidade tendo em vista que os mecanismos e as conseqüências do seu funcionamento não são de fácil compreensão pelos atores que não estão envolvidos diretamente pelo tema; além disso, a discussão em torno desse tema complexo sugere que os interesse e as preferências são determinadas não pelo ambiente

político imediato, mas sim por lealdades externas e fatores técnicos. As alterações no campo tributário, devido ao alto grau de incerteza, tendem à não-política, ao incrementalismo e à paralisia decisória. (MELO,2002)

Algumas características desse período, no que se refere à dinâmica federativa, devem ser ressaltadas, por exemplo a expansão do gasto e do endividamento dos governos estaduais que tinha como consequência o aumento dos efeitos deletérios do descontrole fiscal para as contas públicas nacionais. Nessa situação, os estados são agentes isolados que buscam benefícios por meio de táticas individuais em que a cooperação não é uma opção razoável. Numa situação de alteração constitucional, voltada também para a questão tributária, a formação de arranjos cooperativos e coalizões surgem como possibilidades. A existência de inúmeras propostas para a alteração do sistema tributário no período da Revisão Constitucional de 1993 sugere a possibilidade de inúmeros arranjos cooperativos em que os conflitos de interesses tornaram inviável a construção de um acordo. Nesse sentido, a idéia da ocorrência de um processo de barganha em torno das questões constitucionais tributárias em que os agentes possuem desigualdades substantivas é um argumento plausível. Além disso, mesmo que as propostas de alteração da Constituição de 1988, pudessem significar ganhos futuros, toda a ação em torno dos possíveis acordos ocorreram a partir das características presentes dos atores e no caso, da Revisão Constitucional de 1993, os estados, mesmo agregados em regiões, apresentavam desigualdades significativas em várias dimensões.

Os fatores acima citados são indicativos que os processos de barganhas entre os atores representantes dos estados no contexto da Revisão Constitucional de 1993 apresentaram situação de colapso em torno das propostas. Esse colapso significa mais um não acordo o qual junto com outras ações como o veto à propostas em situações em que um

agente tem possibilidade para isso, tem como resultado a manutenção do *status quo* das estruturas constitucionais. Em termos substantivos, a Revisão Constitucional de 1993 apresentou poucos resultados, sendo que apenas seis propostas transformaram-se em alterações constitucionais.

5.5 Desigualdades, Barganhas e Comparações

Os processos de alteração constitucional do Brasil e do Canadá, descritos acima, apresentam algumas peculiaridades. No Brasil, a Revisão Constitucional de 1993 tinha como característica a possibilidade de que os parlamentares alterassem os mais variados aspectos da constituição por maioria simples, não existindo um tema central que determinasse o eixo da Revisão Constitucional. A ausência de um tema ou eixo específico durante a Revisão Constitucional e a supressão da necessidade de compor maiorias qualificadas para a inclusão de alterações produziu um número relativamente alto de propostas, próximo de trinta mil proposições e emendas à proposições, o que tem o potencial de gerar incertezas em torno dos resultados.

Mesmo possuindo aspecto difuso, a Revisão Constitucional de 1993 abriu a possibilidade de discutir uma das questões centrais da própria dinâmica da federação brasileira que é o sistema tributário e fiscal, o que afeta diretamente a autonomia dos estados na federação. Apesar da oportunidade para modificar as estruturas constitucionais relacionadas a vários aspectos do sistema tributário nacional, os resultados da Revisão Constitucional relacionados à matéria foram exíguos.

No Canadá, os esforços para alteração da Lei Constitucional de 1867, a partir da década de 1980, tiveram um eixo declarado, que era a necessidade de recompor a federação

no sentido de incorporar as demandas da província de Quebec em torno da sua situação no contexto federativo canadense. A incorporação de uma fórmula de alteração e de modificações substantivas na Lei Constitucional conformariam-se em oportunidades para a discussão de vários pontos que envolviam a relação das províncias com o governo central e das províncias entre si como a possibilidade de compensações financeiras em situações que uma província qualquer não participasse de um programa ou de uma política federal que afetasse a competência provincial. Estas propostas surgiram durante as discussões sobre a repatriação da Lei Constitucional de 1867 até o fracasso dos Acordos do Lago Meech em 1990.

No caso brasileiro e no caso canadense, os esforços de modificação constitucional engendrados não tiveram o resultado esperado e mantiveram, ou pouco modificaram, a estrutura constitucional vigente. A comparação destes dois processos pode apontar a uma alternativa para os fatores que explicam o funcionamento das federações. Essa explicação alternativa argumenta que o colapso da barganha em torno das desigualdades federativas contribui para a manutenção das federações. O colapso da barganha em torno das desigualdades federativas, em ambos os casos, pode ser estimado a partir do momento em que essas desigualdades conformam-se em fatores presentes nos processos de alteração constitucional.

Uma das dimensões da desigualdade federativa analisada nas duas federações é a Estrutura Política, cujo componente principal é a representação subnacional no legislativo federal. A sub-representação ou a sobre-representação subnacional foi um fator determinante para a ação dos estados no caso brasileiro. No Canadá, a existência de mecanismos que garantem a representatividade proporcional das províncias na Câmara dos Comuns poderia anular este argumento, mas é preciso levar em consideração que esses

mecanismos, justamente por buscarem uma proporcionalidade em termos de representatividade, geraram alterações sensíveis na distribuição de forças na arena parlamentar. É possível supor que as mudanças populacionais, ao transformarem o equilíbrio de forças entre as províncias ao longo do tempo no parlamento, afetaram a forma pela qual estas mesmas províncias tentaram negociar seus interesses. Mas porque argumentar que as alterações na representatividade subnacional poderiam causar o colapso da barganha nos contextos de alteração constitucional nas duas federações?

A resposta para a questão reside no fato de que as alterações constitucionais, para serem implementadas, deveriam passar pelo processo legislativo tanto no Brasil como no Canadá. Numa situação como essa, os mecanismos de distribuição das cadeiras e o número de cadeiras efetivo de cada ente subnacional é um fator decisivo, num contexto em que essas alterações teriam o potencial de produzir conflitos de interesse.

Em uma comparação, é possível observar que durante o processo de repatriação da Lei Constitucional de 1867 do Canadá, algumas províncias que tiveram, ao longo do tempo, alteração significativa em termos representativos na Câmara dos Comuns, apresentaram ações que se mostraram decisivas para o impasse nos possíveis acordos em torno dos mecanismos de modificação e das alterações constitucionais. Nouveau Brunswick, por exemplo, foi uma das províncias que sofreu alterações significativas no número de representantes na Câmara dos Comuns desde a formação da federação em 1867 e também foi uma das duas únicas províncias que aceitaram a proposta de repatriação unilateral da constituição feita pelo Primeiro-Ministro Trudeau em 1980.

No Brasil, apesar das propostas para a Revisão Constitucional de 1993 versarem sobre os mais variados assuntos, no que se refere à questão tributária, é possível observar

que os estados da Região Sul e Sudeste foram aqueles que apresentaram o maior número de propostas. Isso se deve, num primeiro momento, ao maior número absoluto de deputados dessas regiões no Congresso, mas de outro lado, ao verificar o número de propostas por deputado e por estado é possível observar que dois estados da Região Sul, Paraná e Rio Grande do Sul, apresentam o maior número de propostas por deputado sobre o sistema tributário nacional, no período da Revisão Constitucional de 1993. A Região Sul apresentava, também, uma evolução negativa na distribuição do número de cadeiras na Câmara desde 1974.

Tanto no Brasil quanto no Canadá, a questão da representação subnacional foi um fator presente no contexto das alterações constitucionais que refletia a capacidade que cada um dos entes subnacionais tinha para negociar seus interesses em situações em que a decisão é fruto da regra da maioria. Em situações como essa, a formação de coalizões é recorrente, mas implica também problemas de ação coletiva, a partir do momento em que é necessário definir as porções de benefício que caberá a cada um dos agentes e a aceitação ou não dos agentes, os quais devido às desigualdades em termos representativos, serão de fato caronas no processo. Numa situação de alteração constitucional em que o resultado depende da formação de maiorias parlamentares e que existem grande número de propostas, grande número de atores com capacidades representativas desiguais, seja pela sub-representação ou sobre-representação, a materialização de qualquer acordo amplo se mostra inviável como foi o caso da Revisão Constitucional de 1993. Este argumento está voltado para uma situação específica do caso brasileiro, mas, no caso canadense, no que se refere à representação subnacional, um aspecto pode ser levantando. Num contexto de grandes desigualdades representativas podem ocorrer situações que sugerem processos de barganha descentralizada, ou seja, situações em que dentro do conjunto de atores

interessados na aquisição ou distribuição de algo, a barganha ocorre em vários eixos. Em 1980, a aceitação da repatriação pelas províncias de Ontário e Nouveau Brunswick, províncias que perderam espaço ao longo do tempo na Câmara do Comuns, aponta para a convergência de interesses entre o governo federal e essas duas províncias. O bloco dissidente formado pelas outras províncias canadenses formou um outro eixo de negociações e barganha, em torno do mesmo tema, com o objetivo de ter suas demandas atendidas. É nesse momento que a barganha pode falhar, pois cada um desses blocos pode ser incapaz ou mesmo pode não querer levar em consideração os impactos que os resultados da barganha, dentro de um bloco específico, têm para o outro conjunto de atores.

A dimensão Produção e Impostos da desigualdade federativa apresenta-se como um dos fatores determinantes para a discussão da estrutura da própria federação, pois a arrecadação de impostos, a distribuição de receitas e a capacidade econômica são refletidas nos interesses de cada ente subnacional num contexto de alteração constitucional. Isso não quer dizer que a dinâmica das relações federativas seja determinada apenas por interesses econômicos, mas esta é uma dimensão que pode ter um peso relativamente alto quando comparada à outras dimensões da desigualdade federativa. O argumento esboçado é que mesmo em federações como Canadá, em que o eixo do debate sobre a federação possuía um componente político-cultural, que envolvia os conceitos de nação, soberania e autonomia, a discussão em torno da dimensão Produção e Impostos e seus componentes produziu impasses em momentos de alteração constitucional. No caso brasileiro, o aspecto marcadamente desigual em termos econômicos e sociais, não só dos estados como das regiões, é um dos eixos de funcionamento da federação brasileira.

Do ponto de vista analítico, a dimensão Produção e Impostos oferece a possibilidade de explorar um dos elementos mais importantes relacionados às idéias de federação e

barganha. A definição de acordos em torno da distribuição de receitas em momentos de alteração constitucional pode ser um processo custoso, pois o que está em “jogo” é a alteração de regras estabelecidas e em funcionamento no presente os quais podem gerar tanto perdas como ganhos no futuro. Diante dessa situação, é possível supor que os agentes, ou seja, os entes subnacionais, levarão em conta diversas situações no presente como fator de negociação e barganha. Soma-se a isso, o fato de que em federações como o Brasil e o Canadá, com um número relativamente grande de entes subnacionais, a construção de acordos que possam atender as demandas de cada ente é relativamente custosa; nesse sentido, o número de atores, o número de propostas e as possibilidades de ganhos ou perdas futuras ocasionadas por alterações no presente são aspectos relevantes para a dinâmica federativa. A descrição das desigualdades entre os entes subnacionais na dimensão Produção e Impostos pode oferecer uma estimativa da importância dessas desigualdades para a produção de possíveis acordos ou alterações. Tanto no Brasil como no Canadá foi possível observar que as desigualdades nessa dimensão estavam presentes e contribuíam para que determinados entes subnacionais definissem suas posições em relação aos processos de alteração constitucional.

Comparando os dois processos é possível notar que Canadá e Brasil, no momento em que as negociações em torno das alterações constitucionais tomavam curso, estavam inseridos num ambiente de restrições econômicas, mesmo que ocasionadas por fatores diversos, o que tornou a negociação de mecanismos de tributação, incentivos e repartição de receitas muito mais complexa. A complexidade da negociação reflete também a dificuldade dos entes subnacionais em barganhar benefícios numa situação em que qualquer ganho unilateral pode significar custos coletivos. A barganha, nesse caso, é por definição ineficiente.

No Canadá no período em que os Acordos do Lago Meech eram objeto de negociação, a evolução percentual do PIB da maior parte das províncias apresentou tendência de queda, sendo que, no ano de 1990, essa tendência é acentuada. Ao lado disso, o debate sobre poder do governo federal de investir em políticas públicas sociais e em instrumentos de equalização voltados para as províncias afetava diretamente a capacidade das províncias em promover políticas sociais, mesmo que isso tivesse como efeito colateral a perda de autonomia em setores cuja competência constitucional para atuar seria provincial. É possível argumentar que, no caso canadense, mesmo que o eixo central de toda a negociação para o repatriamento da constituição girasse em torno da situação de Quebec, a barganha em torno dos instrumentos de equalização (*peréquation*) e do poder federal de investir assumiam um papel relevante no processo. Isso, num contexto de restrição econômica, gerou impasses e conseqüentemente a ineficiência da barganha.

Se no Canadá a dimensão Produção e Impostos aparece como uma variável interveniente no processo de negociação das alterações constitucionais, no Brasil, mesmo com o caráter difuso da Revisão Constitucional de 1993, as desigualdades econômicas aparecem como um dos focos mais importantes da dinâmica federativa e conseqüentemente essa dimensão assume um papel de destaque na federação brasileira.

Durante a Revisão Constitucional de 1993, as desigualdades econômicas contribuíram na formação dos interesses dos agentes subnacionais, principalmente pela grande disparidade entre os estados. O Produto interno Bruto (PIB) de São Paulo, em valores de 1993, foi de R\$6.198.095.000,00, enquanto o PIB do estado de Roraima foi de R\$ 9.430.000,00; ou seja, o PIB de São Paulo é 657 vezes o PIB de Roraima. Em comparação com o Canadá, em 1987, ano em que as negociações provinciais e federais levaram aos Acordos do Lago Meech, o PIB de Ontário foi de U\$CAN 230.778.000.000 e

do PIB da província da Île du Prince Edouard foi de U\$CAN 1.737.000.000; nesse caso, o PIB de Ontário é 132 vezes o PIB da Île du Prince Edouard. Estas informações reforçam o argumento de que a desigualdade no Brasil é uma questão central para a federação, mas também revela que no, Canadá, essa mesma desigualdade tem um aspecto relevante em qualquer processo de alteração constitucional.

Comparando-se os dois processos, as desigualdades da dimensão “Estrutura Política”, aliadas às desigualdades da dimensão Produção e Impostos, tem o potencial de gerar situações em que as propostas de mudança na estrutura constitucional têm sinais diferenciados para cada um dos entes subnacionais e isso pode levar a uma situação em que a perspectiva de alteração de qualquer mecanismo gera mais incertezas do que convicções em torno dos possíveis benefícios, dado a imensa profusão de interesses em negociação. As desigualdades presentes nas duas federações, num contexto de restrição econômica, produziram conflitos de interesses que, num processo de barganha, eram irreconciliáveis.

A Revisão Constitucional no Brasil e a Repatriação e alteração constitucional canadense não resultaram em alterações significativas nos marcos constitucionais de ambos países e no que se refere apenas ao Canadá, o objetivo de aperfeiçoar a estrutura constitucional para atender as demandas da província de Quebec não foi alcançado. Tanto no Brasil quanto no Canadá, os aspectos que são considerados como ameaças à integridade federativa e que por isso mesmo deveriam ser abarcados no contexto de alteração das estruturas constitucionais, permaneceram, de certa forma, intocados.

Das seis propostas aprovadas no contexto da Revisão Constitucional de 1993, apenas uma estava relacionada à questão tributária e mesmo assim instituiu mecanismos voltados para a estabilização macroeconômica da federação como um todo. O resultado geral da revisão foi a manutenção, no que se refere ao sistema tributário nacional, da

estrutura estabelecida em 1988, o que contribui para conservar as profundas desigualdades regionais. No Canadá, o fracasso dos Acordos do Lago Meech consolidou a indefinição constitucional em que a província francófona continua a ser uma unidade com uma situação distinta e indefinida dentro da federação.

Tanto no Brasil como no Canadá, a incapacidade de se instituir alterações constitucionais em temas fundamentais não gerou uma ruptura significativa no pacto federativo. As desigualdades como objeto ou instrumento de barganha no contexto de alterações constitucionais nesses dois países produziu situações em que as próprias negociações jamais chegaram a termo, sendo que as estruturas constitucionais permaneceram com poucas alterações.

Ao construir um quadro comparativo dos processos de alteração constitucional é possível identificar, de forma esquemática, as semelhanças e as diferenças em cada uma das federações em relação às dimensões da desigualdade federativa. (quadro 10)

Quadro 10

FEDERAÇÃO	BRASIL	CANADÁ
TIPO DA FEDERAÇÃO EM RELAÇÃO À ESTRUTURA CONSTITUCIONAL	SIMÉTRICA	ASSIMÉTRICA
OBJETIVO DO PROCESSO DE ALTERAÇÃO CONSTITUCIONAL	REVISÃO CONSTITUCIONAL	REPATRIAÇÃO CONSTITUCIONAL
ASPECTO DO PROCESSO DE ALTERAÇÃO CONSTITUCIONAL	Possibilidade de alteração de qualquer dispositivo da Constituição de 1988 por maioria simples no Congresso Nacional (DIFUSO)	Repatriação da Lei Constitucional de 1867 para permitir a introdução de mecanismos de alteração constitucional e para a inserção das demandas da província de Quebec (ESPECÍFICO)
DESIGUALDADES FEDERATIVAS	BRASIL	CANADÁ
ESTRUTURAS POLÍTICAS Representação Subnacional	Grau de distorção representativa no parlamento (ALTO)	Grau de distorção representativa no parlamento (BAIXO)
PRODUÇÃO E IMPOSTOS Produção Econômica	Diferença entre o maior e o menor PIB entre as unidades subnacionais (657 vezes)	Diferença entre o maior e o menor PIB entre as unidades subnacionais (132 vezes)
	Possibilidade de conflito em torno de dispositivos constitucionais voltados para repartição de receitas e instrumentos de equalização (ALTA)	Possibilidade de conflito em torno de dispositivos constitucionais voltados para repartição de receitas e instrumentos de equalização (ALTA)
ASPECTOS POPULACIONAIS E ÉTNICO-CULTURAIS	Desigualdade socioeconômica (ALTA)	Desigualdade socioeconômica (MÉDIA)
	Diferenças Étnico-culturais como fator estruturante da federação (NÃO)	Diferenças Étnico-culturais como fator estruturante da federação (SIM)

Depurando as informações do quadro 10 em outro quadro simplificado a partir do grau de importância das dimensões da desigualdade federativa para o processo de alteração constitucional, verifica-se que a dimensão Produção e Impostos tem um grau de importância alto em ambos os casos.

Quadro 11

DESIGUALDADES FEDERATIVAS Grau de importância no processo de alteração constitucional	BRASIL	CANADÁ
ESTRUTURAS POLÍTICAS	(ALTO)	(MÉDIO)
PRODUÇÃO E IMPOSTOS	(ALTO)	(ALTO)
ASPECTOS POPULACIONAIS E ÉTNICO-CULTURAIS	(BAIXO)	(ALTO)

A comparação das duas federações permite discutir alguns aspectos importantes acerca do debate em torno do funcionamento e da manutenção das federações. O primeiro aspecto é que os processos de alteração constitucional ocorridos nas duas federações, apesar de possuírem objetivos diferentes, tiveram obstáculos semelhantes como os impasses em torno de modificações que afetassem os mecanismos de repartição de receitas e os instrumentos de equalização federativa. Nas duas federações, a discussão desse tema foi recorrente e conformou-se como um dos eixos principais em que as diferenças de interesses, estimadas pelas informações sobre transferências governamentais e crescimento econômico, produziu uma situação em que a barganha foi ineficiente para a construção de um acordo em torno de uma proposta.

Outro aspecto a ser ressaltado é que, ao considerar as federações apenas como um arranjo institucional que garante aos entes regionais a participação no processo de decisão federal e ao analisar a dimensão Estruturas Políticas nas duas unidades de análise, torna-se possível inferir que o grau de restrição democrática (STEPAN, 2001, 1999), ocasionado pela distorção representativa, não é um fator decisivo para que os processos de alteração constitucional sejam bem sucedidos. Tanto no Brasil como no Canadá, os processos de

alteração constitucional que, em princípio, poderiam acomodar as demandas das unidades subnacionais num determinado momento não chegaram a um resultado que mudasse de forma significativa a estrutura constitucional anterior.

As hipóteses de Riker (1987) sobre a estabilidade das federações também podem ser discutidas a partir do estudo comparado entre Brasil e Canadá. Para Riker a presença de uma ou duas subnacionais excessivamente grandes conforma-se em um fator de instabilidade das federações. Tanto no Brasil quanto no Canadá, a existência de unidades subnacionais desiguais do ponto de vista territorial e econômico, como São Paulo e Minas Gerais ou Quebec e Ontário, pode sugerir desequilíbrios em favor dessas subunidades em contextos de negociação, principalmente no período em que ocorriam os debates em torno das alterações constitucionais. No caso canadense, o impasse constitucional em torno da situação da província de Quebec é sem dúvida um fator de instabilidade, mas apesar disso, durante o processo de repatriação e de negociação em torno dos Acordos do Lago Meech, a federação canadense continuou a funcionar, sendo que o próprio processo de negociação, ao invés de seu resultado, foi um fator decisivo para a manutenção da federação. No Brasil a distorção da representação subnacional no Congresso Nacional criou obstáculos para que os estados mais poderosos do ponto de vista territorial, econômico e político pudessem sobrepor-se, de modo decisivo, aos interesses dos estados menos poderosos. Além disso, a distorção representativa no Brasil pós-Constituição de 1988 não produziu uma situação de instabilidade federativa a ponto de se discutir de maneira consistente e sistemática a estrutura da federação.

O que levaria a crer que o funcionamento e a manutenção das federações estariam associados ao colapso da barganha em torno das desigualdades e não, necessariamente, as hipóteses de Riker? Os argumentos que sustentam a hipótese do colapso da barganha em

torno das desigualdades como fator de manutenção da federação estão relacionados ao fato de que as desigualdades federativas, em suas diversas dimensões, conformaram-se em fatores de negociação e instrumentos de barganha que revelam não só os interesses como as capacidades de ação de cada um dos entes subnacionais num contexto de alteração das regras que estruturam a federação. As constantes negociações e a impossibilidade de se chegar a um resultado que fosse além do não-acordo sugerem a existência de um processo de ofertas e contra-ofertas que é balizado pelas desigualdades federativas existentes em cada ente subnacional, como visto na descrição dos movimentos de alteração constitucional do Brasil e do Canadá.

A dinâmica de funcionamento das federações é definida por inúmeros fatores em que, mesmo que se possa admitir a existência de um fator estruturante ou um *leitmotiv*, como argumenta Burgess (1993) – as desigualdades existentes entre cada um dos entes subnacionais e as formas pelas quais elas se apresentam num ambiente de alteração constitucional criam situações em que os interesses específicos, quando colocados em negociação, bloqueiam qualquer possibilidade de acordo. A idéia de que existe uma negociação constante é sugerida pelo próprio processo de alteração constitucional em que esses interesses, mesmo que não sejam declaradamente os objetos da negociação, acabam por definir seu resultado. A existência de uma constante negociação sem um resultado indica a existência de uma barganha contínua e ineficiente que impossibilita alteração dos marcos constitucionais, o que não significa a anulação da constituição nem o colapso da federação.

A dinâmica produzida pela barganha em torno das desigualdades federativas nos processos de alteração constitucional no Brasil e no Canadá aponta a uma possibilidade alternativa para a compreensão das federações em que a desigualdade é um fator

estruturante e não declarado, no qual está assentado o funcionamento e a estabilidade das federações, principalmente em momentos de alteração constitucional. A barganha em torno das desigualdades é um processo diferente de uma negociação. Os conflitos de interesses das partes que estão submetidas num processo de barganha nem sempre estão relacionados com os objetos de negociação. Apesar de não declarados, os conflitos em torno das desigualdades em suas várias dimensões contribuiu para os resultados dos processos de alteração constitucional no Brasil e no Canadá.

Outro aspecto importante é a ineficiência da barganha como um fator decisivo para a estabilização das tensões federativas a partir do momento que impossibilita qualquer alteração nas estruturas constitucionais. A ineficiência da barganha não é um objetivo dos agentes, mas uma consequência da própria desigualdade e dos conflitos de interesses inerentes a ela. As desigualdades e a ineficiência da barganha em momentos de alteração constitucional são facetas pouco exploradas da federação, mas que conformaram-se em fatores decisivos para processos de alteração constitucional distintos.

Ao comparar Brasil e Canadá como federações que são definidas por seus arranjos constitucionais e pela dinâmica de seu funcionamento, em que a desigualdade e a ineficiência da barganha são fundamentais para a sua manutenção, contribuiu-se para o esforço de compreender as possibilidades e as consequências de uma federação, que mesmo sendo pautada nos princípios federais de autonomia e soberania compartilhada e uma pretensa igualdade no processo de decisão política, pode resultar em um arranjo cuja tendência é manutenção das regras vigentes ou a alteração dessas regras de modo lento e gradual, ainda que os entes subnacionais demandem alterações profundas. O descompasso entre os movimentos das desigualdades federativas e as alterações constitucionais, paradoxalmente, contribuem para a própria manutenção do pacto federativo.

A dissolução dos interesses subnacionais mais incisivos num processo de ofertas e contra-ofertas e na ineficiência da barganha revelam alguns aspectos da federação. O primeiro deles é que a participação dos entes subnacionais no processo de tomada de decisão no âmbito federal é o que define esse tipo de arranjo federativo. O outro aspecto é que as desigualdades, não apenas aquelas declaradas nas estruturas constitucionais, mas sim as que se conformam a partir da dinâmica econômica, social e política são determinantes para a produção de interesse e processos contínuos de barganha. Por fim, a federação, como arranjo político, possui um caráter conservador em relação à absorção das transformações que ocorrem no seu interior. Como a própria palavra revela, a existência das federações está associada à conservação de suas estruturas constitucionais, resultado não de um esforço voltado para esse objetivo, mas sim em consequência da ineficiência dos entes subnacionais em barganhar os diversos aspectos de suas desigualdades no momento em que a possibilidade de mudança se faz presente.

PARTE 6

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da origem dos termos federalismo e federação permitiu a distinção entre as noções normativas que a palavra federalismo carrega do termo federação, considerado como um arranjo institucional que é definido pela sua estrutura constitucional e pelos processos decorrentes desse arranjo. Nesse sentido, o termo “federação” está relacionado à fenômenos que são passíveis de observação e análise como as estruturas constitucionais e as características constitutivas dos entes subnacionais em diversos momentos.

A federação concebida como fenômeno real, a partir de suas estruturas constitucionais, de um lado, e de outro, pelas características dos entes subnacionais, permitiu discutir a desigualdade, seja ela definida constitucionalmente, como no caso do Canadá, seja ela um aspecto marcante da própria federação, como no caso do Brasil, não como um princípio, mas um fator inerente a todas as federações.

A desigualdade, assim como a diversidade, contribui para a formação dos interesses de cada um dos membros da federação, mas a desigualdade, para tornar-se um objeto passível de observação, necessita ser dimensionada. A noção de desigualdade, enquanto instrumento útil para o estudo das federações, tem aproximações com a noção de assimetria, desenvolvida por Charles Tarlton, no entanto a desigualdade manifesta-se em várias dimensões. A partir das dimensões das desigualdades presentes nos entes subnacionais, é possível construir a noção de Desigualdade Federativa que é um dos eixos centrais dessa tese.

A noção de Desigualdade Federativa apresenta três dimensões. A primeira é a dimensão Estruturas Políticas cujo componente essencial é a representação subnacional no

legislativo federal. A segunda dimensão é Produção e Impostos que está relacionada à capacidade econômica de cada ente cujos componentes são o Produto Interno Bruto, instrumentos de repartição de receitas e instrumentos de equalização voltados para os entes subnacionais. A terceira dimensão Aspectos Populacionais e Étnico-culturais cujo componente principal é a população de cada um dos entes subnacionais que no contexto federativo tem reflexos diretos com a dimensão Estrutura Política, pois define, entre outros fatores, o número de representantes nos legislativos federais.

As desigualdades federativas estão presentes em cada um dos entes subnacionais e quando observadas em seu conjunto oferecem a possibilidade de atestar as diferenças entre os membros de uma federação não apenas do ponto de vista constitucional, mas a partir de várias dimensões que contribuem para a formação de interesses e conflitos. A descrição das desigualdades federativas por si só não é suficiente para a compreensão do funcionamento e da manutenção das federações. Mas, ao levar em consideração o fato que as desigualdades contribuem para a formação de interesses e conflitos, possível sustentar que, em momentos de alteração das estruturas constitucionais ocasionados pelos mais variados motivos, esses interesses são fundamentais para ação de cada um dos entes subnacionais.

A modificação de dispositivos constitucionais pode alterar a distribuição dos custos e benefícios oriundos, justamente, da estrutura constitucional vigente, o que afetaria, sobremaneira, a situação dos entes subnacionais na federação. As desigualdades federativas em suas diversas dimensões conformam-se em fatores de barganha que tem influência nos resultados desses processos. A barganha ocorre quando existem vários arranjos cooperativos e as partes envolvidas tem conflitos de preferências sobre esses arranjos. A barganha pode ser ineficiente em diversas situações e o resultado disso pode ser a

impossibilidade de se chegar a um acordo ou a uma distribuição de custos e benefícios que atenda os interesses de todas as partes.

Os esforços para alterar a estrutura constitucional de uma federação com o objetivo de atender ou acomodar as demandas dos entes subnacionais pode ter como resultado uma situação de não-acordo, ou seja, uma situação em que as alterações pretendidas ou propostas não são implementadas. Os processos de alteração constitucional no Brasil e o no Canadá apresentaram uma semelhança em relação aos resultados. Nas duas federações, a estrutura constitucional sofreu poucas alterações e os temas mais importantes, nos dois processos, não chegaram à uma decisão definitiva ou foram proteladas para momentos posteriores.

A descrição e a comparação da desigualdade federativa nas federações brasileira e canadense foi feita com intuito de verificar como que essas desigualdades, ao longo de processos de alteração constitucional, tornaram-se fatores de barganha que contribuíram para os resultados tanto da Revisão Constitucional de 1993, quanto da Repatriação da Lei Constitucional de 1867.

A Revisão Constitucional de 1993 e o processo de Repatriação da Lei Constitucional de 1867 tiveram objetivos diferentes. A Revisão Constitucional é a continuação do processo de abertura democrática que culminou na Constituição de 1988 que em seus dispositivos previra a possibilidade de revisão em um momento específico. No Canadá, a Repatriação da Lei constitucional de 1867 era uma demanda presente no debate sobre a federação canadense desde o início do século XX e tornou-se o tema principal das relações federativas a partir da década de 1980. O objetivo da repatriação da constituição era permitir que alterações constitucionais fossem implementadas de modo legítimo. Ao lado disso, a necessidade de atender as demandas da província de Quebec foi também um

dos motivos que deram início a esse processo. No Brasil, a Revisão Constitucional de 1993 não possuía um tema central que conduzisse as propostas de alteração, mas foi uma oportunidade para tentar alterar o sistema tributário nacional que tinha influência direta na questão da desigualdade socioeconômica entre os estados, um aspecto distintivo da federação brasileira.

Apesar da distinção de objetivos, o estudo comparativo realizado revelou a presença de desigualdades federativas significativas entre os entes que compunham as duas federações. Essas desigualdades foram fatores importantes, mesmo que não declarados, para os resultados das alterações constitucionais em curso.

No Brasil e no Canadá as desigualdades federativas constituíram-se em fatores de barganha em torno de determinadas propostas de alteração constitucional. As desigualdades federativas tiveram influência na formação dos interesses e das preferências dos entes subnacionais, principalmente quando, durante os processos de alteração constitucional, foram colocadas propostas que afetariam a distribuição dos custos e benefícios oriundos do pacto federativo; em termos empíricos, isso seria a alteração dos instrumentos de repartição de receitas ou mesmo de mecanismos voltados para as transferências governamentais e políticas de equalização federativa.

A possibilidade de modificação desses mecanismos afetou diretamente os interesses dos entes subnacionais que, na tentativa de garantir uma posição melhor num futuro acordo, ou seja, na aceitação de alguma alteração, lançaram propostas que tornam o estabelecimento de um acordo uma tarefa difícil. Se do ponto de vista de cada ente subnacional, as propostas que têm por objetivo garantir a melhor posição possível num futuro acordo é uma ação plenamente racional, no agregado essa ação apresenta-se como um problema de ação coletiva, cuja solução pode ser obtida pela barganha entre as partes

envolvidas. Num contexto de inúmeros atores e várias propostas, como é o caso das duas federações, a barganha tornou-se ineficiente e teve como resultado seu colapso. No Brasil o colapso da barganha esteve associado ao número expressivo de propostas e ao grande número de atores. No Canadá a barganha descentralizada contribuiu para a produção de situações de não-acordo durante o processo de Repatriação.

Nas duas federações, a incerteza gerada pelos possíveis resultados das alterações constitucionais também foi um fator que colaborou para que os entes subnacionais formassem preferências conflitantes. As incertezas em relação a possível posição que cada um desses atores teria no momento posterior à alteração constitucional produziram uma situação em que para muitos entes subnacionais seria mais vantajoso manter a estrutura vigente de distribuição de benefícios ou prerrogativas, mesmo que para estes entes o custo fosse relativamente alto, do que aceitar uma nova situação futura cujo resultado é incerto. Numa situação como essa a barganha tornou-se ineficiente e teve como consequência a impossibilidade da formação de um acordo ou de um arranjo em torno das alterações constitucionais, que necessariamente tocam em alguma das dimensões da desigualdade federativa.

Os processos de alteração constitucional reforçam a idéia de que a federação é um arranjo que garante a participação dos membros no processo de tomada de decisão, mesmo que essa participação tenha como resultado uma não-decisão. O colapso da barganha em torno das desigualdades federativas em momentos de alteração constitucional teve como produto a acomodação das tensões federativas.

Paradoxalmente, as falhas nos esforços de alteração constitucional tiveram como efeito a manutenção da própria federação. O não-acordo em torno das modificações constitucionais, oriundo da ineficiência ou do colapso da barganha em torno das

desigualdades federativas, contribuiu para a manutenção não só da estrutura constitucional vigente como da própria federação.

A garantia de participação dos entes subnacionais na tomada de decisão, mesmo de forma desigual, é de fato a principal característica das federações. A dinâmica dessa participação, em que os entes subnacionais barganham seus interesses para obter aumento de benefícios e a diminuição de custos federativos em momentos de alteração constitucional, é outro fator essencial para a compreensão do funcionamento das federações.

A desigualdade e a barganha consideradas como fatores que contribuem para o funcionamento e a manutenção das federações permite discutir algumas das abordagens já feitas em torno do tema. Riker e Lemco argumentaram que a estabilidade das federações estaria associada a cinco itens: 1) presença ou a ausência de unidades constituintes excepcionalmente grandes; 2) o número de unidades constituintes; 3) presença ou ausência de clivagens étnicas ou culturais expressas em diferentes línguas, especialmente quando estas diferenças são regionais; 4) o grau de prosperidade da federação e 5) o grau de liberdade política na federação e suas unidades.

Ao comparar as duas federações que foram objeto de estudo nessa tese é possível observar que o tamanho das unidades subnacionais, em termos territoriais e populacionais, é uma característica importante, principalmente em relação à dimensão Estruturas Políticas, mas não é determinante para a produção de instabilidades que coloquem em questão a existência da federação em si, mesmo porque o sistema de representação política das unidades subnacionais e suas distorções são mecanismos que operam em favor da acomodação de demandas e tensões entre os entes subnacionais. A sub ou a sobre-representação colaboram para a produção de situações de barganha que podem ser

ineficientes no sentido de não produzirem um acordo entre as partes, justamente pelo fato de que aqueles atores que possuem alguma distorção significativa a utilizam para barganhar posições melhores em torno do objeto de alteração constitucional.

Ao comparar o Brasil e o Canadá, o número de unidades subnacionais pode ser considerado alto, o que produz um número razoável de interesses conflitantes, pois cada ente subnacional, a partir das suas peculiaridades constitutivas, age no sentido de obter ganhos numa possível situação de alteração constitucional. A instabilidade federativa no Canadá, materializada no impasse constitucional, não esteve relacionada ao número de províncias, mas sim as formas pelas quais os interesses e as preferências de cada uma das províncias foram inseridas no debate sobre o *status* de Quebec na federação e sobre a fórmula de repatriação. No Brasil, a impossibilidade de se chegar a um acordo em torno do sistema tributário nacional tem relação com o número de propostas e o número de atores envolvidos, mas também é necessário ressaltar que as incertezas em torno dos ganhos e das perdas relacionadas à modificação de mecanismos tributários produziram situações de impasse e, portanto, de ineficiência da barganha durante a Revisão Constitucional de 1993. Mais do que o número de atores ou unidades subnacionais, a instabilidade e conseqüentemente a estabilidade das federações estão associadas à forma pela qual cada um dos entes subnacionais, a partir da percepção de suas capacidades e das capacidades dos seus pares, barganham os benefícios e os custos de qualquer alteração constitucional.

A presença de clivagens étnicas e culturais para Riker e Lemco é uma situação que produz instabilidades para a federação. No caso brasileiro esse fator não está presente como um fenômeno capaz de produzir uma posição política que é concretizada em demandas e atividades políticas, por exemplo, a formação de um partido. No Canadá, a diferença étnica

e cultural entre Quebec e as outras províncias é um fator determinante da dinâmica federativa e por isso produz instabilidades.

O processo contínuo de negociação entre Quebec, o governo central e as províncias de fala inglesa gerou uma situação de barganha contínua em que as desigualdades federativas surgiram como objeto não declarado de debate. As diferenças étnico-culturais são sem dúvida um fator que está associado à dinâmica federativa canadense, mas não é possível dissociá-la das outras dimensões da desigualdade federativa. É interessante notar que, no caso canadense, a aceitação da condição de Quebec como uma sociedade distinta não se conformou como uma situação de impasse definitivo, mas a aceitação ou não da “cláusula de retirada” e dos limites ao poder de investir do governo federal surgiram como temas importantes durante os debates sobre a repatriação da constituição. O argumento dessa tese é que as desigualdades étnico-culturais correspondem a uma dimensão da desigualdade federativa que certamente tem influência decisiva para o funcionamento da federação, mas que, no caso canadense, está associada também a outras desigualdades e todas essas juntas são objeto de barganha.

A prosperidade econômica pode contribuir para a estabilidade federativa desde que seja distribuída de forma equânime entre todos os membros. Os conflitos oriundos das desigualdades econômicas e sociais nem sempre produzem instabilidades, mas sim impasses em momentos em que estão em jogo a redistribuição dos possíveis custos e benefícios por meio de alguma alteração constitucional. No caso brasileiro, a possibilidade de alteração dos dispositivos constitucionais relacionados ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias, Bens e Serviços poderia afetar a capacidade dos estados em atender as demandas políticas e sociais locais. Num ambiente de restrição econômica, como foi a década de 1990, a perspectiva de alteração na distribuição de recurso, já escassos como os

esforços federais de ajustes macroeconômicos, aumenta de forma exponencial os custos da de qualquer acordo. Diante disso, a implementação de alterações constitucionais voltadas para esse objetivo não se mostraram viáveis durante a Revisão Constitucional de 1993.

A idéia da liberdade política como um fator de estabilidade das federações está associada à noção de que uma federação é um fenômeno intimamente ligado à idéia de democracia. As federações podem ser arranjos que capacitam ou restringem a prática da democracia como argumenta Alfred Stepan. Comparando-se as duas federações, o grau de restrição democrática não tem impacto direto nos resultados dos processos de alteração constitucional. Em duas situações distintas, uma federação marcada por um grau relativamente alto de distorção representativa e outra com um mecanismo que garante a representação proporcional no parlamento, os resultados dos processos de alteração constitucional foram exíguos.

Num contexto em que a federação é definida como um arranjo que permite a participação dos entes subnacionais no processo de tomada de decisão, a instabilidade ou a estabilidade está mais associada às formas pelas quais esses entes subnacionais barganham seus interesses e preferências nas arenas parlamentares, principalmente nas situações em que alterações constitucionais estão em debate.

As noções de desigualdade federativa, de barganha e colapso da barganha revelam também aspectos das federações que são importantes, mas pouco considerados em seu estudo, que é a desigualdade como um fator central para a dinâmica federativa. A desigualdade federativa está presente nas federações não como uma anomalia, mas como um fator inerente a este tipo de arranjo e que, no decorrer de seu funcionamento, surge como um fator de barganha, algo que está para além da negociação racional. A dificuldade em implementar as alterações constitucionais nas duas federações é resultado, dentre outras

coisas, da ineficiência da barganha em torno das desigualdades federativas presentes em cada um dos entes subnacionais.

As noções de desigualdade federativa e barganha permitem observar a federação como um fenômeno real em que os princípios do federalismo assumem formas variadas a partir de interesses e preferências reais dos entes subnacionais. A desigualdade e a barganha são elementos essenciais para a dinâmica federativa e conformam-se numa perspectiva importante para a compreensão da federação, como realidade empírica, e do federalismo como conceito normativo. O funcionamento das federações é marcado pela barganha contínua entre os entes subnacionais em torno das desigualdades federativas. Em momentos de alteração constitucional, a necessidade de se produzir arranjos cooperativos numa arena em que os atores são desiguais, a possibilidade de sucesso da barganha é escassa. Numa situação como essa, os resultados de esforços de alteração constitucional são limitados, mais isso não significa necessariamente a produção de uma situação de instabilidade, mas sim de acomodação das tensões federativas, principalmente pelo fato de que a estrutura constitucional vigente não é alterada ou, quando alguma alteração ocorre, tem um caráter incremental.

Apesar das transformações contínuas das dimensões das desigualdades federativas dos entes subnacionais no Brasil e no Canadá, o que a princípio poderia ser um fator poderoso de transformação constitucional, a ineficiência ou o colapso barganha em torno dessas desigualdades acaba produzindo um descompasso entre a dinâmica federativa relacionada à barganha em torno das desigualdades federativas e a possibilidade de transformação das estruturas constitucionais. A diferença entre o tempo das desigualdades e o tempo das transformações das estruturas constitucionais contribui para a acomodação das tensões federativas, mesmo que por meio de um não-acordo ou uma não-decisão fruto do

colapso da barganha. A acomodação das tensões federativas como resultado do colapso da barganha contribui de forma decisiva para a manutenção das federações.

A compreensão do funcionamento das federações e dos fatores que sustentam a existência desse tipo de arranjo político-institucional está relacionada à idéia de que a desigualdade federativa e a ineficiência da barganha, mais do que anomalias, são componentes fundamentais da dinâmica das federações; por isso, a necessidade de ir além das concepções normativas dos estudos que atribuem a esses fenômenos valor negativo. A desigualdade e a ineficiência da barganha em momentos de alteração constitucional, mesmo que não produzam o aperfeiçoamento das constituições, garantem a existência de um acordo precário em que todos participam de forma desigual, mas que, mesmo assim, é melhor do que a completa anarquia.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F. **Os Barões da Federação: Os governadores e a redemocratização brasileira**, 2ª Edição, Editora Hucitec, São Paulo, 2002

ABRUCIO, F. SAMUELS, D. “A nova política dos governadores” in **Lua Nova**, nº 40/41. São Paulo, 1997.

AFONSO, J. R. R. & SERRA, J. “El Federalismo Fiscal a la Moda Brasileña: Algunas Reflexiones” in **Revista do BNDES**, n. 12, Dezembro de 1999.

ARRETCHE, M. T. S. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de Coordenação e Autonomia**, trabalho apresenta no IV Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política em julho de 2004.

ARRETCHE, M. T. S. “Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo” **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Volume 14, nº 40, Junho de 1999.(extraído da Internet).

ARRETCHE, M. T. S. “Federalismo e Democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana”, **São Paulo em Perspectiva**, volume 15, número 4, dezembro de 2001.

BLOCH, O. & WARTBURG, W. V. **Dictionaire Etymologique de la Langue Française**, Presses Universitaires de France, Paris, 1991.

BURGESS, M. “Federalism and Federation: A reappraisal” in BURGESS, M & GAGNON, A. G. **Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Developments**, New York, Harvester Wheatsheaf, 1993.

BENSEL, R. F. “Federalismo, Seccionalismo e Industrialización Estadunidense” in CHAVEZ, A. H. **Hacia um Nuevo Federalismo?** México: Col Mexico(El), 1996

CAMARGO, A. “La Federación Sometida. Nacionalismo Desarrollista e Inestabilidade Democrática”, in M. Carmagnani (coord.), **Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina**. México, Fondo de Cultura Económica, 1996

CANO, H. G. “Harmonização Fiscal: Competição e Coordenação” In REZENDE, F & OLIVEIRA, F. A, **Federalismo e Integração Econômica Regional: Desafios para o Mercosul**, Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

CARMAGNANI, M. **Federalismos latinoamericanos**: Mexico/Brasil/Argentina. Mexico: Col Mexico(El) Fondo de Cultura Económica, 1996.

CARVALHO, J. M. “Federalismo y Centralización em el Império Brasileiro: História y Argumento” in CARMAGNANI, M. **Federalismos Latinoamericanos: México / Brasil / Argentina**, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1996a.

CARVALHO, J. M. “El federalismo brasileiro: perspectiva histórica” in HERNANDEZ, C. A, **Hacia un nuevo federalismo?** México: Col Mexico(El), 1996.

CATTOIR, P. “Federalismo e integração regional: Lições da Bélgica” In REZENDE, F & OLIVEIRA, F. A, **Federalismo e Integração Econômica Regional: Desafios para o Mercosul**, Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

CHILCOTE, R. H. **Teorias da Política Comparativa**, Editora Vozes, Petrópolis, 1998

COSTA, N do R.; SILVA, P. L. B; RIBEIRO, J. M. “A descentralização do sistema de saúde no Brasil” , **Revista do Serviço Público**, Ano 50, número 3, julho-setembro de 1999.

COUCHERNE, T. J. “Federalismo e a nova ordem economica” Uma perspectiva dos cidadãos e dos processos” in REZENDE, F. & OLIVEIRA, F. A. **Federalismo e Integração Econômica Regional: Desafios para o Mercosul**, Konrad Adenauer, Rio de Janeiro, 2004

COUCHERNE, T. J. **Federalismo and the New Economic Order: A citizen and process perspectiva**, Working Paper (7), II GR, Queen’s University, 2003.

CUNHA, C. **Nova Gramática do Português Contemporâneo**, Editora Nova Fronteira, RJ, 1985.

DAVALOS, Elisa (s/d) **TLC y Federalismo en el Contexto del Mercado Nacional Canadiense**, www.redem.buap.mx/elisa.htm

DIAMOND, M, “The Federalist’s View of Federalism”, in **Essays on Federalism**, Claremont, CA, Ed. George S. Benson, 1961

DOLHNIKOFF, M. **O Pacto Imperial: As Origens do Federalismo no Brasil**, São Paulo, Globo, 2005.

DONNER, W. A. **Decentralization and the Canadian Economy, 1977 – 1978**, Toronto, Research Securities of Canadá, Ltd, 1978

DUCHACEK, I. **Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics**, Holt Reinhart & Winston, Santa Barbara, 1970

DUNSMUIR, M. **Activité au Plan Constitutionnel: du repatriement de la Constitution à L'Accord de Charlottetown 1980-1992. Étude General BF-406F**, Bibliothèque du Parlement, Canadá, 1995.

EATON, D. J. **The Impact of Trade Agreements on State and Provincial Laws**, Austin, 1996

ELSTER, J. **The Cement of Society: A study of social order**, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.

ELAZAR, D. J. **Exploring Federalism**, Alabama, University of Alabama Press, 1987

FILIPPOV M. & SHEVTSOVA O. "Asymmetric bilateral bargaining in the new Russian Federation - A path-dependence explanation", **Communist and Post-Communist Studies**, Vol.32, No.1: 61-76.

FIORI. "O Federalismo diante do desafio da Globalização" in AFONSO, R. B. A. & SILVA P. L. B. **A federação em perspectiva: Ensaio Selecionados**, São Paulo, Fundap, 1995

GAGNON, A. G. **Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Developments**. New York, Harvester Wheatsheaf, 1993

GIBSON, E. L., CALVO, E. F. & FALLETTI, T. G. "Federalismo Realocativo: Sobre-representação Legislativa e Gastos Públicos no Hemisfério Ocidental" **Opinião Pública**, Campinas, Volume IX, n. 1, 2003, pp. 98-123.

GIDDENS, A. **As Conseqüências da Modernidade**, UNESP, São Paulo, 1991.

GITTELL, M. **State Politics and the New Federalism**, New York, Longman, 1986.

HAMILTON, A. **O Federalista**, Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1984

HERNANDEZ CHAVEZ, A. **Hacia un nuevo federalismo?** Mexico: Col Mexico(El), 1996.

HOUAISS, A. **Diccionario Houaiss da Língua Portuguesa**, Objetiva, 2003

HODGINS, B. W. "Federalismo canadiense: 127 años de precaria experimentación" in HERNANDEZ, C. A., **Hacia un nuevo federalismo?** México: Col Mexico(El), 1996

JATOBÁ, A. D. S. C. & RAMOS, S. F. **Regiões Brasileiras e Representatividade na Câmara dos Deputados no período de 1945-1998: A disputa por recursos**, VIII Encontro Regional de Economia, Fórum BNB, 2003

KAISER, R. **The Internationalization of Subnational Politics: How Regional Integration affects Federal Systems – The Case of Germany and the U. S.** Paper apresentados na Conferencia: International Institutions. Global Processs – Domestic Consequences, Duke University, Durhan, NC, 1999.

KING, P. **Federalism and Federation**, John Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, 1982.

KYMLICKA, W. “Multinational Federalism in Canada: Rethinking the Partnership” in **Policy Options**, March 1998.

LIJPHART, A. **Patterns of Democracy? Government forms and performance in thirty-one countries**, New Haven, Yale University, 1984.

LIVINGSTON, W. S. “A Note on the Nature of Federalism”, in **Polical Science Quarterly** vol. LXVII, nº 1, March, 1952

LOEWNSTEIN, K. **Teoria de la constitucion**, Barcelona, Ariel, 1976

LOWRY, W. R. (1992) **The Dimensions of Federalism: State Goverments and Pollution Control Policies**, Duke University Press, Durhan.

LUZ, M. L. & MILLER, C. M. “Globalization and Canadian Federalism: Implications of NAFTA’s Investment Rules” in **McGill Law Journal**, 2002 (47), LJ, 951.

MADISON, J. HAMILTON, A. & JAY, J. **The Federalists Papers**, Penguin Books, New York, NY, 1987

MELO, M. A. **Reformas Constitucionais no Brasil: Instituições Políticas e Processo Decisório**, Rio de Janeiro, REVAN, 2002

MELO, M. A. & AZEVEDO, S. “A Política da Reforma Tributária: Federalismo e Mudança Constitucional” in **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, volume 12, nº 35, fevereiro, 1997

MONTREAL & KINGSTON (2002) **Guide des pays fédérés**, McGill-Queen’s University Press, 2002

NICOLAU, J. M. “As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira” in **Dados** v. 40 n. 3 Rio de Janeiro 1997

OLSON, M. **The Logic of Collective Action**, Massachusetts, Harvard University Press, 1971

OSTRON, V, **The Meaning of American Federalism**, San Francisco, CA, ICS Press, 1991

QUICHERAT, L. M. & SARAIVA, F. R. S. **Novíssimo Dicionário Latim-Português**, Editora Livraria Garnier, Rio de Janeiro, 1993.

RABAT, M. N. **Federação: Centralização e Descentralização do Poder Político no Brasil**, Estudo, Agosto, Brasília, Câmara dos Deputados, 2002.

RAWLS, J. **Uma Teoria da Justiça**, Edunb, Brasília, 2002

REIS, F. W. “Dilemas da Democracia no Brasil” in **O Sistema Político Brasileiro: Um Introdução**, Editora Unesp e Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, 2002

REZENDE F. & AFONSO, J. R. “A Federação Brasileira: Desafios e Perspectivas” In REZENDE, F & OLIVEIRA, F. A, **Federalismo e Integração Econômica Regional: Desafios para o Mercosul**, Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

REZENDE, F. “Globalização, Federalismo e Tributação” in **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 20, dezembro de 1999.

REZENDE F. & AFONSO, J. R. **The Brazilian Federation: Facts, Challenges and Prospects**, Working Paper nº 149, Stanford University, 2002

RIKER, W. H. **The development of American Federalism**. Norwell: Kluwe Academic, 1987

RIKER, W. “Federalism” in GREENSTEIN, F. I. & POLSBY, N. W. **Handbook of political Science**, 5, pp. 93 – 172, 1975

RIKER, W. **Federalism, Origin, Operation, Significance**. Little, Brown & Company, 1964.

SABETTI, F. “Cuestiones difíciles y solución de problemas: reto del federalismo canadiense, antes y ahora” in HERNANDEZ, C. A, **Hacia un nuevo federalismo?** México: Col México (El), 1996.

SARTORI, G. “Concept Misformation in Comparative Politics” in **The American Political Science Review**, volume LXIV, nº 4, December, 1970

SCOTT, F. R. **Essays on Constitution: Aspects of Canadian Law and Politics**, Toronto, University of Toronto Press, 1977

SOUZA, C. “Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós-1988” in **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, junho de 2005.

SOUZA, C. “Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças”. **DADOS**, Rio de Janeiro, Vol.44, nº 3, pp.513 560, 2001

SOUZA, C. “Brazil: The Prospects of Center-Constraining Federation in a Fragmented Polity” in **Publius The Journal of Federalism – The Global Review of Federalism**, 2000

SOUZA, C. **Redemocratização, federalismo e gasto social no Brasil: Tendências recentes**, artigo apresentado no XXIV Encontro anula da Anpocs, GT03: Estrutura Social e Desigualdade, 1999

SOUZA, C. “Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O impacto do Federalismo e da descentralização”, in **Dados**, v. 41, nº 3, Rio de Janeiro, 1998.

SOUZA, C. **Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization**, London, Macmillan, 1997

SPHAN, P. B. “Solidariedade versus Eficiência em uma Federação: O Caso da Alemanha. In REZENDE, F & OLIVEIRA, F. A, **Federalismo e Integração Econômica Regional: Desafios para o Mercosul**, Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

STATCAN - Statistique Canada - L'agence statistique nationale du Canada brosse le portrait de l'économie, de la société et des entreprise, 2006

STEPAN, A. “New Comparative Politics of Federalism” in STEPAN **Arguing Comparative Politics**, New York, Oxford, 2001.

STEPAN, A. “Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da demos” **Dados**, volume 42, número 2, p. 197-251, 1999

TARLTON, C. D. “Symmetry and Asymmetry as elements of federalism: a theoretical speculation”, **Journal of Politics**, 27 (4), pp. 861-874, 1965

TSEBELIS, G. “Processo decisório em sistemas políticos: *VetoPlayers* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo, in **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 12, n. 34, pp. 87-117, 1997

VILLANUEVA, L. F. “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes” in HERNANDEZ, C. A, **Hacia un nuevo federalismo?** México: Col Mexico(EI), 1996.

VAILLANCOURT, F. “O possível impacto dos acordos CUFTA/NAFTA sobre as relações federadas canadenses” In REZENDE, F & OLIVEIRA, F. A, **Federalismo e Integração Econômica Regional: Desafios para o Mercosul**, Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

WATTS, R. L. “Federalism, Federal Political systems, and Federations” **Annual Reviews Political Science**, no. 1, pp. 117-137, 1998

WHEARE, K. C. **Federal Government**. Oxford, Oxford University Press, 1946.

WILDAVSKY, A. "Federalism Means Inequality: Political Geometry, Political sociology, and Political Culture" in GOLEMBIEWSK, R. T. & WILDAVSKY, A. **The Costs of Federalism**, Transactions Books, London, 1984