

# Federalismo

## Dilemas de uma definição conceitual

### *Federalism*

#### *Dilemmas of a conceptual definition*

*Carlos Vasconcelos Rocha\**

---

**Resumo:** O objetivo do trabalho é apresentar os dilemas envolvidos no esforço de se conceituar federalismo. Aborda desde as referências mais básicas do significado de federalismo até algumas tentativas que buscam detalhar mais detidamente o conceito. Estabelecido um quadro geral de aspectos que definiriam o federalismo, buscaremos demonstrar que, ainda assim, ao abordar realidades diversas a partir desse quadro, permanece apresentando um problema de definição. Para exemplificar a persistência dessa indefinição conceitual, faremos referência a casos concretos cujas características específicas podem ajudar a evidenciar os dilemas envolvidos nesse esforço de sugerir um conceito de federalismo. Busca-se argumentar que as abordagens formalistas, que focam nas características das instituições, correm o risco de apresentar conclusões equivocadas. O tipo específico de federalismo existente depende de como suas instituições imbricam com contextos políticos particulares. Assim, os tipos particulares de instituições federativas combinam com outras variáveis políticas, redundando em resultados diversificados. Além disso, as instituições são ativadas por *processos* políticos específicos. A forma como o poder se distribui em um dado sistema político depende, em parte, das características de suas instituições, mas depende também de como o *jogo* político se processa.

**Palavras-chave:** federalismo, relações intergovernamentais, processos políticos, instituições

**Abstract:** The aim of this research paper is to present the dilemmas involved in the efforts to define federalism. The paper's approach ranges from the most basic references on the meaning of federalism to some attempts that seek to determine the concepts in a more meticulous way. Once a general framework of aspects has been established for

---

\* Professor e pesquisador do curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-Minas (mestrado e doutorado). Doutor em Ciências Sociais – UNICAMP, com estágio pós-doutoral no Instituto de Governo e Políticas Públicas – IGOP da Universidade Autônoma de Barcelona – UAB. <carocha@pucminas.br>. Este trabalho foi finalizado durante a realização de um estágio pós-doutoral no Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona, viabilizado por bolsa concedida pela CAPES, a quem agradeço.

the definition of federalism, we will try to demonstrate that, even so, when approaching different realities arising from this structure, there still remains a problem of definition. In order to illustrate the persistence of this conceptual indefiniteness, we will refer to concrete cases whose specific features may help to show the dilemmas involved in the efforts to suggest a concept of federalism. We seek to argue that the formalistic approaches, which focus on the features of institutions, might run the risk of taking wrong decisions. The specific type of current federalism depends on how its institutions overlap with specific political contexts. Therefore, the specific types of federate institutions relate to other political variables, amounting to different redundant results. Furthermore, the institutions are activated by specific political *processes*. The form in which the political power is distributed in a given political system depends partly on the characteristics of its institutions, but also depends on the form the political *game* theory is processed.

**Keywords:** federalism, intergovernmental relations, political processes, institutions

---

Em décadas recentes, os estudos sobre o federalismo ganharam relevo na agenda de pesquisa da ciência política. Apesar da considerável produção de trabalhos realizados até o momento, essa área de pesquisa ainda se defronta com desafios que podemos caracterizar como básicos. Um desses desafios – talvez o mais fundamental de todos, mas nem por isto o menos problemático – é estabelecer um consenso minimamente razoável sobre o significado de federalismo. Não há, até o momento, um acordo suficiente sobre quais seriam os traços definidores de uma federação, pois a variedade de arranjos adotados pelos chamados estados federados resiste a uma única definição.

As teorias, apesar de concordarem sobre alguns de seus traços característicos básicos, acabam enfatizando aspectos diferentes do fenômeno e, portanto, fornecem a mesma denominação para casos significativamente diferenciados. Como exemplo do grau de dificuldade envolvido nessa definição conceitual, Stewart listou 419 concepções diferentes para o termo (*apud* Wright, 1997, p. 103). Essa abundância de concepções viola o princípio da economia dos conceitos: não se deve elaborar um conceito tão amplo que nomeie da mesma maneira processos diferentes, como também não se deve adotar um conceito tão restrito que nomeie diferentemente processos semelhantes. A discussão sobre o significado de federalismo expressa bem esse dilema, pois encontramos, ao mesmo tempo, definições tão amplas do termo, que tendem a abarcar casos significativamente diferenciados, como outras tão restritas, que tratam casos semelhantes na sua essência como se fossem de natureza diversa.

É evidente que delimitar um campo de estudo com tal imprecisão torna-se bastante complicado. O objetivo deste trabalho é tratar dos dilemas envolvidos no esforço de se conceituar federalismo. Sendo assim, inicialmente apresentaremos as referências mais básicas do significado de federalismo para, em seguida, apresentar como alguns autores buscam elaborar propostas conceituais mais detalhadas. Estabelecido um quadro geral de aspectos que definiriam o federalismo, buscaremos demonstrar que, ainda assim, as soluções apresentadas não são suficientes. Para exemplificar a persistência dessa indefinição conceitual, faremos referências a casos concretos cujas características específicas podem ajudar a evidenciar os dilemas envolvidos nesse esforço de sugerir um conceito de federalismo. Finalmente, um ensaio de conclusão será proposto, buscando apresentar os aspectos e dilemas envolvidos nesse esforço de conceituação, já que, como procuraremos argumentar ao longo do trabalho, as tentativas mais estritas de definição conceitual, consideradas aqui, não podem ser tomadas como conclusivas.

### **Federalismo: em busca de uma definição**

Etimologicamente, a palavra federalismo vem do latim *faedus*, que significa contrato. Em sua dimensão histórica, o termo diz respeito a contratos estabelecidos por unidades políticas para diversos fins. Especificamente, as primeiras experiências federativas do mundo moderno tinham como objetivo aumentar a capacidade de defesa militar e potencializar as condições de concorrência econômica de determinadas sociedades políticas. Esses objetivos explicam, por exemplo, o contrato firmado, no final do século XVIII, entre as colônias norte-americanas, que resulta na primeira experiência de federação do mundo moderno, e o pacto federalista firmado pelas comunidades lingüísticas inglesa e francesa no Canadá, em meados do século XIX. Em ambos os casos, pretendia-se fortalecer a defesa contra a dominação da Inglaterra e criar condições mais propícias ao crescimento econômico (Simeon e Turgeon, 2006).

Esses contratos procuram viabilizar a convivência de unidades políticas constituídas por uma diversidade de motivos, como identidades cultural, lingüística, étnica e regional. Esses acordos coletivos estabelecem obrigações mútuas entre os seus componentes. Em seu sentido mais contemporâneo, o federalismo envolve a articulação de partes em “uma forma de organização territorial do poder, de articulação do poder central com os poderes regional e local”, que consiste em “um conjunto de complexas alianças, que buscam a compatibilização de valores e interesses entre atores políticos” (Affonso e Barros e Silva, 1995, p. 57).

Montesquieu, referindo-se às “repúblicas federativas” de seu tempo, afirma que o federalismo é uma “sociedade de sociedades”, que pressupõe “uma convenção pela qual vários corpos políticos consentem em tornar-se cidadãos de um Estado maior que querem formar” (1979, p. 125). Tal definição enfatiza a possibilidade de expressão das vontades dos participantes envolvidos no acordo federalista. Em outras palavras, o federalismo deve envolver a partilha de poder entre níveis de governo, pois se o governo central pode tudo, não faz sentido falar em relação contratual ou federal. Sendo assim, “significa que para algum subconjunto das decisões ou atividades do governo central, torna-se necessário obter o consentimento ou a cooperação ativa das unidades subnacionais” (Rodden, 2005, p. 17). Nesse aspecto, o federalismo se relaciona positivamente com uma ideia específica de democracia, pois visa garantir a expressão e a autonomia de vontades e interesses não do povo genericamente, mas de grupos parciais. Como muitos desses grupos podem ser minoritários no contexto de uma unidade política, a adoção do critério das decisões por maioria deixa de ser adequada, já que implicaria a submissão dessas minorias aos interesses e vontades dos grupos majoritários. Os arranjos federalistas têm, nesse sentido, características consociativas, pois adotam certos mecanismos que limitam o poder das maiorias e protegem os interesses das minorias (Lijphart, 1982).

Uma característica central do federalismo é garantir simultaneamente a unidade e a diversidade. Ao mesmo tempo em que envolve uma unidade de partes que pactuam uma ação comum, estabelece um espaço para a afirmação dos valores e interesses de cada uma delas. Nesse sentido, o federalismo é fundado em uma ambigüidade, já que a dimensão da unidade se estabelece no contexto da diversidade. São dois processos que se desenvolvem simultaneamente: a disposição de se unir para propósitos comuns, mantendo ao mesmo tempo a integridade das partes. Para Elazar, essa ambigüidade significa “querer ter um bolo e comê-lo ao mesmo tempo (1987, p. 64).

Conduzindo a discussão para um enfoque menos abstrato, há uma dimensão formal do fenômeno, expressa no desenho das instituições, e uma dimensão sociológica, que se refere à diferenciação real de uma sociedade por critérios de cultura, língua, identidades regionais ou outros aspectos. Baldi (1999), por exemplo, estabelece essa distinção contrapondo federalismo e federação.<sup>1</sup> Segundo ela, federação diz respeito à dimensão formal do fenômeno,

---

<sup>1</sup> Na verdade, a utilização da distinção terminológica entre federação e federalismo implica grande confusão, já que diversos autores utilizam ambos os termos expressando a mesma ideia.

expressa no desenho das instituições, e federalismo refere-se à diferenciação real de uma sociedade. “Federação é a mais completa expressão institucional do federalismo” (Baldi, 1999, p. 3), pois seria a tradução institucional das diversidades existentes em uma sociedade, configurando um fenômeno ao mesmo tempo político, cultural e social. Haveria, portanto, uma relação lógica entre o desenho das instituições e as características da sociedade civil.

No entanto, relacionar a existência de identidades sociais, culturais e políticas específicas com as características institucionais de um sistema político envolve dificuldades, pois dessas identidades podem derivar arranjos institucionais diferenciados. Uma sociedade diversa em termos de identidades, por exemplo, pode expressar ou não essas diferenças em termos institucionais. Como afirma Baldi, o “federalismo é um exercício de criatividade institucional e não é necessariamente reprodução de um desenho institucional” (1999, p. 6). Essa diversidade de formatos que podem assumir os arranjos federais é, em grande medida, responsável pela ambigüidade do conceito. Se não há divergências na afirmação de que federação envolve um contrato que visa manter simultaneamente diversidade e unidade, a controvérsia torna-se evidente com a existência de uma grande variedade de arranjos institucionais denominados de federação, independente das suas diferenças. Tomemos os exemplos das trajetórias da Espanha e do Canadá, onde, ao longo das últimas décadas, identidades lingüísticas parciais buscam afirmar suas diferenças no plano das instituições. No Canadá, essas diferenças ganham expressão institucional em meados do século XIX e, na Espanha, no último quarto do século XX. Portanto, as diferenças existentes na sociedade espanhola levam muito tempo para se expressar institucionalmente e, quando o fazem, configuram um sistema político com características específicas, diferentes das canadenses (Simeon e Turgeon, 2006; Moreno, 2008).

Essa falta de consenso sobre a definição dos traços caracterizadores de um modelo federal leva diversos autores a contrastar federalismo com conceitos afins. Para alcançar alguma unidade conceitual, esses autores adotam a estratégia de estabelecer o significado de federal através da demarcação de sua diferença com os modelos unitário e confederativo. O Estado unitário diferencia-se do federalismo por se caracterizar pelo poder concentrado, que se impõe como única referência de uma sociedade política, excluindo a existência de focos parciais de poder. O Estado federal, ao contrário, pressupõe a existência de partes com poder de decisão. Por outro lado, a confederação compartilha com o federalismo a característica de que ambos fazem referência a um contrato entre unidades políticas para lograr objetivos comuns. Na federação, no entanto, uma

parte da soberania é repassada ao órgão central, ao passo que na confederação a soberania das unidades é plena e o órgão comum representa a soma das vontades das partes, sem o reconhecimento da existência de qualquer poder superior sobre elas. Segue-se que numa confederação é possível a renúncia das partes ao pacto, conforme seus interesses momentâneos. Ao contrário, no federalismo nenhum membro tem o direito de renunciar unilateralmente ao pacto político inicial e seguir o seu caminho individualmente, pois a unidade não pode ser questionada pelas partes.

Essa forma de abordar o fenômeno tem o seu valor, mas ainda assim não dá conta da complexidade do objeto, pois permanecem espaços cinzentos entre cada um dos modelos. O problema dessa forma relacional de se definir o federalismo é que não existem critérios que estabeleçam com maior precisão os limites entre um modelo e outro. Assim, a utilidade analítica dessa distinção é relativa, porque os casos reais não se encaixam facilmente nessas fórmulas simplificadas.

Além disso, essa dificuldade de definir distinções entre os modelos aumenta em tempos recentes, pois os processos políticos contemporâneos impactam, de alguma maneira, todos esses sistemas no sentido de tornar ainda mais confusas suas características básicas. A tendência centralizadora do *Welfare State*, as reformas institucionais descentralizadoras difundidas recentemente, a complexidade e a dimensão crescentes dos aparatos estatais e a diversidade cada vez maior dos sistemas federais e unitários, acabam enfraquecendo os traços caracterizadores desses sistemas (Baldi, 1999). Por tudo isso, como aponta Stepan (1999), a distinção entre sistemas unitário e federal – e, pensando no caso da União Europeia, podemos acrescentar do federalismo e confederação – tem perdido a capacidade de descrever e classificar a complexidade que caracteriza o fenômeno na atualidade. A distribuição territorial do poder tem configurado sistemas federais com tendências de fortalecimento do centro e, ao mesmo tempo, sistemas unitários que abrem espaço para a expressão de autonomias parciais.

Assim, de um lado, por algum dos processos apontados acima, sistemas unitários tendem a configurar uma maior fragmentação do poder e, por outro lado, sistemas federais evoluem no sentido do fortalecimento do centro. Por tudo isso, o esforço de classificação desses sistemas é cada vez mais complexo e o tratamento dicotômico perde a capacidade de descrever suficientemente a realidade empírica, pois ambos os sistemas implicam em uma grande variedade de arranjos institucionais e constitucionais, com crescentes e complexas interdependências dos níveis de governo.

## **Sistema federal e mecanismos de *center-constraining*: algumas considerações**

Uma proposta de confrontar esse conjunto de dificuldades foi fornecida por Baldi (1999) e Stepan (1999), que tratam o fenômeno do federalismo no contexto de um *continuum* que vai dos sistemas que contêm restrições mínimas ao centro de poder (*least center-constraining*), aos que contêm restrições máximas (*most center-constraining*). Um *continuum* que em um extremo é representado pelo sistema unitário, passa pelo sistema federal e termina, no outro pólo, representado pela confederação. O *continuum* parte de um sistema em que o centro não encontra mecanismos institucionais que limitam as suas ações e, progressivamente, evolui para sistemas onde esses mecanismos constroem crescentemente o poder do centro. Essa ideia de *continuum* permite contemplar as diversas variações institucionais entre os sistemas unitário, federal e confederal, a partir de um critério que, de alguma forma, permite ultrapassar as formulações rígidas baseadas nas características gerais dos modelos. A ideia de *center-constraining* permite avaliar em que medida as instituições garantem a autonomia das partes, pela restrição do poder do centro. A definição estrita de federalismo se dilui, então, num esforço de comparação das funções de cada mecanismo institucional em termos de *center-constraining*, em cada sistema político específico. Se o federalismo envolve a afirmação da diversidade no contexto da unidade, essa proposta de avaliar os mecanismos institucionais, em termos de sua capacidade de *center-constraining*, tem um potencial analítico considerável.

Apesar do amplo leque de instituições que podem ser consideradas como características de um sistema federal, há pelo menos um consenso considerável sobre os seus aspectos principais. Mesmo assim, a variedade de possibilidades de combinação desses traços institucionais e o resultado diversificado do seu funcionamento, em cada caso específico, relativizam o alcance desse acordo analítico inicial. Sem pretender desenvolver essas alternativas possíveis, vamos apresentar a seguir os principais traços institucionais considerados como caracterizadores do federalismo, dada a sua função de *center-constraining*.

Pode-se destacar que um sistema federal tende a ser dotado de referência constitucional, tanto do governo central como dos outros níveis de governo, que proteja a autonomia dos seus entes. O federalismo é baseado em um particular tipo de estrutura constitucional, que define a distribuição de poder entre um governo central e os governos intermediários - sejam os estados, no caso do Brasil, as províncias, no caso do Canadá, os *lânders*, no caso da Alemanha, e os cantões, no caso da Suíça - e, em casos raros, os governos locais - por exemplo,

os municípios, no Brasil (Elazar, 1987, p. 65). Obviamente que quando mais o poder é distribuído pela Constituição para os poderes periféricos, maior o seu grau de *center-constraining*. No entanto, essa distribuição constitucional do poder tem características próprias em cada caso específico. Ela pode ser mais ou menos detalhada, segundo as características de cada sistema político. Muitas vezes uma Constituição pode ser omissa em relação à distribuição de certos poderes, algo que acaba sendo definido em outros âmbitos de relações políticas. Isso não quer dizer que haja uma relação positiva necessária entre maior detalhamento das disposições constitucionais e maior grau de *center-constraining*. Por exemplo, a distribuição de poder e de funções entre os entes é muito mais detalhada pela Constituição brasileira do que pela Constituição espanhola, onde não há uma definição estrita das competências dos governos regionais. No entanto, as prerrogativas de produção de políticas sociais dos entes intermediários, especialmente em saúde e educação, são maiores na Espanha do que no Brasil (Elazar, 1998; Subirats, 2008). O Canadá, por sua vez, tem um dos menos institucionalizados sistemas de relações governamentais, o que não significa que suas províncias tenham pouca autonomia de decisão sobre políticas públicas. Tanto a Espanha como o Canadá buscam compensar essa baixa formalização da distribuição de competências com a adoção de espaços compartilhados de decisão das ações governamentais, com participação do governo central e dos governos intermediários (González, 2006; Simeon e Turgeon, 2006).

Essa constitucionalização do pacto federal demanda a existência de um poder Judiciário forte e independente, com a função de arbitrar a distribuição de poder definida constitucionalmente e dirimir os conflitos entre os entes. Isso implica certa judicialização da política ou, em outros termos, implica a adoção de uma câmara legislativa de última apelação política. No caso da Espanha, o Tribunal Constitucional funciona como um espaço de arbitragem dos conflitos intergovernamentais (Agranoff e Ramos, 1998, p. 74). No Brasil, o Supremo Tribunal Federal também tem essa função, com um papel comparativamente menor em relação ao caso espanhol, talvez pelo caráter menos conflituoso do federalismo brasileiro.

O perfil de distribuição de autoridade para legislar, que é reservada ao governo federal e às unidades federadas, é também um aspecto relevante para a caracterização de um sistema federal. O grau de poder de elaborar políticas públicas que é conferido às unidades da federação expressa o potencial de *center-constraining* de um sistema político: quanto maior são as competências dos governos subnacionais, maior é a tendência de restrição do poder central. No entanto, como nem sempre essa distribuição das prerrogativas de tomada

de decisões sobre políticas públicas, ou *policy scope*, é definida pela lei, em vários casos, ela resulta de negociações e barganhas *ad hoc*. Nesse sentido, por exemplo, no Canadá, as províncias não têm representação formal como *veto players* nos processos decisórios do governo federal. Contudo, o governo central negocia com as províncias as decisões sobre políticas públicas por necessidade de obter adesão às suas políticas (Rodden, 2005). No caso da Espanha, há negociações intergovernamentais bilaterais e multilaterais, com o objetivo de pactar decisões sobre políticas públicas. No entanto, pelas regras adotadas, a capacidade de controle do governo central espanhol sobre as ações dos governos intermediários é baixa, dado o alto poder de veto reservado aos governos intermediários nesses espaços de concertação (González, 2006).

O perfil e as características do sistema representativo são relevantes como mecanismos de *center-constraining* em um sistema político. É amplamente aceito, por exemplo, que o sistema federal deve ser bicameral, com a presença de uma câmara alta com representação territorial ao lado de uma câmara baixa representativa da população. Geralmente, como se apontou anteriormente, o sistema federativo adota mecanismos de proteção das minorias, como sobre-representação das pequenas unidades territoriais e exigências de maiorias ou super-maiorias para efetuar amplas mudanças políticas, especialmente aquelas relacionadas com a distribuição da autoridade política entre os entes governamentais. Quanto mais sobre-representadas são as pequenas unidades da federação, mais o princípio da igualdade dos cidadãos é erodido e mais o centro de poder é constrangido. As experiências demonstram grande variação entre os diversos países no que tange ao grau de desigualdade de representação dos estados pequenos nas Câmaras altas: na Alemanha e na Espanha, os entes territoriais têm um mínimo garantido de representantes ao qual se agrega um número variado de representantes conforme a população dos entes territoriais; nos EUA e no Brasil, todos os estados, independente do seu eleitorado, contam com, respectivamente, dois e três representantes (Marcou, 2000; Stepan, 1999). Isso significa que, sob esse aspecto, o grau de *center-constraining* do sistema representativo é maior nos dois últimos países que nos dois primeiros.<sup>2</sup>

Porém, além dos aspectos relacionados à representação, as câmaras territoriais são avaliadas segundo as suas prerrogativas sobre a formulação de políticas públicas. Essas prerrogativas decisórias da Câmara alta diferem muito de país para país. Nos EUA, por exemplo, a legislação financeira, área

<sup>2</sup> Por exemplo, no Brasil, o estado de Roraima tem cerca 215 mil habitantes e a mesma representação no Senado que São Paulo, com cerca de 31 milhões de habitantes. (Kugelmas e Sola, 1999 – dados de 1991)

de política privilegiada em termos de poder, é decidida na Câmara baixa; já a Câmara alta, tem a função de confirmar ou rejeitar juízes do Supremo Tribunal e dos cargos mais importantes do executivo. Na Alemanha, a Câmara alta tem abrangência limitada. Na Espanha, na Índia e na Bélgica, as Câmaras altas são ainda mais fracas, o que suscita o questionamento de sua classificação como federações por parte de alguns autores.

A conformação dos sistemas partidários influencia a distribuição de poder entre os entes federados. A existência de partidos mais nacionalizados tende a resultar em menor restrição ao centro de poder e, ao contrário, um sistema partidário fortemente regionalizado tende a restringir mais o centro. Essas características do sistema partidário dependem, entre outros fatores, da natureza das regras eleitorais e da forma como se dá o controle dos recursos financeiros pelos partidos. Por exemplo, na Espanha, a adoção do sistema de lista fechada e do financiamento dos partidos sob responsabilidade em grande medida das suas cúpulas fortalece os partidos nacionais (De La Rosa, 2006, p. 236); por outro lado, no Brasil, a adoção de lista aberta e do financiamento das campanhas controlado em grande medida pelos candidatos, induz à fragmentação e regionalização do sistema partidário.<sup>3</sup>

A questão fiscal é, também, um aspecto central para a configuração de um sistema federal, na medida em que as alianças “são soldadas em grande parte por meio dos fundos públicos” (Affonso e Barros e Silva, 1995, p. 57). O pacto federal requer uma distribuição de recursos financeiros que contemple, de alguma forma, os interesses dos entes envolvidos, habilitando-os a decidir sobre a alocação de seus próprios recursos. O padrão de distribuição de recursos financeiros entre os níveis de governo apresenta uma variação considerável entre os diversos países. No entanto, considerar meramente os montantes alocados para cada nível de governo pode induzir a conclusões equivocadas. Há uma variedade de outros aspectos que influem sobre o grau de autonomia financeira de cada ente governamental, especificamente em relação à capacidade de decisões alocativas. Por exemplo, se os repasses de recursos financeiros do governo central para os governos intermediários ou locais são condicionados ou incondicionados. No Brasil, os orçamentos dos governos estaduais e municipais são rígidos, dada a vinculação legal de suas receitas a gastos com a seguridade social. Isso implica que o que sobra para a livre decisão desses governos sobre a alocação dos recursos financeiros é pouco representativo em termos do montante global de seus orçamentos (Rezende, 2006, p. 92).

---

<sup>3</sup> Ver uma exposição sobre as características das instituições políticas brasileiras em Palermo (2000).

Enfim, a existência de uma constituição definidora do pacto federativo e de um poder Judiciário com capacidade de dirimir conflitos intergovernamentais sobre a distribuição de poder; a distribuição na autonomia de legislar e de funções; a distribuição da autonomia fiscal e administrativa entre as esferas de governo e as características do sistema representativo são aspectos institucionais que têm inegável importância para a configuração de um sistema federativo. No entanto, essa importância é relativa. Mais do que as características institucionais, os *processos* políticos devem ser considerados para a caracterização de um sistema federal, pois “o federalismo não é uma distribuição particular de autoridade entre governos, mas sim um *processo*, estruturado por um conjunto de instituições, por meio do qual a autoridade é distribuída e redistribuída” (Rodden, 2005). De fato, o real funcionamento dos níveis de governo vai além do desenho institucional e das regras constitucionais. Como ressalta Elazar (1987), muitos países com estruturação institucional federal não o eram de fato: essas estruturas formais mascaravam uma concentração de poder de fato. Dois casos salientes da distância entre o formal e o factual são a antiga URSS e o Brasil no período do regime militar, que funcionavam de fato como sistemas fortemente unitários. O federalismo é, portanto, muito mais que uma questão de estrutura. Apenas em casos onde o processo de governo reflete os princípios do federalismo, as estruturas federativas são significativas. Pode-se dizer, portanto, que o federalismo tende a combinar estrutura e processo. Os processos federativos podem existir sem estrutura federal, mas, cedo ou tarde, acabam a demandando (Elazar, 1987, p. 67). Assim, “no estudo dos governos federativos é sempre conveniente estudar as forças reais que estão por trás da ficção em um sistema político” (Ricker *apud* Stepan, 1999, p. 24).

São abundantes e variados os exemplos das discrepâncias entre a dimensão formal e a efetiva distribuição de poder em um sistema político. Tomemos um deles. Conforme o exposto acima, um sistema federal caracteriza-se pela adoção de uma câmara de representação territorial. Com base nesse requisito, classificações diversas e contraditórias são adotadas. Alguns autores defendem que a Espanha não seria um sistema federal pela fragilidade de seu senado (Stepan, 1999). O Brasil, ao contrário, conta formalmente com um senado com representação territorial forte, dado o grau de sobre-representação dos estados menores. Considerando esse aspecto, pode-se pressupor, pelo menos teoricamente, que o poder dos governos intermediários na Espanha é menor que o poder dos estados brasileiros. No entanto, se atentarmos para como se desenvolve o processo político em ambos os países teremos bons motivos para relativizar essa conclusão. Por exemplo, na Espanha se institucionalizaram

as conferências setoriais como espaços de cooperação multilaterais do governo central com as Comunidades Autônomas, onde são tomadas decisões conjuntas em diversas áreas de políticas públicas. Tais espaços buscam substituir a ausência de uma autêntica câmara de representação territorial (González, 2006). Já a função de representação do poder dos estados pelo senado brasileiro na prática nem sempre funciona. Isso porque há evidências empíricas substanciais de que o poder executivo central brasileiro tem grande capacidade de pautar as decisões do poder legislativo, através de barganhas em que o seu controle sobre a execução do orçamento e as nomeações para cargos públicos contam como instrumentos de convencimento dos parlamentares (Figueiredo e Limongi, 1999).

Em um esforço de fornecer uma definição mais abrangente e menos equívoca do objeto em exame, Wright (1997) propõe o abandono do termo federal e, em substituição, adota o termo Relações Intergovernamentais (RIGs). Antes de tecer algumas considerações sobre suas ideias, vale apresentar os três modelos de RIGs propostos por ele, já que contribuem para classificar os padrões de autoridade estabelecidos entre os entes governamentais.

Em primeiro lugar, ele define a *autoridade coordenada* como caracterizada pela existência de limites claros e bem determinados separando o governo nacional dos governos subnacionais. No caso, os níveis de governo são independentes e autônomos, sendo unidos apenas tangencialmente, e as ações dos entes são separadas, reproduzindo o que se denomina de federalismo dual. Esse modelo estaria superado pelas condições sociais e políticas hoje existentes, já que a complexidade dos problemas sociais inviabiliza ações independentes e autônomas por parte dos entes governamentais.

Em segundo lugar, outro padrão de relações intergovernamentais é o que ele chama de *autoridade inclusiva*, caracterizado por relações hierárquicas: os estados e localidades se submetem ao governo federal, que é quem governa. Envolve a ideia de uma sociedade nacional, que busca assegurar propósitos nacionais, através da formulação centralizada de seus objetivos. Os governos intermediários e locais dependem das decisões nacionais, caracterizando subordinação e atrofia de sua autonomia.

Finalmente, Wright propõe o padrão que melhor descreve as relações de poder dos sistemas políticos atuais, caracterizados pela crescente complexidade. O modelo de *autoridade superposta* é caracterizado por interações negociadas entre os entes. Nesse caso, as áreas operacionais dos níveis de governo incluem simultaneamente unidades e funcionários nacionais, estaduais e locais, cuja autonomia ou independência individual é relativamente pequena, pois o poder de influência de cada ente é limitado e a autoridade é comumente negociada.

Permanecem áreas modestas de autonomia, pois as políticas não são de uma só entidade governamental, mas envolvem relações de negociação e regateio entre múltiplas entidades governamentais. Assim, nesse caso as RIGs são caracterizadas pela busca de concertação: quem recebe ajuda deve também aceitar condições e prestar contas do seu desempenho. Isso não significa que fica estabelecida de antemão a preponderância de relações cooperativas ou competitivas, pois a preponderância de uma ou outra depende das condições de cada caso específico. Esse modelo envolve o intercâmbio de recursos e influência através dos limites governamentais, tornando possível alterar as relações de autoridade entre os participantes. O poder, portanto, é disperso e sua distribuição desigual. Reforçando a atualidade do modelo de autoridade superposta, Rodden (2005: 20), no mesmo sentido, nota que as federações têm evoluído para contratos incompletos e em constante renegociação, pois na maioria dos casos o centro depende das províncias para implementar suas políticas e não pode efetuar mudanças sem o consentimento das unidades constituintes.

Essa proposta de Wright não é rigorosamente inovadora. Em alguns casos, ainda que de forma mais precária, são apresentadas classificações que sem abandonar a denominação de federalismo buscam ressaltar as mesmas relações propostas por ele. Por exemplo, as classificações de federalismo executivo, federalismo de execução ou nominal, e federalismo criativo, podem ser relacionadas respectivamente com os três padrões propostos por Wright (Moreno, 2008, p. 39). Deve-se ressaltar, no entanto, que a proposta de Wright apresenta a vantagem de possibilitar a análise de casos bastante diferenciados, afastando o problema de ter de se definir os critérios de diferenciação entre os sistemas federal e unitário. Porém, sua fraqueza reside justamente na sua vantagem. Ao apresentar um conceito que abarca todos os casos, exime-se de ter de apresentar uma classificação de tipos de sistemas políticos segundo suas diferenças relevantes. Como observado anteriormente, conceitos muito abrangentes são problemáticos pela sua baixa definição da realidade e conceitos muito restritos, por sua vez, por classificarem de forma diferente eventos que compartilham características essenciais comuns.

## **Conclusão**

Como se buscou demonstrar ao longo deste trabalho, a tentativa de se conceituar federalismo apresenta aspectos bastante problemáticos. Um consenso fácil pode ser obtido sobre o seu significado mais abstrato, que concebe o federalismo como uma aliança que busca compatibilizar a existência de um centro de poder com a autonomia das partes. No entanto, ao se tentar definir

as instituições que caracterizariam um sistema federal os problemas começam a aparecer. Dois conjuntos de problemas podem ser apontados: em primeiro lugar, há uma substancial variação no desenho das instituições definidas como características do federalismo; em segundo lugar, as intenções de resultados pretendidas com a adoção de determinados mecanismos institucionais nem sempre se cumprem, pois as instituições interagem com outras características da *national politics*. O tipo de federalismo existente em um caso específico depende de como suas instituições imbricam com contextos políticos particulares. Assim, os tipos particulares de instituições federativas combinam com outras variáveis políticas, redundando em resultados diversificados. Além disso, as instituições são ativadas por *processos* políticos específicos. Assim a forma como o poder se distribui em um dado sistema político depende, em parte, das características de suas instituições, mas depende também de como o *jogo* político se processa.

Dessa forma, tratar o federalismo apenas pela sua dimensão institucional pode levar a conclusões equivocadas. As propostas de Stepan (1999) e Baldi (1999) de comparar determinadas instituições a partir de sua capacidade de *center-constraining* fornecem um elemento valioso de avaliação das instituições que caracterizam um sistema federal. Mas podem, também, induzir a conclusões equivocadas. Um mesmo mecanismo institucional pode representar resultados diferenciados em termos de *center-constraining*. Por outro lado, propor conceitos amplos como relações intergovernamentais, como faz Wright, tampouco resolve o problema da definição conceitual.

Temos, portanto, um leque de alternativas para a definição de federalismo, que se organizam em torno de dimensões como a sociológica e a institucional ou a processual e a formal. Tais dimensões não são necessariamente excludentes, podendo constituir instrumentos valiosos de pesquisa, principalmente comparada. O esforço de entender a diversidade de sistemas políticos, e especificamente dos sistemas denominados federais, exige uma abordagem mais matizada da realidade. Nesse sentido, comparações que busquem explorar ambas as dimensões podem contribuir relativamente mais que grandes comparações sustentadas em aspectos formalistas ou institucionais. Estudos que buscam generalizar demasiadamente relações de causalidade entre desenho institucional e resultados em termos de distribuição de poder podem mascarar a realidade efetiva dos sistemas políticos. Considerar características sociológicas e as formas como os processos políticos se desenvolvem podem resultar em pesquisas com maior capacidade de retratar realidades e, portanto, de contribuir para o esforço de se definir o significado de federalismo.

## Referências

- AFFONSO, Rui ; BARROS e SILVA, Pedro. *A federação em perspectiva*. São Paulo: Fundap, 1995.
- AGRANOFF, Robert ; RAMOS, Juan. La evolución hacia una democracia federal em España: un examen del sistema de relaciones intergubernamentales. In: AGRANOFF, Robert; BAÑÓN I MARTINEZ, Rafael (orgs.). *El estado de las autonomias: hacia un nuevo federalismo?* Bilbao: Instituto Vasco de Administração Pública, 1998.
- BALDI, Brunetta. *Beyond the federal-unitary dichotomy*. Califórnia: Institute of Governmental Studies/University of California, Working Paper, 1999.
- DE LA ROSA, Alejandra. Los efectos de la transformación territorial del Estado español sobre el PSOE y el PP. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, Barcelona, v. 3, p. 223-258, 2006.
- ELAZAR, Daniel. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.
- ELAZAR, Daniel. Tendências de Desarrollo Institucional en España y el mundo. In: AGRANOFF, Robert; BAÑÓN i MARTINEZ, Rafael (orgs.). *El Estado de las autonomias: hacia un nuevo federalismo?* Bilbao: Instituto Vasco de Administração Pública, 1998.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1999.
- GONZÁLEZ, Alfredo. La cooperación multilateral institucionalizada: las conferencias Sectoriales. In: NIETO, Lourdes (coord.). *Relaciones intergubernamentales en la España democrática*. Madrid: Dykindon S. L., 2006.
- KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-81, 1999.
- LIJPHART, Arendt. Os modelos majoritário e consociacional da democracia: contrastes e ilustrações. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A Ciência Política nos anos 80*. Brasília: Editora da UNB, 1982.
- MARCOU, Gerard. *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*. Madrid: Ministério de Administraciones Publicas, 2000.
- MONTESQUIEU, Charles. *O espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Coleção Os Pensadores).
- MORENO, Luís. *La Federalización de España: poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI, 2008.
- PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.
- REZENDE, Fernando. Brasil: conflitos federativos e reforma tributária. In: REZENDE, Fernando Rezende (org.). *Desafios do federalismo fiscal*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, p. 9-27, 2005.

SIMEON, Richard; TURGEON, Luc. Federalism, Nationalism and Regionalism in Canadá. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, Barcelona, v. 3, p. 11-42, 2006.

STEPAN, Alfred. *Toward a new comparative analysis of democracy and federalism: demos constraining and demos enabling federations*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1999.

SUBIRATS, Joan. Han servido para algo? Más de veinticinco años de Comunidades Autónomas en España. Notas para un balance. In: VALLESPÍN, M. Jiménez de Parga F. (eds.). *España Siglo XXI*. La Política. Madrid: Instituto de España-Fundación Sistema, Biblioteca Nueva, 2008.

WRIGHT, Deil. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.