

CAPÍTULO 1

DESCENTRALIZAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO EM FEDERAÇÕES DEMOCRÁTICAS: UMA PERSPECTIVA COMPARADA DE LONGO PRAZO¹

Paolo Dardanelli²
John Kincaid³

1 INTRODUÇÃO

Em sua forma fundamental, o federalismo é um dispositivo constitucional de divisão e compartilhamento do poder entre um governo central e um conjunto de unidades constituintes. A divisão de responsabilidades e recursos entre eles é, portanto, crucial para o funcionamento dos sistemas federais. Tal divisão, no entanto, nunca é fixa. O arranjo original de distribuição de poderes, tal como incorporado na constituição fundadora da Federação, costuma estar sujeito a diversas pressões para se modificar ao longo do tempo. O entendimento da natureza destas pressões, bem como o significado de suas forças contrárias, é mais bem alcançado por meio de uma comparação de longo termo entre federações (Friedrich, 1968, p. 7, 54; Hicks, 1978, p. 9; Krane, 1988, p. 44; Benz, 1985).

Em termos gerais, a mudança pode ocorrer em duas direções: uma redistribuição de poder “para cima”, isto é, para o governo central, ou “para baixo”, para as unidades constituintes. O primeiro caso constitui uma centralização dinâmica; o seu oposto é a descentralização dinâmica.⁴ As tendências de centralização e descentralização dinâmicas são importantes porque alteram o equilíbrio federal – ou seja, a distribuição de poderes entre o governo central e as unidades constituintes – e têm consequências potencialmente amplas no que se refere à capacidade do sistema de produzir os benefícios esperados do federalismo. O que impulsiona a centralização e a descentralização dinâmicas? Elas constituem um processo uniforme ou variam no tempo e conforme a política setorial?

1. Capítulo traduzido por Isadora Quadros, com recursos próprios do Ipea. A revisão da tradução foi realizada por Sandra Gomes.

2. Professor de política comparada na Universidade de Kent, do Reino Unido. *E-mail:* <p.dardanelli@kent.ac.uk>.

3. Professor de governo e serviço público no Lafayette College, dos Estados Unidos, e diretor do Centro Meyner para o Estudo do Estado e do Governo Local, na mesma universidade. *E-mail:* <kincaidj@lafayette.edu>.

4. Conferir, na seção 3, a distinção entre centralização (ou descentralização) estática e dinâmica.

Neste capítulo, resumem-se as conclusões de um projeto recente que examinou a dinâmica de longo prazo da centralização e da descentralização nas federações da Austrália, do Canadá, da Alemanha, da Índia, da Suíça e dos Estados Unidos desde a sua fundação. O restante do capítulo está organizado da seguinte forma: a seção 2 faz uma breve revisão da literatura sobre a dinâmica da descentralização ou centralização nas federações. As duas seções seguintes descrevem a conceituação, a operacionalização e a teorização em que o projeto se baseou. A seção 5 apresenta os resultados das análises empíricas, e a seção 6 os avalia em relação às expectativas teóricas. A seção 7 traz as conclusões.

2 DESCENTRALIZAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO NO ESTUDO DO FEDERALISMO

Dada a sua importância central para as federações, as dinâmicas de descentralização e centralização sempre ocuparam um lugar de destaque na literatura sobre federalismo. Segundo Bryce (1995b, p. 1535-1537), temores quanto a uma centralização desenfreada se espalharam entre os opositores da ratificação da Constituição dos Estados Unidos em 1787 e 1788. Alexander Hamilton, no entanto, temia o oposto, isto é, que os maiores estados acabassem por se sobrepor ao governo central (Bryce, 1995b, p. 1535-1537). Em 1788, James Madison argumentava que os estados preservariam uma autonomia considerável, e que o equilíbrio federal teria mais chances de ser ameaçado pelos estados do que pelo governo central (Madison, 2000, p. 236).

Em seu estudo sobre a democracia americana na década de 1830, Tocqueville (2010, p. 582-627) também esperava um enfraquecimento gradual do governo central em relação aos estados. Revendo a evolução do federalismo norte-americano ao longo do seu primeiro século, porém, Bryce (1995b, p. 1541, 1565) argumentou que o poder do governo central havia crescido, embora não tanto quanto os antifederalistas haviam antecipado quando da ratificação da Constituição. Ele previu que “a importância dos estados irá diminuir à medida que a majestade e a autoridade do governo nacional aumentarem” (Bryce, 1995a, p. 1500, tradução nossa).

Em seu livro *Studies in History and Jurisprudence*, Bryce (1901, p. 216-262) foi também um dos primeiros a pensar sistemática e comparativamente sobre as forças centrípetas e centrífugas conducentes à centralização e à descentralização, bem como sobre os dispositivos constitucionais que os países, incluindo as federações, poderiam adotar para contê-las. Alguns anos depois, Leacock (1909) argumentou que o federalismo clássico era cada vez mais inadequado às necessidades de controlar a economia moderna, prevendo que isto levaria à centralização. Da mesma forma, Corry (1941) detectou um padrão generalizado de crescente centralização, o qual atribuiu ao desenvolvimento de uma sociedade industrial moderna. Em sua obra seminal *Federal Government*, Wheare (1946, p. 252-253) também notou uma tendência geral de as federações se centralizarem mais ao longo do tempo e

identificou alguns fatores responsáveis por isso – como guerras e crises econômicas – e certos processos por meio dos quais esta tendência se manifestava, como a centralização fiscal. Livingston (1956) considerou a evolução das federações a partir da perspectiva da mudança constitucional formal e concluiu que as forças sociais são os principais fatores que moldam a dinâmica de descentralização ou centralização.

Em sua obra *Federalism: origins, operation, significance*, Riker (1964) propôs um quadro teórico e metodológico para estudar a questão e aplicou-o à evolução dos Estados Unidos. Ele também considerou brevemente outros casos à luz do seu modelo (Riker, 1964, p. 124-136). Mais tarde, observando que algumas federações passaram por um processo considerável de centralização ao longo do tempo, enquanto outras não, Riker argumentou que o desenvolvimento de um índice de centralização “tornaria possível um verdadeiro estudo comparativo do federalismo pela primeira vez” (Riker, 1975, p. 140, tradução nossa). Para este efeito, ele propôs um índice de centralização partidária, com base no argumento de que “pode-se medir o federalismo medindo os partidos” (Riker, 1975, p. 137, tradução nossa). A partir de uma perspectiva majoritariamente jurídica, Sawer (1969, p. 64-105, 179-187) também deu atenção à dinâmica longitudinal. Ele argumentou que a centralização era a tendência dominante, embora não sem exceções, e lançou uma hipótese segundo a qual as federações tenderiam a transitar, ao longo do tempo, de coordenadas para cooperativas e, finalmente, para formas orgânicas de federalismo (Sawer, 1969, p. 117-130), isto é, sistemas “em que o centro tem poderes tão amplos, e lidera as regiões de forma tão vigorosa”, que se “pode hesitar em descrever o resultado como federal” (Sawer, 1969, p. 104, tradução nossa). Do mesmo modo, Duchacek (1970, p. 348) e Davis (1978, p. 148-149) destacaram a propensão das federações modernas a se tornarem mais centralizadas.

A questão da descentralização ou centralização permanece desde então no centro da literatura tradicional de ciência política sobre o federalismo. Em *Exploring Federalism*, Elazar (1987, p. 198-222) contrastou a centralização do poder que havia ocorrido nos Estados Unidos com a descentralização vivenciada pelo Canadá nas décadas de 1960 e 1970. Watts (2008, p. 171-178) apresentou um quadro conceitual mais desenvolvido, distinguindo basicamente três dimensões da centralização ou descentralização: legislativa, administrativa e financeira. Na sua análise do que torna uma Federação robusta, Bednar (2008) argumentou que a centralização, sob a forma de apropriação pelo governo central das competências das unidades constituintes, é a mais séria ameaça ao equilíbrio federal e concluiu, fazendo eco a Elazar (1987, p. 78-79), que uma cultura federalista vigorosa é a garantia mais eficaz contra tal ameaça. Por fim, Braun (2011) procurou identificar em quais condições as federações poderiam evitar a centralização excessiva e chegou à conclusão de que não há uma única variável com poder de impedi-la.

Ao abordar a questão de uma perspectiva econômica e concentrando-se nos aspectos fiscais, Oates (1972, p. 221-241) identificou diversos fatores que poderiam estimular a centralização ou a descentralização. Ele argumenta que o “peso das discussões, particularmente o crucial fenômeno da crescente interdependência ao longo do tempo, cria (...) uma premissa a favor de tendências centralizadoras” (Oates, 1972, p. 229, tradução nossa). Segundo Philip (1954), ele também levantou a hipótese de um processo sequencial em que a centralização tem mais chances, primeiro, de ocorrer na esfera fiscal e, em seguida, de repercutir nas esferas legislativa e, possivelmente, administrativa (Oates, 1972, p. 226-227). Analisando as tendências históricas em várias federações no século XX, o autor observou que a centralização aumentou na primeira metade do século, mas diminuiu após a Segunda Guerra Mundial, devido a um aumento geral da responsabilidade intergovernamental compartilhada na prestação de serviços públicos (Oates, 1972, p. 230-237). Vaubel (1996), Blankart (2000) e Döring e Schnellenbach (2011, p. 95-96), contudo, encontraram uma centralização fiscal progressiva na maioria das federações, a qual atribuíram a garantias constitucionais fracas, bem como a incentivos para reduzir a competição fiscal horizontal e vertical.

Diversas tentativas foram feitas no sentido de se desenvolverem índices de descentralização ou centralização estática, mas tais índices ora eram restritivos demais, ora insuficientemente refinados para captar a natureza da descentralização ou da centralização dinâmica nas federações. Vários estudos abrangeram um grande número de casos, mas basearam-se apenas em dados fiscais – tais como a porcentagem da despesa pública total realizada pelos governos subnacionais –, que medem, na verdade, a capacidade e não a autonomia de gasto e são, portanto, indicadores inadequados de centralização ou descentralização (Pommerehne, 1977; Krane, 1988; Vaubel, 1996; Erk e Koning, 2010). Como Blöchliger (2013, p. 16, tradução nossa) observou: “o indicador mais frequentemente utilizado é a participação dos GSN [governos subnacionais] em relação ao total de receitas fiscais ou despesas, que é uma medida fraca para avaliar a verdadeira autonomia de que gozam os GSN”. Tal se dá porque, como Musgrave (1969, p. 342, tradução nossa) relatou: “governos locais que atuam como meros agentes executores da despesa central não refletem o nível de descentralização do gasto num sentido significativo”. A participação da receita arrecadada pelos governos subnacionais no total de receitas de todos os níveis de governo, como utilizada, entre outros, por Lijphart (1984, p. 177-179), seria, supostamente, uma medida melhor, mas ainda assim insuficiente para capturar a natureza das relações fiscais entre o governo central e as unidades subnacionais.

O Índice de Autoridade Regional (IAR) desenvolvido por Hooghe *et al.* (2016), o mais elaborado e abrangente disponível, dá muito peso aos fatores institucionais e acaba por não captar a dinâmica muitas vezes útil da descentralização

ou centralização nas federações, que ocorre tipicamente na esfera de discussões sobre políticas públicas. Sua pontuação para as unidades constituintes quanto ao autogoverno (*self-rule*) – que corresponde à conceituação de autonomia utilizada neste capítulo – não varia entre 1950 e 2010, por exemplo, no Canadá, na Suíça e nos Estados Unidos (Hooghe *et al.*, 2016, p. 115-145, 286-294, 398-404). A literatura, contudo, mostra que estas federações passaram por uma significativa descentralização e centralização dinâmica.

Em suma, embora os estudiosos tenham feito progressos consideráveis na conceituação e na teorização da descentralização e da centralização dinâmicas nos sistemas federais, bem como na exploração empírica de aspectos deste fenômeno, até pouco tempo faltava um estudo comparativo sistemático que mapeasse as tendências de descentralização e centralização no tempo e no espaço, e que pudesse testar explicações concorrentes para estas ocorrências. Esta pesquisa procurou suprir esta lacuna.

3 CONCEITUANDO E MENSURANDO A DESCENTRALIZAÇÃO E A CENTRALIZAÇÃO

A conceituação formulada nesta pesquisa começou com uma distinção entre descentralização ou centralização estática e dinâmica. Definiu-se a descentralização ou centralização estática como a distribuição de poderes entre as instituições do governo central e as instituições das unidades constituintes de uma Federação em um dado momento. Poder é aqui entendido como a capacidade que uma unidade constituinte tem de tomar decisões vinculantes sem restrições por parte do governo central ou de outras unidades constituintes. Mensura-se a centralização ou descentralização estática em períodos de dez anos a partir da fundação de cada Federação até 2010. A descentralização ou centralização dinâmica é a mudança na distribuição ao longo do tempo, seja para a centralização, seja para a descentralização. Refletindo a prática constitucional dominante nas federações (Steyler, 2009), aqui se tratam os governos locais como subunidades de uma unidade constituinte, o que se mostrou verdadeiro para todos os casos estudados, com exceção parcial da Índia. Assim, consideram-se as transferências de poder entre o governo central e os governos locais como transferências de poder entre o governo central e as unidades constituintes. Optou-se por falar em centralização e descentralização, e não apenas em descentralização, a fim de não implicar uma tendência quanto a um dos lados.

Conceituou-se a autonomia das unidades constituintes em federações continuadamente democráticas como tendo duas dimensões principais: i) autonomia em termos de políticas públicas, por sua vez dividida em autonomia legislativa e administrativa; e ii) autonomia fiscal. A autonomia fiscal relaciona-se com a capacidade da unidade de obter recursos financeiros por meio dos seus próprios

poderes fiscais e da realização de empréstimos, bem como de alocar tais recursos como melhor lhe convier. Desmembrar estas duas dimensões principais em subdimensões e categorias permite observar de forma mais precisa as variações entre diferentes componentes.

3.1 Autonomia política

Dividiu-se a autonomia política em autonomia legislativa e autonomia administrativa. A autonomia legislativa diz respeito ao controle por uma unidade constituinte dos poderes legislativos primários em uma área setorial de políticas. Isto é entendido tanto como a alocação formal e constitucional de poderes quanto a efetiva capacidade de uma unidade constituinte exercer poderes legislativos sem restrições por parte do governo central ou de outras unidades constituintes. Este último aspecto é importante porque a atribuição constitucional pode frequentemente assumir a forma de poderes compartilhados ou concorrentes, e o marco regulatório de um governo central pode deixar pouco espaço para as unidades constituintes legislarem de forma autônoma.

A autonomia administrativa diz respeito ao grau em que uma unidade constituinte implementa a legislação do governo central, bem como a sua própria (Blöchliger, 2013, p. 31). Nos sistemas de administração federal indireta – também conhecidos como administrativos, em oposição às federações “duais” –, os governos constituintes executam a maior parte da implementação (Macmahon, 1972, p. 22-23). Isto lhes confere um grau de discricionariedade – e, portanto, autonomia – que pode ser utilizado para direcionar uma política específica, incluindo, em alguns casos, sua regulamentação. Embora esta forma de autonomia seja menos relevante do que a autonomia legislativa – que é uma das características definidoras dos sistemas federais –, ela ainda é significativa, uma vez que pode resultar na efetiva implementação de políticas com vistas a adaptar os objetivos políticos centrais às preferências locais ou então alterar, frustrar ou reforçar os objetivos do governo central.

Com base nas classificações de Riker (1964, p. 49-84), Oates (1972, p. 19) e Watts (2008, p. 194-198), bem como nas classificações das funções de governo feitas pela Organização das Nações Unidas (UN, 2015) e pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OECD, 2015, p. 194-195), dividimos o tema das políticas públicas nas 22 seguintes áreas setoriais:

- agricultura;
- cidadania e imigração;
- cultura;
- emissão de moeda e dinheiro;
- defesa;

- atividade econômica;
- educação básica;
- educação superior;
- eleições e voto;
- relações trabalhistas;
- preservação do meio ambiente;
- política externa;
- finanças e valores mobiliários;
- saúde;
- língua;
- direito civil;
- direito penal;
- aplicação da lei;
- meios de comunicação;
- recursos naturais;
- assistência social; e
- transportes.

Essas áreas setoriais não constituem todo o universo das políticas públicas, e algumas são mais amplas do que outras, mas incluem a maioria das esferas de ação governamental.

Mensurou-se a autonomia legislativa e administrativa em cada área setorial de política pública – quem controla cada área – por meio de uma escala de sete pontos:

- 1 = área controlada exclusivamente pelo governo central;
- 2 = área controlada quase exclusivamente pelo governo central;
- 3 = área controlada predominantemente pelo governo central;
- 4 = área controlada igualmente pelo governo central e pelas unidades constituintes;
- 5 = área controlada predominantemente pelas unidades constituintes;
- 6 = área controlada quase exclusivamente pelas unidades constituintes; e
- 7 = área controlada exclusivamente pelas unidades constituintes.

Essa escala tem por objetivo registrar situações relevantes no processo de descentralização ou centralização que possibilitem uma avaliação razoavelmente precisa dentro dos casos, bem como a comparabilidade entre eles.

3.2 Autonomia fiscal

Dividimos a autonomia fiscal em cinco subdimensões. A primeira é o grau em que uma unidade constituinte tem o controle direto das suas próprias receitas, que pode ser definido como a proporção de receitas de arrecadação própria em relação ao total das receitas da unidade constituinte e do governo local somadas. Quanto maior for a proporção de receitas de arrecadação própria, mais autônoma fiscalmente é uma unidade constituinte (Watts, 2008, p. 104). Esta subdimensão foi mensurada com base na seguinte escala de sete pontos:

- 1 = de 0% a 14%;
- 2 = de 15% a 29%;
- 3 = de 30% a 44%;
- 4 = de 45% a 59%;
- 5 = de 60% a 74%;
- 6 = de 75% a 89%; e
- 7 = de 90% a 100%.

A segunda subdimensão está relacionada às restrições enfrentadas pelas unidades constituintes para aumentar as receitas de arrecadação própria. Isto inclui tanto as restrições aplicadas a uma fonte de receitas por elas controlada – por exemplo, restrições ao imposto de renda no nível cantonal, na Suíça – quanto a exclusão total de uma determinada fonte de receitas – por exemplo, a Lei da Liberdade Fiscal na Internet dos Estados Unidos. Estas restrições foram mensuradas na seguinte escala qualitativa de sete pontos: 1 = muito altas; 2 = altas; 3 = razoavelmente altas; 4 = médias; 5 = razoavelmente baixas; 6 = baixas; e 7 = muito baixas.

A terceira subdimensão é em que grau as condições vêm embutidas nas transferências fiscais do governo central para uma unidade constituinte (Oates, 1972, p. 65; Watts, 2008, p. 106-108; Blöchliger, 2013, p. 25). Isto pode ser definido como a proporção de transferências condicionadas em relação ao total das receitas da unidade constituinte e do governo local somadas. A autonomia fiscal de uma unidade constituinte é tanto maior quanto menor o seu grau de dependência em relação às transferências condicionadas do governo central. Isto foi mensurado conforme a seguinte escala:

- 1 = de 86% a 100%;
- 2 = de 71% a 85%;
- 3 = de 56% a 70%;
- 4 = de 41% a 55%;
- 5 = de 26% a 40%;
- 6 = de 11% a 25%; e
- 7 = de 0% a 10%.

A quarta subdimensão diz respeito ao âmbito e ao rigor das condições associadas às transferências do governo central. Condições com muitos elementos ou altamente rigorosas restringem mais do que condições limitadas ou frouxas. Assim, quanto menos elementos contiver e quanto menor seu rigor, mais autônoma é uma unidade constituinte na alocação de recursos que recebe do governo central. Esta subdimensão – aqui chamada de grau de condicionalidade – foi mensurada pela mesma escala qualitativa de sete pontos usada para a segunda subdimensão: 1 = muito alto; 2 = alto; 3 = razoavelmente alto; 4 = médio; 5 = razoavelmente baixo; 6 = baixo; e 7 = muito baixo. Nessa escala, muito alto significa condições mais rigorosas.

A quinta subdimensão relaciona-se com a liberdade que uma unidade constituinte tem de contrair empréstimos para compor sua receita. Como uma maior liberdade de contrair empréstimos denota um maior grau de autonomia fiscal, mensurou-se esta subdimensão por meio de uma escala qualitativa crescente de sete pontos: 1 = muito baixa; 2 = baixa; 3 = razoavelmente baixa; 4 = média; 5 = razoavelmente alta; 6 = alta; e 7 = muito alta.

3.3 Descentralização e centralização dinâmica

Em face do exposto, pode-se conceituar a descentralização ou centralização dinâmica, em sua forma mais genérica, como uma mudança em pelo menos uma área setorial de política ou de autonomia fiscal relevante o suficiente para entrar no sistema de mensuração aqui utilizado. Identificaram-se cinco propriedades principais da descentralização ou centralização dinâmica como uma variável dependente.

A primeira propriedade é a *direção* da mudança. As mudanças que deslocam a medida de um valor superior para um valor inferior sinalizam uma redução da autonomia das unidades constituintes, o que representa centralização. Mudanças que implicam uma mudança de um valor mais baixo para um valor mais alto indicam um aumento da autonomia das unidades constituintes e, portanto, denotam descentralização.

A segunda propriedade da descentralização ou centralização dinâmica é a sua *magnitude*. Isto pode ser pensado como uma variável contínua, que pode ser mensurada tanto dentro de um determinado período (por exemplo, uma década) como cumulativamente ao longo de todo o período de observação. Se mensurada cumulativamente, a magnitude varia desde o mínimo teórico de nenhuma alteração até o máximo teórico da maior alteração possível em todas as categorias políticas e fiscais.

A terceira propriedade pela qual este trabalho se interessou é o *andamento* do processo de descentralização ou centralização. O andamento pode ser dividido em frequência, ritmo, momento e sequência. Frequência é o número de ocasiões em que a mudança ocorre, dentro de um determinado período de tempo ou durante todo o período de observação. O ritmo pode ser visto como uma mistura de frequência e magnitude. Em termos gerais, pode-se distinguir entre mudança incremental e circunstâncias críticas. A primeira é marcada por etapas de pequena magnitude, que ao longo do tempo podem formar uma mudança cumulativa significativa. As circunstâncias críticas podem ser definidas como marcos temporais que acompanham uma mudança de grande magnitude, com consequências significativas a longo prazo (Lipset e Rokkan, 1967, p. 37-41; Capoccia e Kelemen, 2007). O momento se refere ao ponto na vida de uma Federação em que ocorre uma mudança, e pode ser medido tanto em termos absolutos como relativos (ou seja, como uma porcentagem da duração de vida de uma Federação). A sequência pode ser definida como a ordem temporal em que a mudança ocorre, e pode ser vista como uma combinação específica de tempo e forma e/ou instrumento.

A quarta propriedade é a *forma* tomada pela mudança. Com base na conceituação de autonomia apresentada, a mudança pode ocorrer em uma ou mais áreas políticas ou fiscais, e tanto na dimensão legislativa como na administrativa.

A propriedade final diz respeito aos *instrumentos* da mudança. Estes podem ser divididos em instrumentos constitucionais e não constitucionais. Como a distribuição de poderes ou competências entre o governo central e os governos constituintes está normalmente consubstanciada na constituição federal, particularmente no que se refere à competência legislativa, uma emenda constitucional que transfira a atribuição de tal competência é um instrumento óbvio de descentralização ou centralização. No entanto, a mudança costuma ocorrer por meios infraconstitucionais, tais como a promulgação ou a revogação de legislação, seja pelo governo central, seja pelos governos constituintes. Uma mudança na legislação federal de mais para menos restritiva daria maior autonomia aos governos constituintes e tornaria assim o sistema mais descentralizado, enquanto uma mudança na direção oposta implicaria uma centralização. Um segundo instrumento não constitucional são as decisões judiciais. Quando o Poder Judiciário desempenha um papel importante na

regulação da distribuição vertical de poderes e na resolução de disputas entre o governo central e as unidades constituintes, as decisões judiciais podem ter implicações importantes para esta distribuição (Aroney e Kincaid, 2017). Os instrumentos fiscais, tais como as transferências condicionadas, também são instrumentos importantes. Como as unidades constituintes em todas as federações dependem em maior ou menor grau de transferências fiscais do governo central, uma alteração na composição de tais transferências de uma distribuição geral de receitas ou transferências incondicionadas para transferências condicionadas ou vice-versa pode ter um impacto significativo na autonomia. Outro instrumento relevante é a utilização por parte do governo central dos seus poderes decorrentes de tratados internacionais. O governo central pode reduzir a autonomia política das unidades constituintes por meio da assinatura de acordos internacionais em áreas de política dentro de suas competências. Os acordos internacionais que diminuem a autonomia das unidades constituintes são instrumentos de centralização.

QUADRO 1
Propriedades da descentralização ou centralização dinâmica

Direção	A mudança é centralizadora ou descentralizadora?
Magnitude	Quão ampla é a mudança?
Andamento	Quais são os padrões temporais em que a mudança ocorre?
Frequência	Quantas são as mudanças?
Ritmo	A mudança ocorre em pequenas ou grandes etapas?
Momento	Quando a mudança ocorre na vida de uma Federação?
Sequência	A mudança numa dimensão precede ou sucede a mudança em outra?
Forma	A mudança ocorre na dimensão fiscal ou na dimensão política? Se na primeira, em que categorias? Se na segunda, na esfera legislativa ou administrativa, e em que áreas políticas?
Instrumentos	Quais são as ferramentas por meio das quais a mudança é realizada?
Mudança constitucional	Emenda formal à constituição.
Legislação	Promulgação ou revogação de legislação pelo governo central ou pelas unidades constituintes.
Decisões judiciais	Entendimento de um tribunal de justiça.
Instrumentos fiscais	Uso de instrumentos fiscais como transferências condicionadas.
Poderes decorrentes de tratados internacionais	Utilização de tratados internacionais para influenciar na distribuição interna de poderes.

Elaboração dos autores.

4 TEORIZANDO SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO E A CENTRALIZAÇÃO

Com base na literatura analisada, formulou-se a hipótese de que a descentralização ou centralização dinâmica é moldada por uma ampla gama de fatores que operam em diferentes níveis e diferentes pontos no tempo.

Os fatores mais distantes dizem respeito ao cenário existente que possibilitou a descentralização ou centralização estática no início – ou seja, o ponto de partida para a descentralização ou centralização dinâmica. Dado que o alcance do governo era muito mais limitado no século XIX em comparação com os Estados de bem-estar social contemporâneos, faria sentido imaginar que as federações criadas antes da Primeira Guerra Mundial (isto é, os Estados Unidos, a Suíça, o Canadá e a Austrália) fossem menos centralizadas em sua origem do que aquelas estabelecidas após a Segunda Guerra Mundial, notadamente, a Alemanha e a Índia. As federações nascidas de uma barganha federal (Riker, 1964, p. 12-16) deveriam também partir de um nível de centralização mais baixo do que as criadas de outra forma. Uma vez que as quatro federações mais antigas foram criadas antes da Primeira Guerra Mundial e também resultaram de uma barganha federal, esperava-se uma grande descentralização em seu início e, consequentemente, um processo considerável de centralização dinâmica, principalmente após 1920.

No que diz respeito à descentralização ou centralização dinâmica, são muitas as tendências socioeconômicas e socioculturais a serem consideradas como condutores importantes. Na esfera socioeconômica, as mudanças tecnológicas, o aumento da mobilidade e a integração do mercado – muitas vezes referidos indiscriminadamente como modernização – são tidos como catalisadores da centralização (Beer, 1973). Após a Segunda Guerra Mundial, a globalização pode ter contribuído ainda mais para a centralização, dada a possibilidade de o governo central se infiltrar na autonomia das unidades constituintes via acordos internacionais (Lazar, Telford e Watts, 2003, p. 4). É provável que o efeito da globalização tenha sido reforçado pela integração regional – como no caso da União Europeia –, embora se espere que esta última tenha tido um impacto diferente conforme a região geográfica e o caráter mono ou multinacional da Federação. Nas federações multinacionais, incluindo as binacionais, a globalização e a integração regional podem atenuar a centralização ou mesmo favorecer a descentralização, aumentando a ameaça de separação por unidades nacionalmente distintas (Meadwell e Martin, 1996; Lazar, Telford e Watts, 2003, p. 20). Como a integração regional tem estado mais avançada na Europa Ocidental, muito menos na América do Norte, e praticamente ausente no Sul da Ásia e na Oceania, a Alemanha e a Suíça deveriam ter sofrido o efeito mais forte deste fator; a Índia e a Austrália, o mais fraco; e o Canadá e os Estados Unidos, um efeito mediano. Sendo a única Federação multinacional entre os seis casos, esperava-se que o Canadá tivesse sofrido uma menor centralização e, possivelmente, mesmo uma descentralização como resultado da integração regional, em comparação com as outras cinco federações.

No que tange ao âmbito sociocultural, em federações monolíngues como a Austrália, a Alemanha e os Estados Unidos, pode esperar-se que a identificação primária dos cidadãos com as unidades constituintes diminua ao longo do tempo

e que a sua identificação primária com a Federação aumente. As federações multilíngues que forjam uma identidade nacional comum – como a Índia (Stepan, Linz e Yadav, 2011) e a Suíça (Dardanelli, 2011) – deveriam seguir um padrão semelhante ao das federações monolíngues. Em federações multilíngues que se tornam multi ou binacionais, como o Canadá, a evolução da identificação dos cidadãos deveria conter a centralização ou mesmo revertê-la. A evolução das expectativas dos cidadãos sobre o papel do governo, representada de forma mais proeminente pela crescente procura de serviços sociais uniformes em todo o país, provavelmente contribuiu para uma centralização dinâmica em todas as federações (Birch, 1955). Segundo um consenso na literatura, estas tendências relativamente lentas podem ter sido reforçadas ou amplificadas por choques de curto prazo, tais como guerras e crises econômicas (Wheare, 1946, p. 254).

Espera-se que essas tendências e choques tenham conduzido a mudanças nas atitudes em relação à distribuição vertical de poderes na Federação, principalmente entre o público em geral, os grupos de interesse organizados e os meios de comunicação, favorecendo largamente um aumento de poderes no centro. As pressões no sentido da centralização, contudo, foram mediadas por variáveis políticas e institucionais que as reforçam ou enfraquecem. Muitas destas variáveis prestam-se à teorização. A primeira variável política é o grau de nacionalização do sistema partidário (Riker, 1964, p. 91-101; Chhibber e Kollman, 2004, p. 226-227). Níveis elevados de nacionalização, como na Austrália e na Alemanha, deveriam ter facilitado a centralização, enquanto os níveis mais baixos da Suíça deveriam ter funcionado como um freio. Do mesmo modo, o aumento do grau de nacionalização nos Estados Unidos e seu declínio na Índia deveriam ter tido um efeito correspondente na descentralização e na centralização. Uma segunda variável nesta categoria é a orientação política do Executivo federal, segundo a qual os partidos de esquerda são geralmente tidos como a favor da centralização, enquanto os partidos de direita se opõem a ela (Döring e Schnellenbach, 2011, p. 92-94). As medidas centralizadoras têm assim mais chances de ocorrer sob a égide dos partidos de esquerda, e as federações que tenham vivido períodos mais longos sob esses governos, em tese, passaram por uma centralização mais elevada. Uma terceira variável é a orientação dos juízes, segundo a qual as cortes constitucionais ou supremas cortes com uma orientação centralista estimularão a centralização, enquanto as de tendência oposta a conterão (Livingston, 1956, p. 12; Aroney e Kincaid, 2017).

No que diz respeito aos fatores institucionais, um grande número de unidades constituintes pode ser visto como favorecendo a centralização (Watts, 2008, p. 71-72). Em contrapartida, os poderes residuais dos quais as unidades são dotadas, um modelo dual de federalismo, um sistema não parlamentarista de governo e a aprovação de alterações à Constituição por meio de mecanismos de democracia direta deveriam limitar a centralização (Döring e Schnellenbach, 2011, p. 85-90;

Bednar, Eskridge e Ferejohn, 2001, p. 264; Blankart, 2000, p. 32). Por fim, nas federações de administração indireta, esperava-se que a centralização se limitasse em grande parte à esfera legislativa, especialmente por meio da crescente utilização de marcos regulatórios pelo governo federal.

5 MAPEANDO A DESCENTRALIZAÇÃO OU A CENTRALIZAÇÃO

5.1 Descentralização ou centralização estática em sua origem

A descentralização ou centralização estática, em sua origem, variou consideravelmente entre as seis federações aqui estudadas. As duas mais antigas, os Estados Unidos e a Suíça, eram altamente descentralizadas em todas as três dimensões. A Austrália, a quarta Federação mais antiga, foi também consideravelmente descentralizada, embora menos do que as duas anteriores. O Canadá, pelo contrário, era significativamente mais centralizado, especialmente nas esferas legislativa e administrativa. Nos quatro casos, o desvio entre as pontuações legislativa e administrativa foi pequeno, mas, com exceção da Austrália, superior a zero, indicando assim que a maioria das federações, incluindo os Estados Unidos, nunca foi perfeitamente dual. Todas eram menos centralizadas na esfera fiscal. As duas últimas federações – a Alemanha e a Índia – eram significativamente mais centralizadas do que os Estados Unidos e a Suíça na sua fundação, mas apenas discretamente mais centralizadas quando comparadas com o Canadá. A Alemanha e a Índia também não eram muito mais centralizadas do que o nível alcançado pelos Estados Unidos, pela Suíça e pela Austrália em 1950. Seguindo sua reputação como exemplo paradigmático de administração indireta, a Alemanha mostrou uma grande diferença entre as pontuações legislativa e administrativa e a centralização administrativa foi também inferior à centralização fiscal. A Índia, em contrapartida, conformou-se mais fielmente ao padrão dual das federações mais antigas (Dardanelli *et al.*, 2019, p. 22).

5.2 Descentralização ou centralização dinâmica

A frequência da descentralização ou da centralização dinâmica variou consideravelmente entre as federações. Em termos absolutos, a mudança em políticas públicas setoriais foi muito mais frequente na Austrália, na Suíça e, principalmente, nos Estados Unidos do que nos outros casos. Se os números forem ajustados pelo tempo de vida de cada Federação, de modo a obter-se uma taxa de mudança por década, a Austrália teve a taxa mais elevada, seguida pelos Estados Unidos e pela Suíça. A taxa da Alemanha não foi muito diferente das duas federações mais antigas, enquanto na Índia e no Canadá o equilíbrio federal – ou seja, a distribuição de poderes entre o governo central e as unidades constituintes – nas áreas setoriais de políticas foi muito mais estável (Dardanelli *et al.*, 2019, p. 22).

Na maioria das federações, a mudança foi esmagadoramente centralizadora, principalmente na esfera legislativa. Na Austrália e na Suíça, todas as alterações legislativas foram centralizadoras, tal como 89% das alterações legislativas registradas nos Estados Unidos. O Canadá, no entanto, contrariou esta tendência. O país registrou um número igual de mudanças centralizadoras e descentralizadoras na esfera política e até mesmo um número mais elevado de medidas descentralizadoras na esfera fiscal. A Alemanha e a Índia também apresentaram um padrão mais misto, com um número significativo de medidas descentralizadoras nas esferas legislativa (Alemanha) e administrativa (Índia). Em termos de direção cumulativa ao longo de sua existência, todas as federações, exceto o Canadá, se tornaram mais centralizadas nas dimensões legislativa, administrativa e fiscal, enquanto o Canadá se tornou menos centralizado nas três dimensões, mais especificamente na esfera fiscal (Dardanelli *et al.*, 2019, p. 23-25).

A magnitude da descentralização ou centralização dinâmica variou consideravelmente de caso a caso. Os Estados Unidos e a Suíça, seguidos pela Austrália, sofreram a mais profunda centralização dinâmica, mais especificamente na esfera legislativa. A centralização teve uma magnitude muito menor na Alemanha e na Índia, ambas partindo de níveis nitidamente mais elevados de centralização estática. Como já se viu, a mistura de medidas centralizadoras e descentralizadoras no Canadá produziu uma descentralização cumulativa de pequena magnitude. Enquanto a centralização, nas duas federações mais antigas, foi maior na esfera legislativa e menor na esfera fiscal, o padrão foi invertido na Alemanha e no Canadá, e na Índia a centralização foi menor na esfera administrativa.

Em todas as seis federações, a descentralização ou centralização dinâmica prosseguiu, na sua maioria, de forma gradual. Mais de 75% das alterações registradas foram de apenas um ponto. Mudanças específicas de grande magnitude, tais como na legislação trabalhista no Canadá ou no direito civil e penal na Suíça, foram raras.

Padrões sequenciais significativos ficaram claros em apenas alguns casos. A forma da curva de tendência de descentralização ou centralização dinâmica na esfera legislativa mostrou três padrões: i) os Estados Unidos, a Suíça e a Austrália seguiram uma trajetória bastante linear de centralização progressiva; ii) o Canadá passou por uma descentralização na primeira metade do século XX e por uma centralização mais adiante; e iii) a Alemanha e a Índia sofreram uma centralização nas primeiras décadas de sua existência e avançaram muito lentamente na direção oposta de 1980 a 2010. Em relação aos padrões sequenciais entre diferentes formas de descentralização ou centralização dinâmica, a mudança na esfera fiscal parece ter precedido a mudança na esfera política na Austrália e no Canadá, mas o mesmo não aconteceu nos outros casos, principalmente na Suíça e nos Estados Unidos. O que ocorreu tanto na Austrália como nos Estados Unidos, no entanto, é que o

governo central expandiu primeiro a sua capacidade fiscal e depois utilizou parte desta capacidade para restringir a autonomia política dos estados, mediante a utilização de transferências condicionadas.

Nos Estados Unidos e na Suíça, a centralização assumiu uma forma majoritariamente legislativa, enquanto uma centralização significativamente menor ocorreu nas esferas administrativa e, principalmente, fiscal. A Austrália teve uma elevada centralização em todas as três dimensões. No Canadá e na Alemanha, houve proporcionalmente mais descentralização ou centralização dinâmica nas dimensões fiscal e, em menor medida, administrativa do que na legislativa, enquanto a Índia sofreu proporcionalmente menos centralização na esfera administrativa.

Os instrumentos por meio dos quais a descentralização ou centralização dinâmica se desenvolveu variaram consideravelmente conforme os casos. As emendas constitucionais foram fundamentais na Suíça e relevantes também na Alemanha e na Índia, mas muito menos nos outros casos. O estabelecimento de um marco regulatório foi crucial para a experiência da Suíça – e, na prática, também para a dos Estados Unidos –, mas menos significativo em outros países. A utilização de instrumentos fiscais foi particularmente relevante na Austrália, mas menos expressiva nos Estados Unidos e praticamente inexistente nos outros casos. Do mesmo modo, as decisões judiciais foram cruciais nos Estados Unidos e também na Austrália, no Canadá e na Índia, mas não tanto na Alemanha, e mostraram-se irrelevantes na Suíça. A promulgação de legislação pelo governo central ou pelos governos constituintes foi importante no Canadá e na Alemanha, mas não nos outros casos. O uso pelo governo central dos poderes advindos de tratados internacionais teve alguma relevância em todas as federações, particularmente na Austrália, mas, de forma geral, não desempenhou um papel importante.

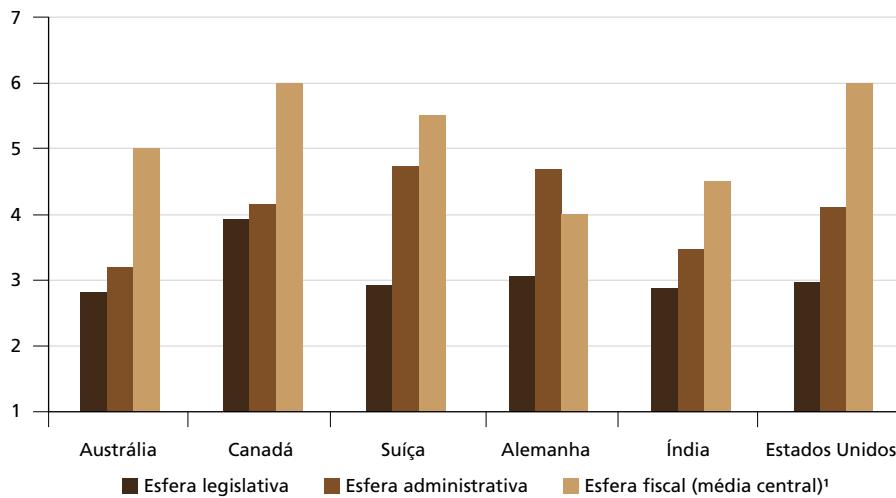
Fora do Canadá, a descentralização ou centralização dinâmica foi fortemente simétrica – exceto em situações temporárias, como o período da Reconstrução (1865-1877), após a Guerra Civil nos Estados Unidos. O Canadá, pelo contrário, tornou-se cada vez mais assimétrico após os anos 1960, com um número crescente de áreas setoriais de políticas, bem como de províncias afetadas, em particular o Quebec.

5.3 Descentralização e centralização estática em 2010

A descentralização ou centralização estática em 2010 apresentou menos variações entre federações do que em sua origem (gráfico 1). Houve também uma semelhança entre os seis casos, na medida em que a centralização foi mais elevada na esfera legislativa e, exceto para a Alemanha, mais baixa na esfera fiscal. Duas diferenças importantes, no entanto, mantiveram-se. Na esfera legislativa, o Canadá se mostrou claramente menos centralizado do que as outras cinco federações.

Em relação ao grau de dualidade do sistema, houve um contraste significativo entre o Canadá e a Austrália, por um lado, onde a dualidade ainda era elevada, e a Suíça, a Alemanha e os Estados Unidos, por outro, com níveis muito mais baixos. Padrões bastante semelhantes prevaleceram do lado administrativo, embora as diferenças fossem ligeiramente menos pronunciadas.

GRÁFICO 1
Descentralização ou centralização estática média (2010)



Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Média central se refere à proporção de receitas de arrecadação própria mais a proporção de transferências condicionadas divididas por dois.

Obs.: Os valores mostram a extensão da autonomia da unidade constituinte. Assim, quanto maior o valor, menor a centralização.

Do ponto de vista fiscal, a descentralização foi mais baixa no que diz respeito às restrições às receitas de arrecadação própria e à condicionalidade das transferências, porém mais elevada, e de forma consistente, na proporção de transferências condicionadas. A variação foi alta em todas as categorias, exceto pela proporção de transferências condicionadas, estando o Canadá frequentemente no polo mais descentralizado do espectro. Também se deve notar o contraste entre uma elevada proporção de receitas de arrecadação própria e uma elevada condicionalidade das transferências – embora dentro de um baixo volume de transferências condicionadas –, apresentado pela Suíça e pelos Estados Unidos. Ainda, destaque-se o padrão oposto, de um baixo volume de receitas de arrecadação própria, mas também uma condicionalidade baixa – e um volume muito baixo de transferências condicionadas –, na Alemanha (Dardanelli *et al.*, 2019, p. 25).

6 POR UMA EXPLICAÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO E DA CENTRALIZAÇÃO DINÂMICA

Esta seção discutirá como as expectativas teóricas apresentadas na seção 4 se coadunam com os resultados empíricos.

6.1 Descentralização e centralização estática em sua origem

A hipótese de que as federações mais antigas, bem como as federações decorrentes de acordos de barganhas federais, seriam menos centralizadas em sua origem foi amplamente confirmada, mas apenas de forma fraca em relação ao Canadá. O Canadá, em 1870, era consideravelmente mais centralizado do que os Estados Unidos e a Suíça eram nos seus inícios, e apenas moderadamente menos centralizado do que a Alemanha em 1950. A centralização inicialmente elevada do Canadá pode ser explicada, contudo, por um conjunto de fatores secundários (Lecours, 2019) que não invalidam o ponto teórico geral de que a mudança no que se esperava do governo desempenhou um papel importante na formação dos diferentes equilíbrios federais geralmente observados nas federações mais antigas em comparação com as mais recentes. A disparidade muito menor entre os níveis iniciais de descentralização e centralização na Alemanha e na Índia e os níveis alcançados pela maioria das federações mais antigas até 1950 reforçam este argumento.

As hipóteses correlatas de que as federações mais antigas teriam passado por uma maior centralização dinâmica, a maior parte da qual teria ocorrido depois de 1920, foram confirmadas, exceto no caso do Canadá. Enquanto três das federações mais antigas sofreram uma centralização muito mais elevada do que as mais recentes, isto não ocorreu com o Canadá. Da mesma forma, embora a maior parte da centralização nas federações mais antigas tenha ocorrido, de um modo geral, depois de 1920, largos passos em direção à centralização foram dados na Suíça e nos Estados Unidos já no final do século XIX. Assim, em grande medida, a magnitude da centralização dinâmica é uma função do nível inicial de descentralização ou centralização estática; por conseguinte, a experiência do Canadá não surpreende. Contudo, sua experiência desviante se deve a mais fatores do que apenas a sua natureza bastante centralizada em sua origem (Lecours, 2019). A trajetória do Canadá, conforme será discutido adiante, tem importantes implicações teóricas.

6.2 Tendências socioeconômicas

A expectativa de que todas as federações se tornassem mais centralizadas ao longo do tempo como resultado da modernização socioeconômica foi confirmada em todos os casos estudados, exceto no Canadá. É também importante notar a modesta descentralização legislativa sofrida pela Alemanha e pela Índia desde 1980. Além disso, existem diferenças relevantes entre os seis casos no que diz respeito ao impacto da modernização em áreas de políticas específicas. Por exemplo, a mudança

tecnológica foi um importante fator centralizador no campo da defesa na Suíça, mas não nos Estados Unidos. O advento dos veículos automotores impulsionou a centralização do transporte rodoviário na Austrália e nos Estados Unidos, mas não no Canadá. A evolução dos meios de comunicação foi acompanhada de uma centralização na Suíça, mas não na Alemanha. Isto sugere que a modernização, embora importante, não promove inevitavelmente a centralização, mas interage de formas complexas com outros fatores.

A expectativa de uma influência centralizadora generalizada decorrente da globalização encontrou apenas uma confirmação limitada. Ela se contrapõe à experiência do Canadá e se coaduna de forma limitada com a dos outros casos, exceto o da Austrália (Fenna, 2019). Pode-se dizer, assim, que os efeitos moderadamente centralizadores da globalização são ofuscados pelas consequências de outros fatores mais poderosos. Do mesmo modo, foi confirmada a hipótese de que a integração regional teria um efeito centralizador nas federações mononacionais, mas um efeito descentralizador nas multinacionais, efeito este, contudo, geralmente fraco. Mesmo na Alemanha e na Suíça, as duas federações mais expostas a ela,⁵ a integração desempenhou apenas um papel marginal.

6.3 Tendências socioculturais

A hipótese de que a crescente identificação dos cidadãos com a Federação alimentaria a centralização em federações mononacionais (tanto mono como multilíngues), ao passo que a presença de nacionalismos concorrentes a impediria nas federações multinacionais, encontrou embasamento. De um modo geral, este parece ter sido o caso do Canadá, da Suíça e dos Estados Unidos. A Austrália, a Alemanha e a Índia, onde a identificação com a Federação já era forte no início e não cresceu de forma considerável ao longo do tempo, oferecem menos espaço para que se avalie esta expectativa.

Confirmou-se também a hipótese de que a mudança das expectativas dos cidadãos quanto ao papel do governo facilitaria a centralização, mas não sem qualificações. O Canadá resistiu à centralização em várias áreas de políticas fundamentais, apesar da crescente procura dos cidadãos por serviços e regulamentação governamentais, enquanto as expectativas mudaram menos nas federações alemã e indiana, dada a sua existência mais curta.

6.4 Choques econômicos e de segurança

A experiência da maioria das federações corrobora apenas moderadamente a expectativa de que os choques econômicos e de segurança tenham sido fatores importantes

5. Como a Suíça não é membro da União Europeia, a integração baseia-se em tratados bilaterais. Para mais informações, conferir Dardanelli e Mazzoleni (2021).

na promoção da centralização. Embora haja indícios de que os surtos significativos de centralização tenham coincidido com guerras e crises econômicas, muitas medidas centralizadoras foram tomadas na ausência de tais choques. Choques semelhantes tiveram efeitos diferentes em diferentes federações, e a centralização em tempo de guerra foi por vezes seguida da restauração da maior parte do *status quo ante* do pós-guerra.

6.5 Atitudes coletivas

A expectativa de que as atitudes coletivas sobre o equilíbrio federal mudariam devido às tendências e aos choques anteriormente referidos e, por sua vez, criariam incentivos e limitações para a agência política perante a descentralização ou a centralização foi amplamente confirmada. Ficou suficientemente comprovado que as atitudes dos cidadãos e dos grupos de interesse, em particular, desempenharam um papel importante. Contraste-se, por exemplo, a ampla preferência pela uniformidade política na Alemanha com o forte desejo de que as províncias se desenvolvam sozinhas em muitos campos no Canadá.

6.6 Agência política

A hipótese de que a descentralização ou centralização dinâmica estaria estreitamente correlacionada com a nacionalização do sistema partidário encontrou uma corroboração apenas parcial. Embora seja consistente com as experiências da Austrália e do Canadá, é menos consistente com as da Suíça e dos Estados Unidos, que tiveram nacionalizações comparativamente mais baixas do sistema partidário, mas uma centralização elevada. Está também em desacordo com a trajetória da Índia, onde um declínio acentuado do grau de nacionalização do sistema partidário não produziu um nível proporcional de descentralização, ao contrário da expectativa de Friedrich (1968, p. 64).

No que diz respeito à ideologia, encontraram-se evidências, particularmente na Austrália, de que medidas centralizadoras tendem a estar mais intimamente ligadas aos partidos de esquerda, porém tal associação é mais fraca do que o esperado. A centralização também ocorreu em mandatos de partidos de direita, que, não obstante alguns dos seus pronunciamentos, raramente se empenharam em esforços sérios de descentralização.

Em contrapartida, a hipótese de que as dinâmicas de descentralização ou centralização são fortemente moldadas pelas preferências judiciais – em sistemas em que uma corte constitucional ou suprema corte é a instância final – encontrou um forte respaldo, particularmente no que diz respeito à Austrália, ao Canadá e aos Estados Unidos. Nestas federações, os tribunais adotaram perspectivas diferentes sobre o equilíbrio federal em momentos diferentes, e tais mudanças de perspectiva

influenciaram significativamente a trajetória da descentralização ou da centralização. Isto, contudo, deve ser colocado no contexto da literatura sobre tribunais e revisão judicial, que observa que o comportamento judicial raramente está em desacordo com a opinião pública e as preferências da maioria dos políticos eleitos (Hall, 2016, p. 393).

6.7 Propriedades institucionais

Por fim, nenhuma das hipóteses relativas às propriedades institucionais encontrou embasamento empírico significativo.

A expectativa de que as federações com um menor número de unidades constituintes sofreriam uma centralização reduzida é consistente com a experiência do Canadá; no entanto, está fortemente em desacordo com a trajetória da Austrália, a Federação com menos unidades constituintes desta amostra e ainda com uma elevada centralização. Nem a considerável diferença no número de unidades constituintes entre a Suíça e os Estados Unidos teve uma influência discernível na trajetória de centralização semelhante nos dois países, enquanto a Alemanha e a Índia, dado o seu nível inicial mais elevado de centralização estática, são testes fracos para esta hipótese. Assim, o número de unidades constituintes, por si só, teve pouca ou nenhuma influência detectável na descentralização ou centralização dinâmica. Contudo, em conjunto com outros fatores, pode ser uma variável importante, como indicado pela experiência do Canadá, como se verá.

A hipótese de que as federações cujas unidades constituintes possuem apenas poderes residuais sofreriam menos centralização foi também rejeitada. O Canadá, cujas províncias não possuem poderes residuais, passou na realidade por uma descentralização modesta, enquanto a Austrália, a Suíça e os Estados Unidos, todos eles reservando poderes residuais às suas unidades constituintes, sofreram uma centralização elevada. A posse de poderes residuais também não parece ter contribuído para que os *Länder* (estados) alemães conservassem a sua autonomia com mais sucesso do que os estados da Índia.

A proposição de que as federações de administração indireta passariam por uma centralização mais elevada do que as de administração direta teve um desempenho apenas ligeiramente melhor. Seria difícil afirmar que as federações duais resistiram à centralização com mais sucesso do que as suas congêneres mais administrativas. A Austrália e os Estados Unidos mostram que as federações duais também sofreram uma centralização elevada. Além disso, a capacidade do Canadá para resistir à centralização parece ter tido pouco a ver com a sua natureza dual (Lecours, 2019). Talvez mais surpreendentemente, mesmo a hipótese de que a centralização estaria limitada à esfera legislativa nos sistemas de administração indireta não foi totalmente corroborada. Esta foi fortemente confirmada para a

Suíça, mas não para a Alemanha, onde a centralização era inclusive um pouco maior na esfera administrativa, ou para os Estados Unidos, o epítome de uma Federação dual, que passou por uma maior centralização na esfera legislativa do que na esfera administrativa.

A hipótese de que as federações parlamentaristas teriam passado por uma maior centralização do que as não parlamentaristas também não encontrou fundamento. Embora tenha sido confirmada no caso da Austrália, está em desacordo com a experiência da Suíça e dos Estados Unidos, que são federações não parlamentaristas que experimentaram uma elevada centralização, bem como com a trajetória do Canadá, uma Federação parlamentarista que se tornou menos centralizada. Além disso, no Canadá, o parlamentarismo facilitou a emergência de um sistema de “diplomacia entre governo federal e províncias” (Simeon, 1972) que desempenhou um papel significativo no controle da centralização.

A hipótese da democracia direta como um freio à centralização também teve grandes dificuldades em se comprovar. As duas federações com o requisito da democracia direta para a mudança constitucional, Austrália e Suíça, estão entre as que mais se centralizaram. Embora, em ambos os casos, a democracia direta tenha ocasionalmente criado obstáculos significativos no caminho da centralização, não foi, de forma geral, uma grande barreira contra ela. Essas conclusões estão resumidas no quadro 2.

QUADRO 2
Resumo das constatações

Hipóteses	Austrália	Canadá	Suíça	Alemanha	Índia	Estados Unidos
Momento e processo de formação da Federação	✓✓	X	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓
Magnitude da centralização dinâmica	✓✓	XX	✓✓	✓	✓	✓✓
Modernização	✓✓	X	✓✓	✓	✓	✓✓
Globalização	✓	X	✓	✓	✓	✓
Integração regional	n.a.	~	✓	✓	n.a.	~
Mono e multinacionalismo	~	✓✓	✓✓	~	~	✓✓
Papel do governo	✓✓	~	✓✓	✓✓	~	✓✓
Choques econômicos e de segurança	✓	✓	✓	✓	~	✓
Atitudes coletivas	✓	✓	✓✓	✓	✓	✓✓
Sistema partidário	✓✓	✓✓	~	✓	X	~
Ideologia	✓	~	✓	X	✓	~
Preferências judiciais	✓✓	✓✓	n.a.	✓	✓	✓✓
Número de unidades constituintes	XX	✓✓	✓	✓	✓	✓✓

(Continua)

(Continuação)

Hipóteses	Austrália	Canadá	Suíça	Alemanha	Índia	Estados Unidos
Poderes residuais	XX	X	XX	X	X	XX
Federalismo dual	XX	✓✓	✓	✓	✓	XX
Sistema parlamentarista	✓✓	XX	XX	✓	✓	XX
Democracia direta	XX	n.a.	X	n.a.	n.a.	n.a.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. ✓✓: fortemente apoiada; ✓: fracamente apoiada; ~: resultado ambíguo; X: fracamente rejeitada; e XX: fortemente rejeitada.
2. n.a. – não aplicável.

6.8 Em resumo

O que ficou claro a partir destas evidências é que a descentralização ou centralização dinâmica é fruto de uma interação de fatores que operam em diferentes níveis. Duas formas principais de interação parecem se destacar. A primeira é que fatores estruturais, como mudanças socioeconômicas e socioculturais, moldam a interferência de algumas variáveis, tais como atitudes públicas em relação ao equilíbrio federal, que, por sua vez, induzem os atores políticos a se envolverem em processos de descentralização e centralização, em um “funil de causalidade” (Campbell *et al.*, 1960, p. 24-32; Hofferbert, 1974, p. 225-234).⁶ A segunda forma de interação é que, em cada nível do “funil”, diferentes fatores operam em conjunto. Em alguns casos, reforçam-se mutuamente; em outros, contrapõem-se mutuamente. Os padrões de identificação coletiva, por exemplo, podem exacerbar o efeito de expectativas crescentes do governo em uma Federação, mas attenuá-lo em outra. A combinação destas duas formas de interação produz caminhos causais complexos que são responsáveis pela variação entre federações.

Esta seção pode ser resumida da seguinte forma. Em primeiro lugar, existem forças estruturais abrangentes em ação nas esferas socioeconômica e sociocultural, ocasionalmente reforçadas por choques econômicos e de segurança, que produzem pressões na maioria das federações para expandir o escopo e o alcance do governo central em detrimento da autonomia das unidades constituintes. Após a Segunda Guerra Mundial, estas forças também foram de certo modo reforçadas pela globalização e, em algumas áreas, pela integração regional.

Em segundo lugar, estas forças amplamente comuns interagem, contudo, com as diversas características estruturais de cada Federação e repercutem, assim, de formas diferentes em contextos diferentes. Entre estas características estruturais, destacam-se o grau de integração da economia e a força relativa da identificação coletiva com as unidades constituintes, em relação à Federação de forma geral.

6. Ver também Gerber e Kollman (2004, p. 398).

Em terceiro lugar, o produto destas interações molda as atitudes coletivas sobre o equilíbrio federal de forma diferente em cada Federação. Uma elevada integração econômica e uma forte identificação com a Federação tendem a incentivar a centralização; onde estas condições são mais fracas, as atitudes públicas tendem a resistir à centralização e até a favorecer a descentralização.

Em quarto e último lugar, os atores políticos – eles próprios, naturalmente, também influenciados pelas características estruturais de cada Federação – respondem aos incentivos e às limitações apresentadas pelos diferentes padrões de atitudes coletivas dentro do quadro institucional de cada Federação. Este último influencia os instrumentos por meio dos quais a descentralização ocorre, mas não afeta de forma significativa suas outras propriedades, tais como sua direção e magnitude.

Assim, duas federações tão diferentes quanto os Estados Unidos e a Suíça, mas ambas com elevada integração econômica e forte identificação dos cidadãos com a Federação, passaram por um processo semelhante de centralização dinâmica, embora seguindo caminhos distintos. Diferentemente, as unidades constituintes canadenses são poucas, em sua maioria grandes, de fraca integração econômica, mas com forte identificação dos cidadãos – inclusive a segunda maior delas se considerando uma nação sem Estado – e equipadas com executivos poderosos. E, em contrapartida, o Canadá resistiu à centralização a ponto de passar de Federação mais centralizada antes da Primeira Guerra Mundial para a mais descentralizada no presente, entre os seis casos aqui estudados.⁷

7 CONCLUSÕES

A descentralização ou centralização dinâmica é um fenômeno complexo, que precisa ser desmembrado em suas diferentes dimensões e períodos de tempo para ser plenamente compreendido. As federações tornaram-se geralmente mais centralizadas ao longo do tempo, mas principalmente na esfera legislativa do que nas esferas administrativa e fiscal. Onde isto não aconteceu, como no Canadá, parece ter sido por uma combinação de diversos fatores; o principal deles é a natureza binacional do país. As propriedades institucionais canalizam a descentralização ou centralização dinâmica por meio de caminhos diferentes, mas não afetam de forma significativa sua direção ou magnitude. Estas conclusões fundamentam e contestam vários argumentos de destaque apresentados na literatura sobre as causas da descentralização ou da centralização e têm múltiplas implicações para o estudo do federalismo. Sugerem também vias promissoras para uma maior investigação sobre os fatores determinantes e os mecanismos da descentralização e da centralização dinâmica nos sistemas federais.

7. Além deste estudo, ver também Esman (1984), Smiley (1984) e Simeon e Radin (2010).

REFERÊNCIAS

- ARONEY, N.; KINCAID, J. (Ed.). **Courts in federal countries:** federalists or unitarists? Toronto: University of Toronto Press, 2017.
- BEDNAR, J. **The robust federation.** New York: Cambridge University Press, 2008.
- BEDNAR, J.; ESKRIDGE, W.; FEREJOHN, J. A political theory of federalism. In: FEREJOHN, J.; RILEY, J.; RAKOVE, J. (Ed.). **Constitutional culture and democratic rule.** New York: Cambridge University Press, 2001. p. 223-267.
- BEER, S. H. The modernization of American federalism. **Publius:** The Journal of Federalism, v. 3, n. 2, p. 49-95, 1973.
- BENZ, A. **Föderalismus als dynamisches system:** Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1985.
- BIRCH, A. **Federalism, finance and social legislation in Canada, Australia and the United States.** New York: Clarendon Press, 1955.
- BLANKART, C. The process of government centralization: a constitutional view. **Constitutional Political Economy,** v. 11, n. 1, p. 27-39, 2000.
- BLÖCHLIGER, H. Measuring decentralization: the OECD Fiscal Decentralization Database. In: KIM, J.; LOTZ, J.; BLÖCHLIGER, H. (Ed.). **Measuring fiscal decentralization:** concepts and policies. Paris: OECD Publishing, 2013. p. 15-35.
- BRAUN, D. How centralized federations avoid over-centralization. **Regional and Federal Studies,** v. 21, n. 1, p. 35-54, 2011.
- BRYCE, J. **Studies in history and jurisprudence.** New York: Oxford University Press, 1901. v. 1.
- _____. **The American commonwealth.** Indianapolis: Liberty Fund, 1995a. v. 2.
- _____. The predictions of Hamilton and Tocqueville. In: BRYCE, J. **The American commonwealth.** Indianapolis: Liberty Fund, 1995b. v. 2. (Appendix II).
- CAMPBELL, A. et al. **The American voter.** New York: John Wiley, 1960.
- CAPOCCIA, G.; KELEMEN, D. The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. **World Politics,** v. 59, n. 3, p. 341-369, 2007.

CHHIBBER, P.; KOLLMAN, K. **The formation of national party systems:** federalism and party competition in Canada, Great Britain, India, and the United States. Princeton: Princeton University Press, 2004.

CORRY, J. A. The federal dilemma. **Canadian Journal of Economics and Political Science**, v. 7, n. 2, p. 215-228, 1941.

DARDANELLI, P. Multi-lingual but mono-national: exploring and explaining Switzerland's exceptionalism. In: REQUEJO, F.; CAMINAL, M. (Ed.). **Federalism, plurinationality, and democratic constitutionalism:** theory and cases. Abingdon: Routledge, 2011. p. 295-323.

DARDANELLI, P. *et al.* Dynamic de/centralisation in federations: comparative conclusions. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 49, n. 1, p. 194-219, 2019.

DARDANELLI, P.; MAZZOLENI, O. (Ed.). **Switzerland-EU relations:** lessons for the UK after Brexit? Abingdon: Routledge, 2021.

DAVIS, R. **The federal principle:** a journey through time in quest of a meaning. Berkeley: University of California Press, 1978.

DÖRING, T.; SCHNELLENBACH, J. A tale of two federalisms: Germany, the United States and the ubiquity of centralization. **Constitutional Political Economy**, v. 22, n. 1, p. 83-102, 2011.

DUCHACEK, I. **Comparative federalism:** the territorial dimension of politics. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.

ELAZAR, D. J. **Exploring federalism.** Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

ERK, J.; KONING, E. New structuralism and institutional change: federalism between centralization and decentralization. **Comparative Political Studies**, v. 43, n. 3, p. 353-378, 2010.

ESMAN, M. Federalism and modernization: Canada and the United States. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 14, n. 1, p. 21-38, 1984.

FENNA, A. The centralization of Australian federalism 1901-2010: measurement and interpretation. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 49, n. 1, p. 30-56, 2019.

FRIEDRICH, C. J. **Trends of federalism in theory and practice.** London: Pall Mall Press, 1968.

GERBER, E.; KOLLMAN, K. Introduction: authority migration – defining an emerging research agenda. **Political Science and Politics**, v. 37, n. 3, p. 397-401, 2004.

HALL, M. Judicial review as a limit on government domination: reframing, resolving, and replacing the (counter) majoritarian difficulty. **Perspectives on Politics**, v. 14, n. 2, p. 391-409, 2016.

HICKS, U. **Federalism**: failure and success – a comparative study. London: Macmillan, 1978.

HOFFERBERT, R. I. **The study of public policy**. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1974.

HOOGHE, L. *et al.* **Measuring regional authority**: a postfunctionalist theory of governance. Oxford: Oxford University Press, 2016. v. 1.

KRANE, D. The evolutionary patterns of federal states. *In*: BROWN-JOHN, C. L. (Ed.). **Centralizing and decentralizing trends in federal states**. Lanham: University Press of America, 1988. p. 39-62.

LAZAR, H.; TELFORD, H.; WATTS, R. L. Divergent trajectories: the impact of global and regional integration on federal systems. *In*: _____. (Ed.). **The impact of global and regional integration on federal systems**: a comparative analysis. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2003. p. 1-36.

LEACOCK, S. The limitation of federal government. *In*: AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION ANNUAL MEETING, 5., 1908. **Proceedings...** [s.l.]: American Political Science Association, 1909. p. 37-52.

LECOURS, A. Dynamic de/centralization in Canada, 1867-2010. **Publius**: The Journal of Federalism, v. 49, n. 1, p. 57-83, 2019.

LIJPHART, A. **Democracies**: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries. New Haven: Yale University Press, 1984.

LIPSET, S. M.; ROKKAN, S. Cleavage structures, party systems, and voter alignment: an introduction. *In*: LIPSET, S. M.; ROKKAN, S. (Ed.). **Party systems and voter alignments**: cross-national perspectives. New York: Free Press, 1967. p. 1-64.

LIVINGSTON, W. **Federalism and constitutional change**. Oxford: Clarendon Press, 1956.

MACMAHON, A. W. **Administering federalism in a democracy**. New York: Oxford University Press, 1972.

MADISON, J. The Federalist no. 45. *In*: HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **The federalist**. London: Phoenix Press, 2000.

MEADWELL, H.; MARTIN, P. M. Economic integration and the politics of independence. **Nations and Nationalism**, v. 2, n. 1, p. 67-87, 1996.

- MUSGRAVE, R. A. **Fiscal systems**. New Haven: Yale University Press, 1969.
- OATES, W. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Government at a glance**. Paris: OECD Publishing, 2015.
- PHILIP, K. **Intergovernmental fiscal relations**. Copenhagen: Ejnar Munksgaard, 1954.
- POMMEREHNE, W. Quantitative aspects of federalism: a study of six Countries. In: OATES, W. (Ed.). **The political economy of fiscal federalism**. Lexington: Heath, 1977. p. 275-355.
- RIKER, W. H. **Federalism**: origins, operation, significance. Boston: Little Brown, 1964.
- _____. Federalism. In: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. (Ed.). **Handbook of political science**: governmental institutions and processes. Reading: Addison-Wesley, 1975. v. 5. p. 93-172.
- SAWER, G. **Modern federalism**. London: Watts and Co, 1969.
- SIMEON, R. **Federal-provincial diplomacy**: the making of recent policy in Canada. Toronto: University of Toronto Press, 1972.
- SIMEON, R.; RADIN B. Reflections on comparing federalisms: Canada and the United States. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 40, n. 3, p. 357-365, 2010.
- SMILEY, D. Federal states and federal societies, with special reference to Canada. **International Political Science Review**, v. 5, n. 4, p. 443-454, 1984.
- STEPAN, A.; LINZ, J.; YADAV, Y. **Crafting state-nations**: India and other multinational democracies. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2011.
- STEYTLER, N. (Ed.). **Local government and metropolitan regions in federal systems**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2009.
- TOCQUEVILLE, A. de. **Democracy in America**. Indianapolis: Liberty Fund, 2010. v. 2.
- UN – UNITED NATIONS. **Classification of the functions of government**. New York: UN, 2015. Disponível em: <<https://unstats.un.org/unsd/classifications/Family/Detail/4>>. Acesso em: 18 out. 2022.
- VAUBEL, R. Constitutional safeguards against centralization in federal states: an international cross-section analysis. **Constitutional Political Economy**, v. 7, n. 2, p. 79-102, 1996.

WATTS, R. L. **Comparing federal systems**. 3rd ed. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2008.

WHEARE, K. C. **Federal government**. London: Oxford University Press, 1946.