

Federalismo: mudanças e dinâmica *

Francisco Luiz Cazeiro Lopreato **

Resumo

O artigo discute a questão da dinâmica do federalismo e propõe caminhos de como pesar o significado das mudanças e os seus impactos no sistema. O texto assume que o federalismo, por sua própria natureza, é essencialmente dinâmico. As mudanças constituem um processo e são elementos relevantes no entendimento da evolução das federações. Todavia, o movimento incorpora, simultaneamente, inércia, relutância em mudar e flexibilidade, que compõem os nexos do delicado balanço de interesses regionais e de grupos. O processo entrelaça a continuidade de elementos constitutivos da federação e as diferentes formas de mudanças, com alcances e efeitos variados na estrutura federativa.

Palavra-chave: Federalismo.

Abstract

Federalism: changes and dynamics

The paper discusses the issue of the dynamics of federalism and proposes ways of weighing the meaning of changes and their impacts on the system. The text assumes that federalism, by its very nature, is essentially dynamic. Changes constitute a process and are relevant elements in understanding the evolution of federations. However, the movement simultaneously incorporates inertia, reluctance to change and flexibility, which make up the nexus of the delicate balance of regional and group interests. The process intertwines the continuity of the federation's constituent elements and the different forms of changes, with varying scope and effects on the federative structure.

Keyword: Federalism.

JEL: H77.

Introdução

O texto discute a natureza das mudanças dos regimes federativos. O estudo da dinâmica das federações deixa várias questões em aberto. O que de fato mudou? Qual o caráter e o alcance da mudança? As mudanças alteraram a dinâmica do regime federativo?

As análises das alterações dos regimes federativos, recorrentemente, prendem-se aos fatos e dão pouca atenção à discussão sobre o tipo de mudança e do seu efeito na estrutura federativa. Esta questão está entre as minhas preocupações há muito tempo. Lembro-me de uma situação em que debatia a dissertação de mestrado com o orientador, o saudoso Prof. Carlos Lessa. Ao discutir a evolução do sistema tributário e a distribuição institucional de renda mostrei as várias alterações, sem hierarquizar e avaliar o efetivo alcance das medidas. Incomodado, Lessa indagou: o que mudou? Em seguida, interrompeu a minha avaliação das alterações e repetiu a pergunta: o que, de fato, mudou?¹

* Artigo recebido em 19 de junho de 2024 e aprovado em 3 de setembro de 2024.

** Professor Livre-docente (aposentado). Atualmente Professor Colaborador do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE / Unicamp), Campinas, SP, Brasil. E-mail: lopreato@unicamp.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6193-3774>.

(1) Coloco este ponto em homenagem ao saudoso Professor Carlos Lessa.

A pergunta, aparentemente simples, me fez rever a análise presa ao relato das constantes mudanças e destacar a continuidade como aspecto marcante da evolução do sistema tributário até a primeira metade dos anos 60. As alterações pouco afetaram a lógica e o caráter do dinamismo do arranjo federativo. O corte estrutural só veio a ocorrer, de fato, na época do regime militar, quando as mudanças incidiram sobre aspectos fundamentais e deram outra configuração aos tributos e à repartição da receita tributária.

O orientador, ao colocar essa questão de fundo, deixou como legado a obrigação de diferenciar o tipo e o alcance das mudanças impostas a quaisquer sistemas. O federalismo, por natureza própria, é essencialmente dinâmico. As mudanças são recorrentes e constituem elementos relevantes no entendimento da evolução das federações. Todavia, é preciso ter presente que o movimento incorpora, simultaneamente, inércia, relutância em mudar e flexibilidade, como nexos responsáveis pelo delicado balanço do jogo de interesses regionais e de grupos. O desafio é garantir um equilíbrio capaz de contemplar a estabilidade, sem obsolescência, e a flexibilidade, sem erosão dos princípios básicos da barganha federativa (Simeon, 2001).

O sistema, em sua complexidade, requer identificar os movimentos e qualificar o alcance e os desdobramentos da dinâmica em curso, dando ênfase à análise da continuidade de elementos constitutivos do sistema e aos processos de mudanças, indicando os limites dos ajustes incrementais e as transformações de vulto do arranjo federativo.

Em primeiro lugar, o ponto de partida da análise é o ato de fundação dos diferentes sistemas federativos. Os regimes federalistas apresentam elementos que são comuns a todos os países (Elazar, 1987) e, ao mesmo tempo, as condições próprias de formação das nações gestam elementos constitutivos específicos, responsáveis por definir distintos modelos de federação e processos de evolução com trajetórias particulares (Benz, 2013; Benz; Broschek, 2013).

Os tipos diferentes de federalismo estão sujeitos a alterações constantes geradas por distintos fatores, alguns internos às próprias instituições federativas e outros por pressões de atores sobre as instituições contrárias aos seus interesses ou não condizentes com as ordens política, social, cultural ou econômica. Além disso, a mudança do ambiente externo interfere no ambiente interno e desencadeia revisões institucionais, com impactos diferenciados na estrutura do regime federativo.

Em segundo, é preciso qualificar os espaços onde se materializam as alterações. O arranjo federativo, graças ao seu caráter multidimensional, é composto por várias estruturas institucionais, com movimentos próprios e integrados, que formam o conjunto de atribuições do sistema e refletem a distribuição de poder e tarefas legislativas, a repartição de recursos fiscais, as relações intergovernamentais, além das dimensões de ordem política e jurídica características do regime federativo. Estas estruturas, em conjunto, revelam as peculiaridades de arranjos particulares e delimitam o modelo de interação das instituições, em processos evolutivos, com formatos, movimentos e tempos distintos.

Em terceiro, a análise visa discutir o impacto das mudanças na ordem federativa. As alterações do arranjo institucional ocorrem por vários caminhos, com processos parciais e distribuídos de forma heterogênea. A continuidade da situação de certas camadas convive com o avanço de outras, com intensidades distintas, dando lugar a movimentos simultâneos de

estabilidade, ancorados na força da *path dependence*, e de diferentes formas de mudanças da estrutura do regime federativo.

Os movimentos dinâmicos podem gerar simples ajustes institucionais ou interferir na lógica do arranjo federativo, de modo a delinear cortes analíticos do processo de evolução e levar à configuração de outro momento da federação.

O texto apresenta, além desta introdução, as seguintes seções. A seção 1 aponta os elementos basilares característicos dos arranjos federativos. A proposta é indicar as diferentes ordens institucionais passíveis de alterações dinâmicas no processo de evolução do federalismo. A seção 2 destaca as diferentes categorias de intervenção e os efeitos que os tipos variados de mudanças provocam na evolução do arranjo federativo. Finalmente, as considerações finais apresentam as propostas gerais do texto.

1 As estruturas basilares dos arranjos federativos

As federações são unidades dinâmicas. As constantes mudanças, em geral, alcançam apenas parte do sistema e produzem impactos diferentes, a depender das características das alterações e das estruturas envolvidas. Seguir as transformações no interior das federações requer especificar o gênero das mudanças e as dimensões da ordem federal sujeitas a alterações.

O exame da dinâmica do federalismo, em termos conceituais, exige caracterizar a federação como instituição multidimensional, formada de várias estruturas e componentes interligados, definidos por um conjunto de leis e princípios legitimadores da ordem federal, constituindo o que pode ser chamado de **regime federativo**.

Os regimes federativos têm disposições institucionais comuns no delineamento das relações verticais e horizontais e das atribuições de cada ente nas diversas federações. Entretanto, o modelo de configuração institucional ou, propriamente, o **arranjo federativo** pode variar e dar lugar a formas diferentes de federalismo (*varieties of federalism*)². O próprio termo arranjo federativo (*federal arrangements*), como lembrou Elazar (1987, p. 6), sugere que há mais de um modo de engendrar princípios semelhantes, com diferenças substanciais no modo como se combinam as características institucionais.

A essência do federalismo, em sua visão, não se encontra em um conjunto particular de instituições, mas na institucionalização de relações particulares entre os participantes da vida política. O federalismo torna-se, assim, um fenômeno capaz de prover muitas opções de

(2) De acordo com Watts (2007, p. 5): “There is no single ideal form of federation. Among the variations that can be identified among federations are those in: i) The degree of cultural or national diversity that they attempt to reconcile; ii) The number, relative size and symmetry or asymmetry of the constituent units; iii) The distribution of legislative and administrative responsibilities among governments; iv) The allocation of taxing powers and financial resources; v) The degree of centralization, decentralization or non-centralization, and the degree of economic integration; vi) The character and composition of their central institutions; vii) The processes and institutions for resolving conflicts and facilitating collaboration between interdependent governments; viii) The procedures for formal and informal adaptation and change; and ix) The roles of federal and constituent-unit governments in the conduct of international relations; and x) The electoral system and number and character of political parties.”

organização da autoridade e do poder político e pode-se desenvolver uma ampla variedade de estruturas políticas consistentes com os princípios federalistas.³

A simples menção de o federalismo conviver com várias opções de organização da autoridade e do poder político indica tratar-se de uma escolha e a solução possível não constitui um quadro estático, ao contrário, reflete um processo em constante mudança no tempo.⁴ A opção que prevalece depende da composição de forças políticas e de acordos e consensos entre os diferentes interesses regionais e de grupos, que consubstancia o **pacto federativo**, responsável, em última instância, por definir os aspectos institucionais e o modo de condução do arranjo federativo.

A reconfiguração de interesses e o surgimento de outra ordem política ou socioeconômica ensejam a revisão do pacto federativo e impulsionam alterações da configuração das ordens que, como se examina abaixo, constituem as estruturas federativas.

As decisões institucionais definem as especificidades do arranjo federativo ao estabelecer a divisão de competências e o sistema de relações intergovernamentais, a defesa da igualdade de força entre os membros da federação (dimensão horizontal) e o balanço de poder entre as esferas governamentais (dimensão vertical).

O federalismo, como gênero de organização política, é capaz de criar modelos variados graças ao fato de os processos históricos darem lugar a formações nacionais específicas, com a constituição de diferentes arquiteturas federalistas, bem como lógicas de atuação e dinâmicas próprias, responsáveis por delimitar as suas trajetórias futuras (Benz; Broschek, 2013; Colino, 2013).

Os sistemas federais surgem, como bem lembrou Livingston (1952), em resposta a um conjunto definido de estímulos e o formato das instituições constitui a solução consciente possível das questões colocadas por eles. As soluções dos problemas de organização política levam a escolhas de arranjos peculiares, que, uma vez consagrados, influenciam os desenvolvimentos posteriores. Mas o desenho das estruturas federativas, por si mesmas, não representam indicadores precisos da natureza federalista da sociedade. É necessário olhar o modo como essas estruturas são utilizadas: se não servem a propósitos distintos do delineamento original e se estão presentes as formas de articulação e de proteção às condições federalistas.

As variedades de federalismos permitem observar os vários arranjos, com as suas semelhanças e especificidades. As diferentes formas de evolução ilustram experiências em que prevalecem os elementos constitutivos originários e outras marcadas por mudanças da dinâmica das relações federativas. Os estudos comparativos servem, como colocou Fenna (2023, p. 27), ao

(3) Nas palavras do autor (1987, p. 12): “*The essence of federalism is not to be found in a particular set of institutions but in the institutionalization of particular relationships among the participants in political life. Consequently, federalism is a phenomenon that provides many options for the organization of political authority and power; as long as the proper relations are created, a wide variety of political structures can be developed that are consistent with federal principles.*”

(4) Friedrich (1968, p. 7) coloca a questão nos seguintes termos: “*...federalism should not be seen only as a static pattern or design, characterized by a particular and precisely fixed division of powers between governmental levels. Federalism is also and perhaps primarily the process of federalizing a political community, that is to say, the process by which a number of separate political communities enter into arrangements for working out solutions, adopting joint policies, and making joint decisions on joint problems, and, conversely, also the process by which a unitary political communities becomes differentiated into a federally organized whole. Federal relations are fluctuating relations in the very nature of things.*”

entendimento do federalismo como fenômeno geral e revelam os limites dos conhecimentos baseados em um único caso, bem como iluminam o caráter de arranjos específicos, ao distinguir o que pode ser típico e o que pode ser incomum, abrindo a possibilidade de fugir do paroquialismo e de conduzir as coisas de outra maneira.

O exame da dinâmica federativa parte do conhecimento dos arranjos existentes e pretende explicar o que muda no sistema, como as mudanças ocorrem e o alcance dos impactos. O propósito de captar alterações das estruturas vigentes requer dar atenção aos traços de continuidade e às transformações geradas por novos processos sociais, políticos e econômicos, a fim de conhecer as partes afetadas da estrutura federativa e os rumos seguidos.

A análise deve contemplar três movimentos distintos. Primeiro, o plano institucional, mediante a avaliação das estruturas da ordem federativa expostas às alterações. Segundo, o plano ideário, com o olhar da influência das ideias nas decisões de distribuição de poder e de legitimação da organização política. Terceiro, o contexto social, de modo a ver a configuração institucional e o movimento das ideias como elementos integrados e determinados por contextos sociais específicos (Broschek, 2010).

No plano institucional, a configuração da estrutura federativa é ponto central da análise por ser o lócus onde ocorrem as alterações e se materializam os movimentos de revisão do pacto federativo.

Os elementos centrais da estrutura federativa podem ser agrupados em quatro ordens básicas: i) a distribuição dos poderes legislativos; ii) a distribuição dos recursos fiscais; iii) as relações intergovernamentais (RIG) e iv) as relações políticas (Burgess, 2006; Watts, 2008; Fenna, 2023; Hueglin; Fenna, 2015; Elazar, 1987).

A distribuição dos poderes legislativos nos sistemas federais representa o coração do federalismo, uma vez que, de um lado, define as áreas de responsabilidade legislativa exclusiva, os poderes residuais, os espaços compartilhados e os concorrentes, abertos à participação de todas as esferas de governo e, de outro, revela traços peculiares do pacto federativo em razão de refletir o conjunto de interesses territoriais, o balanço de poder presente na repartição das tarefas do centro e dos governos regionais e o alcance da garantia constitucional de autonomia no trato das áreas de políticas públicas (Kincaid, 2023; Watts, 2008).

Os propósitos da repartição dos poderes legislativos refletem as disputas territoriais e de grupos de interesses e são decisivos para a compreensão da federação. As lutas pelo poder no interior dos sistemas federais, as razões que levam os atores a alcançarem ou manterem poderes específicos; os limites de atribuição de poderes a fim de preservar a autonomia regional e a democracia, alinhadas à ideia de governança e de oferta de serviços; às formas de cooperação e coordenação no exercício das competências legislativas e às disputas em torno da distribuição dos recursos fiscais, delineiam as disputas intestinas e o movimento de evolução federal (Kincaid, 2023).

Os princípios federalistas, como colocou Elazar (1987, p. 5), estão diretamente relacionados à configuração das formas de governo baseadas no *self-rule* ou no *shared-rule* que deram lugar ao arranjo federativo definido no ato fundador. As possíveis alterações da correlação de forças sociais

e políticas colocam em xeque a composição original e geram outros arranjos que não necessariamente correspondem ao formato idealizado pelos fundadores. Todavia, os elementos basilares da estrutura pioneira e a conformação específica dos movimentos políticos e socioeconômicos no interior das federações influenciam diretamente as escolhas realizadas a cada momento e deixam marcas no formato das novas configurações.

O modelo oficial de repartição de tarefas, embora constitua o ponto inicial da análise, tem de ser olhado com cuidado porque pode não refletir exatamente o quadro real do sistema. O processo de desenvolvimento, aliado por vezes à dificuldade de mexer no marco legal, deixam marcas que podem mascarar a divisão constitucional das tarefas legislativas como indicador fiel da (des) centralização das atribuições de cada esfera de governo ou da efetiva correlação de poder territorial.

A política de centralização na história recente das federações afetou as regras canônicas de *shared rule* e *self-rule*. Várias das questões colocadas pela modernização econômica tornaram-se problemas a exigir soluções nacionais. O movimento mexeu na efetiva distribuição das tarefas legislativas, restringiu as regras operacionais dos poderes exclusivos e deu destaque à atribuição conjunta de tarefas ou à delegação do direito de execução da atividade sob a supervisão do ente detentor do poder legislativo. O que ocorreu, na prática, foi a crescente interdependência na execução das políticas públicas e a menor capacidade de os governos subnacionais conduzirem políticas próprias (Hueglin; Fenna, 2015). Por outro lado, o alto poder de arrecadação federal (*vertical gap*), comum em diferentes federações, oferece aos governos centrais condições de usar o poder de gasto (*spending power*) a fim de alcançar os objetivos de direcionamento de políticas públicas em áreas fora de sua competência legislativa, com a oferta de subvenções ou de recursos condicionados aos governos regionais que, de outra forma, não teriam condições de oferecer esses serviços (Watts, 2008).⁵

Além disso, merece atenção a crescente participação dos governos locais no poder de regulação dos assuntos locais. O modelo usual considera como entes federativos apenas duas esferas de governo, com os governos locais subordinados aos estados e respondendo às suas determinações. No entanto, o modelo de regulação das tarefas locais ganhou novos ares nas décadas recentes e, embora persista a tendência de subordinação legal aos governos estaduais, observa-se o crescimento da atuação dos entes locais e do poder de intervir em processos legislativos estaduais em defesa de seus interesses, por meio de lobby, relações pessoais ou outras formas de pressão, configurando, na prática, revisões do espaço de cada ente e da dinâmica das relações federativas.

(5) Riker (1964), em texto clássico, refuta a ideia de usar a distribuição constitucional de poderes legislativos como meio de discutir o caráter centralizador ou não do arranjo federativo, coloca, como se vê à frente, ênfase no sistema partidário. Em suas palavras (p. 51): “*Since the kinds of federalism have been distinguished by the division of areas of action between the central and constituent governments, the obvious way to investigate the degree of centralization is, according to the administrative theory of federalism, to look at the way in which the areas of action are in fact divided up. The traditional method is to examine the formal division in the Constitution and the gloss applied to it by judicial decision. The fault in this method is that judicial decisions concern the boundaries of areas of action and do not in any way indicate their absolute size and importance. Yet most of the history and analysis of federalism has been written by constitutional lawyers using judicial decisions as their raw material. As a consequence the tradition provides us with a highly distorted picture of the relationship between the nation and the states.*”

A complexidade dos arranjos possíveis e a ampliação do campo de ação federal e dos governos locais colocam em pauta questões a serem investigadas: qual é a real distribuição de competências legislativas na prática e qual a configuração efetiva do modelo de relações intergovernamentais? O avanço da centralização é inescapável ou existe chance de reação dos entes subnacionais contra a perda de autonomia?

A indeterminação da efetiva distribuição dos poderes legislativos dá espaço a conflitos intergovernamentais. As questões de centralização e de autonomia das unidades subnacionais tornam-se focos de disputas e exigem esforço de negociações ou a arbitragem da Suprema Corte.

A distribuição dos recursos fiscais é o segundo componente da estrutura federativa e representa o tecido nervoso do federalismo (Shah, 2023). A repartição fiscal reflete dimensão essencial do arranjo federalista. A definição da capacidade tributária e das condições de os entes cumprirem as obrigações constitucionais, com qualidade dos serviços prestados, constitui campo fértil de disputas em torno do controle do dinheiro e do direcionamento dos gastos públicos, sempre aberto a conflitos de interesses e a brigas por poder.

A repartição dos tributos, por sua dependência das condições da economia política, ocupa lugar nevrálgico e constitui campo privilegiado de observação das características particulares das diferentes federações e do que se pode entender como “*federalidade*” (Burgess, 2006).⁶ A configuração vigente reflete o atual pacto de poder e elementos essenciais do modelo de federação, mas, por ser de alta sensibilidade, se coloca como matéria aberta e sujeita a mudanças tão logo se alterem as condições de caráter político, econômico e social que lhe deram origem.

O federalismo fiscal revela diferentes aspectos do arranjo federativo. A questão central encontra-se na presença, comum ao conjunto das federações, de diferenças de poder tributário entre as esferas de governo e na forma de solucionar essa assimetria. O problema, associado ao modelo de distribuição das receitas fiscais e à presença de disparidades econômicas regionais, gera desequilíbrios vertical e horizontal da repartição dos recursos tributários.

O modo de corrigir a questão é um campo aberto de conflito e de negociação e reflete traços do pacto de poder, pois envolve interesses entrelaçados da esfera federal e dos governos subnacionais.

A correção (ou não) do desequilíbrio vertical depende do repasse de recursos fiscais aos governos subnacionais por meio da revisão das atribuições tributárias, maior participação em tributos federais ou transferências fiscais (livres ou condicionadas). A condição histórica e o quadro da disputa de poder influenciam diretamente qual método deve prevalecer. A opção entre: i) maior participação tributária dos governos subnacionais e transferências livres ou ii) centralização de recursos e transferências condicionadas contrapõem distintas configurações do poder político e de relações intergovernamentais. A primeira possibilidade indica entes com autonomia de ação e necessidade de cooperação intergovernamental nas decisões de aplicação dos recursos. Por outro

(6) Burgess (2006, p. 148): “*Fiscal federalism is in many ways a function of the national political economy and it serves to highlight several fundamental features of federation that are worth more than a moment’s glance. Indeed, for those interested in how federations change and develop or more specifically how different federations exhibit centralising and/or decentralising trends, the study of fiscal federalism is illuminating to the point of being a veritable litmus test of what we might call ‘federality’.*”

lado, o centro ganha força para ditar os seus interesses quando concentra parcela elevada da receita tributária usando o poder de gasto federal (*spending power*) ou transferências fiscais condicionadas como meio de ditar as diretrizes em áreas fora das suas atribuições legislativas e de determinar o modelo de cooperação, com reflexo na autonomia de decisão dos entes subnacionais.

O quanto esses mecanismos são intrusivos na formulação das políticas em diferentes áreas dependerá do tamanho da dependência financeira e do grau de condicionalidade das transferências, associado à condição política de os entes subnacionais se posicionarem. As situações variam bastante (Hueglin; Fenna, 2015, p. 171). O regime militar brasileiro (1964/1985) usou o controle tributário e as transferências condicionadas para sujeitar os gastos estaduais e ditar a estratégia de desenvolvimento. A força do *spending power* no Canadá, por sua vez, gerou conflitos intergovernamentais, sobretudo com Quebec, e levou a acordos de repartição tributária e de gestão de gastos públicos, indicando outras condições da disputa do poder político e da dinâmica federativa.

Os desequilíbrios horizontais são de outra natureza. As diferenças econômicas regionais, características sociodemográficas, condições de urbanização e disponibilidade de serviços públicos criam desbalanceamentos de difícil solução e requerem algum tipo de política regional e de equalização fiscal.

A relevância atribuída a esses programas tem a ver com o modo como a cultura política do país trata a questão da disparidade de renda regional e o desigual acesso dos cidadãos aos serviços públicos de qualidade. O exemplo alemão é ilustrativo. A República alemã assumiu o compromisso de ser um estado social, baseado no preceito de equivalentes condições de vida dos cidadãos independente do lugar onde habitam. Isto levou à criação do programa de equalização fiscal oferecendo aos *Länders* condições de cumprirem as atribuições de atendimento à população. Já no Brasil, o desígnio de enfrentar as desigualdades não se coloca como meta prioritária. O Fundo de Participação dos estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) são instrumentos precários e incapazes de evitar a existência de cidadãos de primeira ou segunda ordem, a depender da oferta e da qualidade dos serviços públicos do lugar de residência.

Os programas de equalização fiscal com o propósito de enfrentar as desigualdades regionais e de acesso dos cidadãos aos serviços públicos são relativamente comuns, mas o modelo utilizado e a determinação no enfrentamento do problema variam bastante e constituem marcos dos estudos das federações (Prado, 2006). A atenção em encarar as assimetrias e em construir consensos na repartição dos recursos fiscais indica o estágio das federações em buscar o entendimento no trato das relações de poder e no cuidado dos cidadãos, condições que interferem no modo de conduzir as relações intergovernamentais.

As relações intergovernamentais (RIG) constituem o terceiro elemento da estrutura federativa, envolvendo duas dimensões: as relações verticais e as horizontais. Elas são determinadas a partir das regras e normas legais estabelecidas pelo conjunto das demais estruturas federativas (repartição das atribuições legislativas, distribuição dos recursos fiscais, sistema partidário, arranjo jurídico e constitucional, assimetria, espaço dos governos locais e o âmbito cultural) e como expressam o amálgama de múltiplas decisões se transformam em espaço síntese do arranjo federativo.

As RIG assumem distintos modelos e constituem a força vital das especificidades do federalismo (Poirier, 2023). O lócus revelador dos verdadeiros formatos que assumem as situações dos entes federativos em suas respectivas áreas de competência legislativa. O desenho institucional formal, exposto às determinações do jogo político, ajusta-se às circunstâncias do momento e ganha concretude, revelando uma gama peculiar de relações, que expressam movimentos vivos, forçados a promover adaptações do *modus operandi* ou mesmo amplas reformulações quando afetados por mudanças das normas propostas nas diversas estruturas federativas.

As RIG abrangem vários aspectos e assumem múltiplas configurações. Desvelar o arranjo federativo requer atentar aos diferentes ângulos do problema, a fim de reconhecer as instituições e formas de organização, mecanismos, processos e jogos de poder usados na implementação das políticas públicas. A prática comumente leva à mescla das faces do *self rule* e do *shared-rule*, com o compartilhamento de recursos e de informações, acordos e negociações, responsáveis por criar o arcabouço que ajuda a elucidar quem de fato faz o quê no contexto das ações compartilhadas ou nas áreas de jurisdição concorrente.

Não se pode estudar o federalismo sem refletir sobre a dinâmica e a mecânica por trás da interação entre as ordens de governo nos formatos específicos dos arranjos institucionais (Poirier, 2023, p. 79)⁷. A área executiva tem participação ativa nesse processo, por meio de encontros, informais ou em arenas institucionalizadas, de ministros ou altos funcionários, que definem as relações entre as partes e o modelo de atuação das políticas públicas⁸. As decisões, ao sabor do jogo de poder e das normas institucionais, assumem formas diversas, em resposta às idiossincrasias de cada lugar, com variações que contemplam, como no Brasil, práticas de políticas públicas com o domínio legislativo centralizado; o modelo alemão de definição conjunta das ações intergovernamentais (*joint decision-making*) ou a solução canadense de dar às províncias o direito de não seguir as políticas nacionais e optar por modelos próprios (*option out*).

A dinâmica das RIG tende, em geral, a manter constantes as características históricas basilares, o que não impede, no entanto, de ocorrer alterações significativas ou circunstanciais em função de mudanças do momento político, das composições governamentais, dos arranjos partidários e de políticas públicas em áreas específicas. As RIG, mesmo quando não perdem a sua essência, estão sujeitas a alterações de configuração, com o surgimento de situações específicas, reflexo de um momento particular, em que as relações assumem ênfases distintas, ora de caráter cooperativo ora competitivo ou mesmo coercitivo.

Esta alternância de fases reflete as contingências do momento, adaptações à conjuntura política ou socioeconômica, retratando mudanças circunstanciais e situações distintas dentro do mesmo arranjo federativo e não necessariamente alteração de fundo do pacto federativo.

(7) Como colocou Poirier (2023, p. 80): “*The dynamics of IGR depend on specific institutional arrangements, history, party politics, constitutional and political culture, form of government, socio-demographic diversity, resource distribution, policy areas, and timing. Even in a single federal system, IGR oscillates between institutionalization and informality.*”

(8) Como colocou Hueglin; Fenna (2015, p. 239): “*A common characteristic of intergovernmental relations is their executive nature. While the constitutional division of powers focuses on lawmaking and the roles legislatures play at different levels of government, intergovernmentalism is driven by the executive branch of government. Departmental policy specialists from both levels of government meet for the purpose of regulatory fine-tuning in areas of overlapping jurisdiction. Senior public officials meet in order to discuss the administration of joint programs. Ministers or senior civil servants meet in order to discuss how to set up such programs.*”

A quarta ordem corresponde às diferentes dimensões das relações políticas. A dinâmica federalista está intimamente ligada às situações definidas, de um lado, pela instância responsável por propor as normas e regras do regime federalista (Constituição) e por arbitrar os conflitos servindo de salvaguarda do sistema (Suprema Corte) e, de outro, pelo espaço de participação do processo legislativo e do sistema partidário.

A análise das especificidades das experiências federalistas requer captar as dinâmicas dessas instâncias políticas e entender como interferem em cada situação.

A constituição, por ser o espaço onde se definem as normas gerais de organização do arranjo federativo, merece destaque. O modelo básico das normas constitucionais é analisado quando se discute a distribuição de poderes nos sistemas federais, mas se revelam outros traços da ordem federativa no exame de como ocorrem as alterações constitucionais (Alber; Palermo, 2023).⁹

Os formatos de alterações constitucionais mudam segundo a federação e são distintos os impactos dinâmicos. O espaço efetivo de promoção de mudanças constitucionais varia de acordo com a federação, a depender das condições até a obtenção dos votos necessários. Esta trajetória vincula-se diretamente ao modelo do poder legislativo, ao espaço atribuído ao governo central na condução do processo e à possibilidade de os entes subnacionais frearem as matérias contrárias aos seus interesses (como no caso do *Bundesrat*), bem como a presença de regras específicas de revisão constitucional, como as exigências de quórum qualificado e de aprovação por parte dos estados (casos dos EUA e Canadá). Por outro lado, as alterações podem ocorrer de modo diverso, em pequenos passos, quando o consenso é limitado, ou por meio de reformas abrangentes, resultado de acordos amplos ou de acúmulo de tensões que, na ausência de acordos parciais, travam as reformas pontuais e provocam mudanças significativas em algum momento no tempo.

O modo de enfrentar o problema define situações particulares e interfere na dinâmica da federação. Os USA e o Canadá apresentam raras alterações constitucionais. O que coloca a questão de como é possível driblar a rigidez constitucional e adaptar o *modus operandi* à realidade do momento. A solução pode estar em reinterpretar a norma legal à luz da condição que agora se apresenta ou se valer, como no Canadá, de convenções que deslegitimaram regras constitucionais sem alterar a norma legal. Os casos da Alemanha e do Brasil são distintos. O ordenamento federativo e as mudanças constitucionais interagem de outro modo. As mudanças são pouco frequentes no federalismo alemão, mas não incomuns. O longo processo de negociação e de entendimento prevalece como resultado das características do processo legislativo e do papel da câmara alta (*Bundesrat*) de ter força de veto às matérias de interesse estadual. As alterações no Brasil são corriqueiras. A incorporação de elevado volume de normas na Constituição e, como se analisa à frente, a condução do processo legislativo favorecem revisões constantes, ao sabor do momento político, com impacto *ad hoc* no arranjo federativo.

Além disso, cabe atentar para o papel da Suprema Corte de salvaguarda do sistema. As disputas de interpretação e de aplicação das normas constitucionais abrem espaços às considerações

(9) Nas palavras de Alber e Palermo (2023, p. 35-36): “As constitutionalism and federalism are so deeply interlinked, looking at them in conjunction casts light on a number of very significant important trendsIn short, the constitutional dimension fits into federalism research because it assists the ultimate end of federalism, namely, a federation’s ability to maintain functionality over time thanks to and despite the differences it pools together(unity in diversity).”

sobre qual o espaço ocupado pelo órgão e sobre o modelo de solução de atritos. O exame de suas decisões ajuda a entender o caminhar dos conflitos federativos e os efeitos possíveis de alterações na interpretação da constituição. As soluções impactam na dinâmica federativa, como ocorreu com as decisões oriundas da arbitragem do jogo de poder no Canadá, em que as resoluções do *Judicial Committee of the Privy Council* (JCPC), membro da *House of Lords* britânica, ocupando o lugar de Suprema Corte do Canadá, delimitaram o espaço do legislativo federal, reinterpretaram regras da formação original e foram fundamentais à definição da atual configuração do modelo federalista.

O papel da Constituição e da Suprema Corte está diretamente ligado a duas outras considerações de ordem política: o poder legislativo e a estrutura político-partidária, elementos centrais na definição da federação, por atuar no jogo de poder e na mudança do regime federativo.

As federações se enquadram em duas categorias básicas no trato do poder legislativo. No regime parlamentarista ocorre a fusão dos poderes executivo e legislativo, com o líder da maioria assumindo o cargo de primeiro ministro enquanto o partido (ou coligação) sustenta a participação no Parlamento. Nas federações não parlamentaristas a dinâmica política é outra e os poderes executivo e legislativo têm vida própria. A aprovação de matérias de interesse governamental, em caso de o executivo não controlar os votos necessários, depende da construção de maioria, perene ou circunstancial, no Congresso e de acordos partidários e regionais (Watts, 2008, p. 142).

O formato das instituições parlamentares afeta a representatividade dos entes regionais e altera a dinâmica política no interior das federações.¹⁰ As federações parlamentaristas articulam-se politicamente a partir da presença dos primeiros ministros nas duas esferas de governo e os executivos dominam as relações intergovernamentais (*executive federalism*). O modelo usual de relacionamento executivo-legislativo nas formações não parlamentaristas segue o exemplo americano. A incorporação do princípio da separação de poderes nos dois planos de governo provoca maior dispersão e amplia os canais por onde ocorrem as relações entre as esferas de governo. O Presidente ocupa o lugar central de líder federal e tem ascendência sobre o movimento parlamentar; não obstante, a aprovação de pautas prioritárias depende da composição partidária nas duas casas do Congresso e da costura de interesses regionais e de grupos.

O modelo usado na composição e na atuação das casas legislativas revela outros aspectos da ordem federativa. O formato usual define a Câmara baixa como representante da população e os membros são eleitos de acordo com o número de habitantes de cada estado¹¹, enquanto que a Câmara alta é vista como símbolo da federação, com os representantes, distribuídos de forma igualitária entre todas as unidades, cumprindo a tarefa de compartilhar as decisões legislativas no âmbito federal.

As federações, no entanto, apresentam peculiaridades. Primeiro, o critério de escolha dos membros no Senado é variável. Em parte das federações os representantes são eleitos e os estados têm o mesmo número de parlamentares (ex. USA e Brasil); em outras os membros são indicados e varia de acordo com a unidade, em geral, de modo proporcional à população (ex. Alemanha e

(10) Watts (2008, chapt. 10) apresenta diversas formas como essas instituições se relacionam.

(11) No caso brasileiro, a legislação define o mínimo de 8 deputados federais por estado e o máximo de 70 prejudicando, sobretudo, São Paulo que, dada a população, deveria ter maior número de representantes.

Canadá). Segundo, as funções específicas e a relevância do Senado no processo legislativo também se diferenciam. A força do órgão no jogo legislativo em defesa dos interesses estaduais e a extensão das suas atribuições dependem de norma federativa, sendo necessário distinguir se o Senado tem autoridade semelhante à da Câmara baixa e se gozam dos direitos de tomar a iniciativa legislativa e de poder de veto suspensivo ou absoluto, bem como condições de convocar referendo ou recorrer contra projeto de lei ou a promulgação da lei (Gamber, 2023, p. 58).

As diferenças em relação à atribuição de poderes das duas casas estão associadas, até certo ponto, ao modelo de governo. Nas federações com poderes executivo e legislativo separados, as atribuições e a força das duas casas são basicamente as mesmas, enquanto que a Câmara baixa, eleita pela população, é o berço do executivo e retém maior parcela de poder nas federações parlamentaristas, o que coloca em dúvida a capacidade de o Senado garantir a influência regional na tomada de decisões, a ponto de levantar argumentos contra a própria razão de o órgão existir (Watts, 2008, chapt. 10).

As especificidades do arranjo legislativo interferem na dinâmica federativa. O caso do Senado canadense, embora tenha sido criado como espaço de notório saber e supervisor dos trâmites da federação, perdeu função e se tornou pouco mais do que apêndice da Câmara baixa. A implicação é que os interesses subnacionais perderam poder de representação na esfera federal e a preservação dos direitos legislativos das províncias está associada à distribuição dos poderes legislativos do federalismo canadense (*self-rule*). As leis federais só entram em vigor nas províncias depois de aprovadas nas assembleias locais e as unidades podem optar por não adotar os programas federais e seguirem regras próprias (*option out*). Em outras federações parlamentares, o modelo federativo garante destaque à Câmara alta em defesa dos interesses estaduais, como no caso alemão, em que os membros do *Bundesrat* são representantes institucionais dos *Länders* na esfera federal e responsáveis por negociar as matérias de interesse das unidades, com poder absoluto de veto.

Os exemplos dos USA e do Brasil diferenciam-se dos anteriores. Eles elegem para o Senado o mesmo número de membros por estado. Entretanto, os senadores, como não têm vínculo oficial com o governo, como ocorre na Alemanha, servem aos interesses dos grupos locais e, eventualmente, da própria unidade, sem, no entanto, ser o representante dos interesses institucionais do estado (Thorlakson, 2013, p. 239).

O voto torna-se então mais aberto e a escolha passa a estar atrelada a outros determinantes, como o eventual elo com o governador, a atuação como membro partidário e o lugar do partido na composição da base de apoio do governo federal no Senado. No Brasil, por exemplo, este modelo operacional é fator de fragilização da posição dos estados no arranjo federativo. As suas bancadas, mesmo no Senado, em geral, não votam como representantes estaduais e tendem a seguir a orientação partidária e a sustentar as posições da esfera federal quando atuam como base parlamentar do governo.¹² Não é incomum os representantes votarem leis contrárias aos interesses institucionais dos estados. Esta característica é particularmente importante no federalismo brasileiro, uma vez que os estados não têm poder formal de veto no Congresso Nacional e, diferente

(12) Os estudos de Arretche (2012; 2007), Cheibub *et al.* (2009) e Neiva (2011) mostram como no Brasil as votações na Câmara e no Senado são orientadas por interesses dos partidos e da base do governo federal e os estados têm poucas condições de bloquear a aprovação de medidas que possam não atender aos seus interesses.

do que ocorre, por exemplo, no Canadá, as matérias aprovadas passam a valer em todo o território nacional sem a necessidade de discussão nas Assembleias estaduais.

Finalmente, o exame da ordem federativa requer atenção ao modelo político-partidário. Os partidos políticos e a estrutura do sistema partidário são elementos essenciais da dinâmica federativa. As relações das organizações partidárias nos dois planos de governo, o grau de simetria/assimetria do alinhamento político e a disciplina das organizações na representação dos interesses de cada nível de governo definem diferentes formatos das articulações intergovernamentais (Watts, 2008).

As dinâmicas federativas são distintas quando o sistema partidário apresenta-se como uma estrutura centralizada e homogênea ou fragmentada e regionalizada, com influência direta nas condições de coesão das ações no plano federal e na forma de representação das visões regionais, uma vez que os formatos de alianças diferem em cada caso. Em situações de controle centralizado, cresce o peso da esfera federal na definição das agendas e pautas de votação, ao passo que nos casos onde prevalecem fortes interesses regionais, as costuras de alianças políticas realizadas nos planos nacional e regional não são necessariamente semelhantes, as composições divergem e acirram as disputas regionais, com impacto no jogo federativo e na dispersão do poder.

A relação entre o sistema partidário e o federalismo é complexa, os fatores interagem de diferentes maneiras, dificultando a tarefa de entender qual o papel dos partidos políticos na determinação da ordem federal. Os estudiosos divergem no entendimento da questão. O estudo clássico de Riker (1964) defende que os partidos e os sistemas partidários são fatores independentes e definem a arquitetura federal. A partir da observação do tipo de organização partidária nos dois níveis da federação, o autor chega à conclusão de que existe consistência entre o grau de unidade partidária entre as esferas de governo e as condições das relações federativas, com claro sentido de causalidade: a centralização das relações federativas está diretamente associada ao grau de controle dos partidos no plano federal sobre as condições partidárias da esfera estadual.^{13, 14}

O entendimento sobre o sentido de causalidade das relações entre partidos políticos e federação é outro quando os partidos e o sistema partidário são vistos como variáveis dependentes. De acordo com esta interpretação, as normas institucionais são os determinantes responsáveis por definir a estrutura e adaptar as relações partidárias, de tal modo que os partidos são produtos do ambiente federativo em que se inserem e reforçam essa lógica institucional.

O melhor caminho para entender essas relações talvez esteja em combinar as duas perspectivas e pensar em interações mútuas e bidirecionais: as condições institucionais definem as estruturas e moldam os partidos e os sistemas partidários que, ao mesmo tempo, atuam como instrumentos impulsionadores e intervenientes da dinâmica federativa, de modo que as ações

(13) Cf. Riker (1964, p. 129): “the federal relationship is centralized according to the degree to which the parties organized to operate the central government control the parties organized to operate the constituent governments. This amounts to the assertion that the proximate cause of variations in the degree of centralization (or peripheralization) in the constitutional structure of a federalism is the variation in degree of party centralization ... There are strong a priori arguments for the validity of this assertion of a causal connection.”

(14) Outro autor clássico, Elazar (1987, p. 178) compartilha de opinião semelhante: “Recent studies have shown that the existence of a non-centralized party system is perhaps the most important single element in the maintenance of federal noncentralization.”

intergovernamentais refletem simultaneamente os traços institucionais e a configuração dos sistemas partidários (Hepburn; Detterbeck 2013, Detterbeck, 2012; 2023).¹⁵

O conjunto das estruturas citadas constitui o âmago dos arranjos federativos. O estudo da dinâmica federativa requer o exame de como os vários movimentos interlaçam esse conjunto de estruturas e os impactos decorrentes de mudanças de diferentes tipos, considerando que os arranjos federativos são corpos vivos e as alterações refletem o processo de adaptações às condições do cenário internacional e às novas configurações sociais, políticas e econômicas engendradas no seu interior, levando em conta a contextualização histórica e a configuração institucional das federações (Broschek, 2013).

2 Dinâmica e mudanças institucionais

O olhar volta-se agora à questão da dinâmica. Em um sistema político que tem como característica a presença de uma base territorial dividida entre diferentes unidades constituintes, com um conjunto variado de regras e instituições, articuladas em uma estrutura multidimensional, a mudança é parte constitutiva do modelo diante da necessidade de coordenar as esferas de governo, as divisões de poderes legislativos e territoriais e a interdependência das políticas, além de acomodar os direitos de cidadãos e de grupos de interesses em uma sociedade plural e dividida (Benz; Broschek, 2013).

O federalismo constitui uma estrutura complexa e em constante movimento. A mudança não é um fato episódico, situado em tempo definido, delimitada por períodos de políticas “normais” da ordem, como se a evolução ocorresse por meio de trajetórias estáveis ocasionalmente rompidas em situações críticas. A mudança, pelo contrário, é parte inerente da política e prevalecem movimentos contínuos e interativos de criação, reprodução e alterações institucionais ao longo do tempo. Os períodos “normais” não refletem a ausência de modificações nem significam a falta de disputas em torno de interesses e do atendimento das forças políticas, apenas indicam que as mudanças em curso não são suficientes para alterar o arranjo político e as regras institucionais, prevalece a continuidade como traço dominante da dinâmica federativa.

As federações, como espaços dinâmicos, divididos por regime de repartição de poderes e de relações interdependentes, vivem situações permanentes de disputa de interesses, renovadas, periodicamente, graças às variações históricas da ordem social, política e econômica, responsáveis por gerar constantes tensões e fricções e instigar alterações do arranjo federativo.¹⁶

(15) Thorlakson (2013, p. 237) corrobora com esta visão: “*The causal mechanisms between federal design and party competition are complex. The impact of federal institutional design is mediated by party competition. In turn, patterns of party competition may be shaped over time by federal institutional design. The elements of federal institutional design structure the opportunities and incentives in the environment of parties and voters. Federal institutional design structures the location of fiscal and jurisdictional resources, the degree of autonomy or interdependence in policy-making and the extent to which territorial cleavages correspond to social divisions. These rules affect the incentives that shape parties' and voters' choice of venue for political organization and cognitive orientations and they affect the opportunities for political mobilization.*”

(16) Benz e Broschek (2013, p. 2) atentam a esta questão: “*The focus on dynamics, therefore, addresses questions of how and why federal systems change as a matter of degree rather than within an absolute dichotomy. Moreover, rather than departing from the assumption that federal systems are equilibrated, the dynamical approach suggested here puts emphasis on their built-in tensions and frictions that constitute a permanent source of change as well as rigidity.*”

Os sistemas políticos, compostos por numerosas instituições, arenas e atores, com regras e lógicas próprias, trazem em seu interior o germe da mudança. As instituições são criaturas de diferentes tempos e atuam por meio de normas próprias, dando lugar à formação de “mosaicos”, que não se definem como ordens políticas estáveis ou estruturas perfeitamente integradas, constituindo o fenômeno denominado por Orren e Skowronek (1994; 2004) de *intercurrence*. A operação simultânea ou intercorrência de várias ordens políticas causam incongruências e tensões responsáveis por impulsionar mudanças e por colocar o dinamismo como princípio inerente ao convívio em ambientes complexos e historicamente determinados, com interação de múltiplas ordens, atores e instituições políticas.¹⁷

O processo de mudança entendido nesses termos coloca em questão a posição tradicional de defesa da ordem e da regularidade da modelagem política. A interação de ideias e instituições criam momentos, episódios ou resultados políticos que se inserem em estruturas institucionais, padrões ideológicos e delineamentos políticos diferenciados (Lieberman, 2002). As atuações simultâneas das múltiplas ordens, com lógicas e ritmos particulares, geram atritos e tensões e dão lugar às sementes das mudanças institucionais, como meio de acomodar a diversidade de interesses e objetivos.

A complexidade do sistema federativo e a autonomia relativa de atores e arenas impedem reformas simultâneas em todas as dimensões e indicam mudanças seletivas, não sincronizadas e de apenas parte das estruturas. As alterações necessariamente não são uniformes e os impactos diferenciam-se, dando lugar a movimentos complexos em que estão presentes, simultaneamente, transformação e continuidade, como características e partes inerentes da dinâmica do federalismo.¹⁸

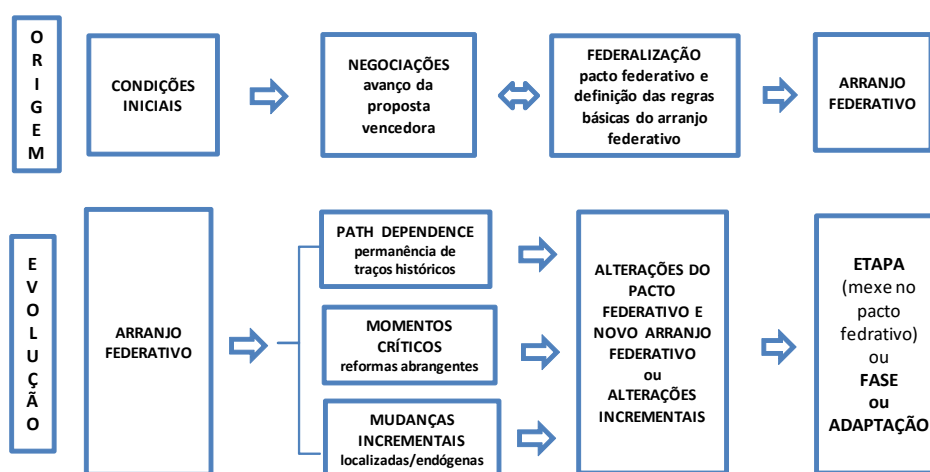
O reconhecimento da presença de movimentos complexos torna inevitável, em termos analíticos, entender esse processo, que tem como característica a interação de movimentos envolvendo tipos diferentes de mudanças e, em simultâneo, a preservação das propriedades tradicionais do arranjo institucional.

O artigo, com este objetivo, propõe, como abordagem analítica, distinguir os passos no entendimento da dinâmica das federações. O movimento inicial é buscar a origem da federação e os traços característicos do desenvolvimento histórico, a fim de captar o delineamento original do pacto federativo e a consequente configuração do arranjo federativo. O passo seguinte é analisar os tipos de mudanças a que estão sujeitas as instituições e a dimensão dos impactos nas estruturas federativas descritas anteriormente. Finalmente, o olhar volta-se à análise dos tipos de mudanças e do impacto delas no pacto federativo, se tiveram reflexo na conformação do arranjo federativo ou se trouxeram apenas alterações incrementais, que podem induzir ou ao delineamento de fases do processo de evolução histórica ou a meras adaptações à situação de momento, importantes, mas com impacto marginal nas condições vigentes (ver Figura 1).

(17) Thelen e Conran (2016, p. 13) adotam argumentação semelhante. “*The various pieces do not necessarily fit into a coherent, self reinforcing, let alone functional, whole; change thus comes from the interactions of different institutional orders within a society, as instability in one institutional layer disrupts order in others.*”

(18) Benz e Broschek (2013, p. 2) captam bem esse ponto: “*As mentioned above, federalism is constantly in motion. However, it is usually not the system as a whole that is changing at once, but only particular layers in particular arenas. Grasping federalism as a multidimensional regime thus allows us to pinpoint how, within a given unit of time, certain elements become subject to change while others remain unaltered.*”

Figura 1
Movimentos da dinâmica federativa



Elaboração própria.

A proposta requer a integração de diferentes visões analíticas a fim de interpretar os movimentos simultâneos de continuidade e de mudança como faces de uma mesma realidade. O conceito de *path dependence* ajuda a entender a persistência, no tempo, de características basilares do modelo criado no ato de fundação da ordem federal (Mahoney, 2000; Pierson, 2004; Parson, 2007).

O conceito tradicional, no entanto, não consegue explicar a complexidade do processo de transformação e requer o apoio de outras abordagens teóricas que viabilizem a distinção de dois planos de análise: de um lado, as mudanças nos níveis macro e micro e, de outro, a diferenciação do alcance do impacto na estrutura federativa.

O conceito de *critical junctures* (momento crítico ou conjuntura crítica) serve de base à discussão das mudanças de fôlego, de caráter macro, que se propõem a captar a possível recomposição das forças políticas que sustentam alterações significativas do arranjo federativo (Capoccia; Kelemen, 2007; Capoccia, 2016; Hogan, 2007; Hogan; Doyle, 2007; Blyth, 2002; 2007; Blyth *et al.* 2016; Collier, R.; Collier, D., 2002; Broschek, 2010b).

Além disso, o federalismo, como estrutura dinâmica, requer um olhar atento a outras formas de mudanças, mais localizadas, incluindo os movimentos endógenos das instituições. Os estudos de mudanças institucionais desvelam aspectos da dinâmica federativa, no plano micro, que destacam as alterações, de tipos diferentes, com caráter incremental, direcionados a elementos ou estruturas

específicas do arranjo federativo (Streeck; Thelen, 2005; Mahoney; Thelen, 2010; Benz; Broschek, 2013).

A análise, com esta perspectiva teórica, não pode focar apenas em um recorte temporal, um tempo específico. O estudo requer entender os elementos balizadores da escolha do regime e os traços peculiares do arranjo federativo, importantes para dimensionar as dimensões da mudança. Não se trata de simples exercício de história. As escolhas na fase de formação do sistema de governo definem os diferentes padrões de configuração institucional, elementos-chave à compreensão do caminho de decisões em circunstâncias particulares e o porquê de as federações reagirem de modo desigual diante de situações internacionais semelhantes e apresentarem, frequentemente, distintos resultados internos.

As escolhas definidas na origem da federação dão sentido a muitos dos problemas atuais e explicam a continuidade de certas especificidades e a manutenção de trajetórias não convergentes dos arranjos federativos. A herança histórica tem influência direta nos caminhos das mudanças institucionais, à medida que os atores políticos ancoram as suas decisões em ideias e disposições institucionais previamente estabelecidas (Colino, 2013; Broschek, 2000; 2011; Benz; Broschek, 2021).

A discussão do conceito de *path dependence*, proposta por Mahoney (2000), parte, como princípio básico, de uma sequência temporal analiticamente dividida em três momentos. O período inicial seria o tempo em que os atores têm à disposição múltiplas opções e não há decisão sobre o caminho a adotar, trata-se da fase de discussões de alternativas de projetos políticos ou de políticas públicas. O segundo é considerado o momento crítico de tomada de decisão, quando se sobrepõe uma das opções e as demais perdem espaço como alternativa viável. A aceitação da proposta vencedora estabelece as condições do pacto federativo e define os parâmetros de configuração do projeto (arranjo institucional, modelo de governo, coalizão política, distribuição de poder, repartição de recursos financeiros, diretrizes de política, etc.). O terceiro momento constitui aquele em que os padrões institucionais já estão assentados e se desenha a evolução e a dinâmica do processo a partir das condições criadas em algum momento do passado, que moldam os comportamentos subsequentes dos atores e geram, com base em movimentos de reprodução e autorreforço das características tradicionais, o desenvolvimento de novos padrões institucionais.

A dinâmica do processo está intrinsecamente relacionada às condições do momento de definição dos padrões de mobilização política, das “regras do jogo” institucionais e das formas básicas de pensar as circunstâncias políticas. As ações promovem frequentemente movimentos alinhados com a situação anterior. As alternativas políticas, antes plausíveis, perdem espaço e o caminhar em determinado sentido torna cada vez maior o custo de reversão da mudança e de redesenho do processo.

O movimento de *path dependence* ajuda a compreender a resiliência de certos aspectos do desenvolvimento político e de características basilares dos projetos nacionais, em que as relações sociais, políticas e econômicas e os acordos institucionais são seguidamente renovados. Situações inicialmente modestas de desigualdade de poder se reforçam ao longo do tempo e se tornam marcas

importantes a ponto de acumularem força suficiente para defender traços tradicionais ou rever arranjos institucionais de acordo com os seus interesses (Pierson, 2004).¹⁹

A formação histórica e as decisões firmadas em acordos passados definem, em cada federação, as características institucionais e a ordem política, condições que dão sustentação e balizam as posições dos atores na escolha das trajetórias de desenvolvimento e no modo particular de responder às circunstâncias de momento e de adotar caminhos institucionais próprios.

A federação alemã baseia-se, desde a origem, na estreita interdependência das esferas de governo. O sistema tem como característica indelével a força da representação estadual no Senado (*Bundesrat*) e a existência de longo processo de negociação como trilha em busca de decisões conjuntas. Esses pilares do federalismo alemão influenciaram diretamente as trajetórias institucionais e, mesmo em momentos decisivos de revisões constitucionais após as duas guerras mundiais, os traços basilares do projeto de federação se mantiveram presentes e os arranjos posteriores continuaram a refletir as suas raízes históricas, com estruturas institucionais semelhantes às do momento de escolha da federação como regime de governo do império (Lopreato, 2022).

O federalismo canadense, apesar de distinto do exemplo alemão, também se caracteriza pela resiliência dos mecanismos institucionais. As dimensões básicas do arranjo institucional original, em que se destacam a ausência de representação estadual no âmbito federal, o amplo espaço de decisão das esferas de governo (*self-rule*) e o papel dos executivos na defesa autônoma dos seus territórios (*executive federalism*), não se alteraram no tempo, mas, em diferentes momentos, o regime se mostrou flexível e soube se adaptar às alternâncias de situações políticas e econômicas.

Os conflitos e negociações, envolvendo a luta pelos direitos de Quebec, a adoção do *option out*²⁰, a distribuição da receita tributária e o uso de convenções em lugar de mudanças constitucionais, delimitaram as relações intergovernamentais e as regras de convivência nas diversas fases do federalismo canadense, sem ter a força necessária de alterar os traços basilares do arranjo original (Lopreato, 2023).

Os exemplos de Alemanha e Canadá ajudam a destacar a relevância da herança histórica e a pertinência do conceito de *path dependence* no entendimento da continuidade de características das estruturas federativas. O processo, no entanto, não se esgota em movimentos de continuidade nem em mudanças localizadas no tempo, seguidas de retorno a estruturas estáveis.

A federação, como espaço dinâmico e multidimensional, está sempre sujeita a alterações de diferentes dimensões, o que leva à proposição de uma tipologia capaz de elucidar os tipos de mudanças e como elas se materializam e afetam a ordem existente. O interesse é o de qualificar o gênero de mudança e diferenciar entre as alterações de vulto, em condições de mexer no pacto

(19) Pierson (2004, p. 36) defende o argumento de que a *path dependence* reforça a desigualdade de poder: “*The allocation of political authority to particular actors is a key source ...where certain actors are in a position to impose rules on others, the employment of power may be self-reinforcing. Actors may utilize political authority to change the rules of the game (both formal institutions and various public policies) to enhance their power. These changes may not only shift the rules in their favor, but increase their own capacities for political action while diminishing those of their rivals. And these changes may result in adaptations that reinforce these trends, as undecided, weakly committed, or vulnerable actors join the winners or desert the losers.*”

(20) Instrumento que permite aos estados não aceitarem políticas de caráter nacional e conduzirem políticas próprias.

federativo e em partes das estruturas federativas, e outras de caráter incremental, reflexo de adaptações à lógica política e socioeconômica.

O conceito de momentos ou conjunturas críticas retrata a reforma de elementos nucleares das estruturas discutidas na primeira parte do texto e analisa transformações significativas do arranjo federativo, derivadas de alterações da ordem política, econômica ou social. As modificações do nível macroeconômico, com potencial de alterar o pacto federativo então existente, criam as condições para a realização de reformas mais amplas na configuração institucional (entre outros Capoccia; Kelemen, 2007; Capoccia, 2016; Collier, R.; Collier, D., 2002).

Esta abordagem discute momentos particulares de questionamentos da situação política ou da ordem social, em que cai a resistência a mudanças e surge a janela de oportunidade para intervir no quadro institucional, aproveitando o espaço de liberdade existente, variável, a depender das condições políticas e da legitimidade e credibilidade dos proponentes de reformas. Os atores podem aproveitar o momento e rever o ordenamento atual, propor a reforma de partes das estruturas da federação e alterar os rumos do desenvolvimento das instituições e das relações federativas (Keller, 1993).²¹

Os momentos críticos decorrem de múltiplas causas de ordem externa ou interna. O impulso pode ser determinado no plano externo, por alterações da ordem mundial, como, por exemplo, o fim do cenário baseado em políticas keynesianas ou a introdução de visões teóricas neoliberais, responsáveis por impulsionar a reformulação dos modelos usuais de políticas econômicas e as normas de condução de políticas intergovernamentais. As razões de ordem interna podem se originar de movimentos gerais (revoluções, golpes de estado, graves crises econômicas), de grande amplitude, ou outros mais suaves, como alterações do equilíbrio de poder, modificações administrativas, conflitos sociais ou o acúmulo de tensões aglutinando interesses em torno de mudanças, que acabam se refletindo em elementos da ordem federativa e desencadeiam reformas (Hogan, 2007; Hogan; Doyle, 2007).

Além disso, as alterações do ambiente ideológico e teórico ocupam lugar de destaque como elementos propulsores de *critical junctures*. A quebra de paradigmas sustenta a revisão das regras do jogo e serve de fonte de legitimação pública à realização de mudanças institucionais inspiradas em novos modelos de arcabouço institucional e outros caminhos de orientação de políticas públicas.

As mudanças transcendem as instituições e são definidas a partir do conjunto das novas ideias intervenientes em seu interior e provocam rearranjos institucionais. A força com que a proposta promove as alterações está diretamente relacionada à capacidade dos atores de alcançarem o consenso em relação aos novos conceitos e de ganharem os espaços formais de aprovação dos instrumentos de revisão das políticas públicas e do desenho institucional (Hogan; Doyle, 2007).

(21) Hall (2016, p. 12) corrobora esse entendimento da questão: ... “that institutional changes analogous to the episodes of “reform” described by Thelen (2004) are likely to take place in concentrated bursts at particular conjunctures. Small-scale institutional change marked by “defection from below” or “reform from above” may well be continuous in most domains, but major institutional changes are likely to require exceptional circumstances, because change of this magnitude depends on coalitions that are especially difficult to build. They cannot be constructed at all points in time.”

O papel das ideias em contextos de crises econômicas é crucial como elemento crítico desencadeador de mudanças. A crise, ao gerar incerteza (no conceito de Knight) e desestabilização institucional, elimina as referências então existentes e a capacidade de as instituições continuarem a trilhar o mesmo caminho. O processo torna-se indeterminado e as ideias colocam-se como força propulsora independente de transformações institucionais. Em ambientes de instabilidade institucional e de incerteza radical, os interesses derivados da inserção estrutural perdem expressão como categoria analítica e os atores pautam o comportamento e definem as suas ações baseados no conjunto das novas ideias.

A transformação institucional, segundo Blyth, (2002), segue, analiticamente, cinco passos. O primeiro corresponde à etapa inicial, em que as ideias econômicas são usadas como instrumento de análise, como meio de interpretar a natureza da crise e conter a incerteza. O segundo representa o tempo de construção de coalizões em torno da novidade. O terceiro é o momento de os agentes se servirem das ideias como arma para atacar e deslegitimar as instituições existentes, contestando as concepções que lhes são subjacentes e o atraso do arranjo institucional. O passo seguinte é a utilização das novas ideias econômicas como base da reconstrução do modelo institucional. Finalmente, o novo modelo institucional serve aos atores políticos (intelectuais, burocratas, legisladores ou agências internacionais) como meio de coordenar as expectativas dos agentes em relação ao futuro e trazer de volta a estabilidade (Blyth, 2002, p. 35).

O *critical junctures* responde pelas reformas de maior vulto, envolvendo as estruturas centrais do modelo federativo. Certamente, não é simples estabelecer critérios de significância, uma vez que o seu sentido é variável e muda caso a caso. Entretanto, é importante tipificar situações peculiares, quando ocorrem mudanças que, mesmo sem o caráter de *big bang*, são significativas (por vezes abrangentes), sem grandes delongas no tempo, responsáveis por criarem novas coligações²² e instituições, que, em geral, decorrem de alterações do pacto de poder, com reflexo na configuração do arranjo federativo (Hogan, 2007; Cortell; Peterson, 1999).

O conceito de *critical junctures* deixa de lado outros tipos de mudanças envolvendo a tipificação de ações presentes basicamente no plano micro, com caráter lento e incremental, atreladas à convivência de múltiplas ordens, atores e instituições e aos movimentos endógenos de ajustes das instituições.²³

Estes movimentos, mesmo sem poder de transformação semelhante, compõem o quadro geral e alimentam a dinâmica da federação. A teoria das mudanças graduais serve como base da

(22) Na interpretação de Hall (2016, p. 11): “At a basic level, the formation of new coalitions must involve a process in which multiple actors reinterpret their interests in ways that allow them to join together behind a common project and then assemble the power resources necessary to ensure that the views of the coalition are addressed.”

(23) Cortell e Petersons (1999, p. 192) tratam esse ponto da seguinte forma: “A careful reading of the institutionalist literature identifies two distinct ways these state structures change – episodically and incrementally. These types of change differ in both degree and scope. Degree refers to the amount of change, whether change builds on or streamlines existing institutions, on the one hand, or radically restructures them, on the other. Scope refers to the extent of change, whether institutional innovation occurs within one or many task environments. Episodic change reinvents institutional patterns so as to break with prevailing customs and procedures. In general, episodic change affects institutions across different areas of the government. ... Incremental change, in contrast, is generally confined to a specific issue area or task environment. This form of change also differs in degree. On the one hand, it may build on existing institutional patterns ... On the other hand, incremental change may streamline existing structures, a process that can involve dismantling or integrating institutions.”

explicação das frequentes mudanças das instituições, de forma sutil e gradual, a fim de se adaptarem às alterações de conjunturas políticas e sociais e às reformulações pontuais do quadro regulatório. As mudanças, embora relevantes na análise de espaços ou políticas específicas, não afetam de imediato as configurações basilares do arranjo federativo. Todavia, não se descarta a possibilidade de o acúmulo de mudanças graduais, menos dramáticas e abrangentes, interferirem na dinâmica federativa e gerarem, no tempo, resultados políticos substantivos, responsáveis por criarem situações com padrões distintos de comportamento e alterações da trajetória e da estrutura do regime federativo (Mohoney; Thelen, 2010; Streeck; Thelen, 2005).^{24, 25}

O contexto político e o modelo institucional são elementos-chave à compreensão de qual a característica da mudança e os resultados possíveis de se esperar. As particularidades de cada federação moldam o tipo dominante de agente e delimitam as possíveis estratégias do processo. Os modelos de federação, presos a formas específicas de negociações intergovernamentais, distribuição de tarefas legais, regras de aprovação de matérias nas casas legislativas e de revisão constitucional, adotam normas próprias de realização de mudanças graduais no movimento de ajuste institucional às alternativas dos quadros político e socioeconômico.

A tipologia descrita abaixo, inspirada em trabalhos de Mahoney; Thelen (2010) e Benz; Colino (2011), contempla distintas formas de alteração das instituições e reforça o entendimento do federalismo como processo, com as mutações, de impactos variados, ocorrendo em diferentes planos.

Quadro 1
Tipos de mudanças institucionais

Reforma	Adaptação	Ajustamento	
Reforma ou revisão legal de instituições ou de regras de conduta setoriais	Processo de inclusão de novas instituições ou regras de conduta às já existentes, com impacto no comportamento então existente	Mudanças, em geral, endógenas que podem afetar o comportamento das instituições ou gerar alterações <i>ad hoc</i> de regras ou normas de atuação, via:	
		Reinterpretação As regras ou instituições permanecem as mesmas, mas o modo de interpretar a atuação adapta-se a um novo cenário político ou econômico	Conversão As normas ou regras não se alteram em termos legais, mas a sua aplicação não segue, de fato, o que está previsto em lei

Elaboração própria.

O primeiro movimento trata de **reformas** ou revisões do aparato institucional em condições de descrédito. Ocorre a renovação de instituições e de regras de atuação a fim de contemplar inovações do quadro político ou econômico (*displacement*). A diferença em relação à situação

(24) Nas palavras de Streeck; Thelen (2005, p. 18): “*Fundamental change, then, ensues when a multitude of actors switch from one logic of action to another. This may happen in a variety of ways, and it certainly can happen gradually and continuously.*”

(25) De acordo com Mahoney; Thelen (2010, p. 1): “*Once created, institutions often change in subtle and gradual ways over time. Although less dramatic than abrupt and wholesale transformations, these slow and piecemeal changes can be equally consequential for patterning human behavior and for shaping substantive political outcomes.*”

descrita em conjunturas críticas é o alcance das ações, limitadas ao redesenho de políticas, regras ou instituições, em espaços específicos, sem impacto significativo no arranjo federativo.

O segundo movimento visa a **adaptação** das instituições às variações do cenário político e socioeconômico por meio de agregação de novas regras às existentes, visando alterar o modo de as normas originais estruturarem o comportamento institucional. A ação, diante da dificuldade de mudar completamente o quadro institucional original, não introduz instituições ou regras totalmente novas, apenas sobrepõe legislações (*layer*), de modo a provocar revisões ou adaptações aparentemente marginais da situação corrente. As mudanças, embora pequenas, podem ter efeito expressivo e gerar modificações de vulto no longo prazo se as regras originais de comportamento ou a lógica de atuação institucional sofrerem alterações.

O terceiro movimento refere-se às formas de **ajustamento** de normas ou de uso de instituições sem a ocorrência de mudanças formais da legislação em vigor.²⁶ A prática acontece com frequência em situações em que existem barreiras às mudanças de leis ou da constituição em resposta à alteração do ambiente político, econômico ou social e toma forma por meio de duas alternativas. A **reinterpretação** (*drift*) constitui o caminho em que se revê a lógica de atuação de antigas regras ou instituições, a partir da alteração do entendimento sobre o funcionamento de certas normas, regras ou procedimentos, em decorrência da mudança de interpretação em um novo ambiente, diferente do existente quando se promulgou a legislação.

O outro modo, a **conversão** (*conversion*), corresponde à resposta institucional ao uso de regras legislativas ou constitucionais que, embora tenham perdido o *momentum*, não sofreram alterações diante da dificuldade de alterar a norma legal. A regra escrita deixa de ser aplicada e o que de fato vale é a visão aceita em convenções, que assume o status de norma amplamente aplicável nas soluções de eventuais conflitos, o que chama a atenção para o fato de que a leitura estrita das normas legais pode não refletir a realidade e induz a erros de como efetivamente opera elementos do pacto federativo.

Os três instrumentos retratam diferentes formas de as instituições se adaptarem às alterações políticas, econômicas e sociais e, associadas às transformações em situações críticas, compõem o quadro onde o federalismo se move e se ajusta às diferentes circunstâncias de momento. As reformas no plano micro, limitadas a áreas específicas, reforçam o entendimento do federalismo, independente dos traços de continuidade, como regime que não ostenta padrões ou desenhos estáticos, definidos em modelos fixos de divisão de poderes entre as esferas de governo. A dinâmica federal decorre do processo, em que os níveis de governo, por meio de seus atores e instituições, interagem, compartilham decisões e respondem ao contexto, conscientes do propósito de manter a integração e de preservar as diferenciações constitutivas das federações.

Considerações finais

(26) Há certa convergência com a análise de Behnke; Benz (2021) sobre mudanças constitucionais. Os autores apresentam dois tipos de mudanças: i) as denominadas de *explicit constitutional change*, que são as alterações formais da constituição e ii) as que chamam de *implicit constitutional change*, que ocorrem quando as distribuições de poder constitucional ou os processos de negociação mudam sem alterar o texto formal da constituição.

A proposta é entender o federalismo como processo dinâmico e multidimensional, com alterações contínuas nos movimentos de atores e instituições em resposta às variações do ambiente internacional, do plano ideacional e da ordem política e socioeconômica.

Os movimentos simultâneos de continuidade e mudança são elementos característicos das federações e refletem a resiliência das propriedades básicas e a maleabilidade na adaptação a situações diversas. O processo, complexo, envolve diferentes estruturas e níveis de governo, que lutam em múltiplas arenas em busca da garantia da unidade e da manutenção das diferenças, em meio a trajetórias com alterações de várias ordens, refletidas em repactuações de poder e mudanças do arranjo federativo.

O ato de fundação constitui o ponto de partida para entender a federação. O momento consolida o pacto federativo e a escolha do projeto de nação vencedor revela o modelo e a configuração do arranjo federativo, com as estruturas de distribuição de recursos e de direitos das esferas de governo, bem como as condições da ordem política de sustentação da federação.

As especificidades dos modelos de federação influenciam diretamente o comportamento dos atores e instituições e os mecanismos de tomada de decisões, elementos responsáveis por definir o modo particular de a nação se posicionar diante de cada situação e de escolher uma trajetória própria, dando lugar ao surgimento de variedades de federalismos, cada qual com propriedades peculiares.

Os movimentos de continuidade e mudança definem as duas faces da dinâmica da federação. A *path dependence* explica a persistência de características históricas e a tendência de estabilidade das federações. A definição de determinada solução de arranjo federativo gera retornos crescentes, reduz as chances de adotar as alternativas presentes no momento da tomada de decisão e reforça a linha de conduta adotada, sinalizando a tendência de estabilidade, que é negada, no entanto, por alterações constantes, reflexo de mudanças de diferentes ordens, a indicar o caráter dinâmico das federações.

A dinâmica abrange um conjunto de movimentos. Os momentos críticos, marcados por transformações significativas do cenário internacional ou interno, provocam mudanças do nível macro, de maior impacto, com reflexo no pacto federativo e em partes sensíveis das estruturas do arranjo federativo. Outras formas de transformações ocorrem em simultâneo, por meio de revisões de regras, normas de funcionamento e reforma de instituições, associadas a mudanças lentas e incrementais do plano micro, que alimentam as trajetórias de evolução e, apesar de provocarem baixo impacto imediato, podem ter efeitos cumulativos relevantes no sistema federativo.

A diferenciação coloca a necessidade de olhar o tipo de impacto gerado nas estruturas federativas. A federação, como processo, muda constantemente e a simples constatação da mudança diz pouco sobre o seu caráter e efeito. As alterações, por terem variadas dimensões, afetam de modo diferente as estruturas. Isto permite distinguir os movimentos de caráter incremental, de baixa relevância imediata na estrutura geral do federalismo, e os de outra natureza, significativos, propostos por revisões do pacto federativo e da configuração do arranjo federativo.

O modelo abre a possibilidade de qualificar as mudanças e de estabelecer critérios de cortes temporais. Primeiro, pode-se destacar certos movimentos, pensados como movimentos largos, de

baixa frequência, denominados aqui de **etapas**. O que define o corte e a nova *etapa* do federalismo é o surgimento de modificações abrangentes, com traços significativos de rupturas em relação ao momento anterior, refletindo alterações do pacto federativo, determinantes da reconfiguração de estruturas nucleares do arranjo federativo, e não de mudanças presas a lógicas operacionais ou restritas a espaços limitados, que pouco mexe com a situação passada.

O outro corte temporal possível seria o designado de **fases** do processo de evolução, que são de natureza distinta por não provocarem rupturas com o momento anterior. Os períodos caracterizam-se por incorporarem mudanças sem força suficiente de alterar elementos basilares do arranjo federativo. A resiliência do pacto de poder evita amplas transformações, restritas às alterações de regras e de acordos operacionais, presos às circunstâncias de tempos específicos do quadro político ou da ordem socioeconômica.

O modo como se rearticulam as ações intergovernamentais visa adaptar o modelo às novidades do cenário no interior das federações, marcados pela presença de outro grupo político no poder ou outros traços específicos da configuração do momento. O corte analítico decorre de reformulações operacionais em estruturas do regime federativo e surge como o limiar de outra *fase*, por apresentar condições pontuais diferentes do período anterior; contudo, os traços tradicionais do arranjo federativo continuam a ditar a dinâmica do sistema.

Por fim, as mudanças institucionais graduais geram situações com características próprias e que não ensejam a adoção de cortes temporais. As alterações, ao menos no curto prazo, são localizadas e de impacto restrito a áreas específicas, sendo percebidas como modificações limitadas à definição de políticas públicas ou ao ajuste de conduta em determinados setores e não marcos de outra *fase*, por se tratar, simplesmente, de mudanças comuns da natureza de um regime dinâmico.

Referências bibliográficas

- ALABER, E.; PALERMO, F. Federalism and constitutionalism: a relation based on interdependency. In: KINCAID, J.; LECKRONE, W. (Ed.). *Teaching federalism: multidimensional approaches*. U.K.: Edward Elgar Publishing, 2023.
- ARRETCHE, M. The veto power of territorial governments in Brazil: political institutions and representatives voting behaviour. *Brazilian Political Science Review*, v. 2, p. 40-73, 2007.
- ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.
- BEHNKE, N.; BENZ, A. Federalism and constitutional change. In: CONTIADES, Xenophon; FOTIADOU, Alkmene (Ed.). *Routledge handbook of comparative constitutional change*. Routledge, 2021.
- BENZ, A. Dimensions and dynamics of federal regimes. In: BENZ, A.; BROSCHEK, J. (Ed.). *Federal dynamics: continuity, change, and the varieties of federalism*. United Kingdom: Oxford University Press, 2013.

BENZ, A.; BROSCHEK, J. Designing, reforming or adapting? Multilevel governance and institutional change. In: BENZ, Arthur; BROSCHEK, Jörg; LEDERER, Markus (Ed.). *A research agenda for multilevel governance*. Edward Elgar Publishing Limited, 2021.

BENZ, A.; BROSCHEK, J. Federal dynamic: introduction. In: BENZ, A.; BROSCHEK, J. (Ed.). *Federal dynamics: continuity, change, and the varieties of federalism*. United Kingdom: Oxford University Press, 2013.

BENZ, A; COLINO, C. Constitutional change in federations – A framework for analysis. *Regional & Federal Studies*, Oct. 2011.

BLYTH, M. *Great transformations economic ideas and institutional change in the Twentieth Century*. Cambridge University Press, 2002.

BLYTH, M. Powering, puzzling, or persuading? The mechanisms of building institutional orders. *International Studies Quarterly*, v. 51, n. 4, p. 761-777, Dec. 2007.

BLYTH, M.; HELGADÓTTIR, O.; KRING, W. Ideas and historical institutionalism. In: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (Ed.). *The Oxford handbook of historical institutionalism*. Oxford University Press, 2016.

BROSCHEK, J. Between path dependence and gradual change: historical institutionalism and the study of federal dynamics. In: BENZ, A.; BROSCHEK, J. (Ed.). *Federal dynamics: continuity, change, and the varieties of federalism*. United Kingdom: Oxford University Press, 2013.

BROSCHEK, J. Conceptualizing and theorizing constitutional change in federal systems: insights from historical institutionalism. *Regional & Federal Studies*, v. 21, p. 4-5, p. 539-559, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1080/13597566.2011.578949>.

BROSCHEK, J. *Critical junctures, path dependence and the varieties of federalism*. Paper for presentation at the CPSA Annual General Meeting 2010, Concordia University, June 1-3, 2010b.

BROSCHEK, J. Federalism and political change: Canada and Germany in *Historical-Institutionalist Perspective*. *Canadian Journal of Political Science / Revue Canadienne de Science Politique*, v. 43, n. 1, p. 1-24, Mar. 2010a.

BROSCHEK, J. Historical institutionalism and the varieties of federalism in Germany and Canada. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 42, n. 4, p. 662-687, Oct. 3, 2011.

BURGESS, M. *Comparative federalism theory and practice*. Routledge, 2006.

CAPOCCIA, G. Critical junctures. In: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (Ed.). *The Oxford handbook of historical institutionalism*. Oxford University Press, 2016.

CAPOCCIA, G.; KELEMEN, R. D. The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in *Historical Institutionalism*. *World Politics*, v. 59, n. 3, p. 341-369, Apr. 2007.

CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Political parties and governors as determinants of legislative behavior In Brazil's Chamber of Deputies, 1988-2006. *Latin American Politics and Society*, v. 51, p. 1-30, 2009.

COLINO, C. Varieties of federalism and propensities for change. In: BENZ; BROSCHEK (Ed.). *Federal dynamics: continuity, change, and the varieties of federalism*. United Kingdom: Oxford University Press, 2013.

COLLIER, R.; COLLIER, D. *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. University of Notre Dame, 2002.

CORTELL, A. P.; PETERSON, S. Explaining domestic institutional change. *British Journal of Political Science*, v. 29, n. 1, p. 177-203, Jan. 1999.

DETERBECK, K. *Multi-level party politics in Western Europe*. Palgrave Macmillan, 2012.

DETERBECK, K. Political parties in federal systems: key players in the federal game. In: KINCAID, J.; LECKRONE, W. (Ed.). *Teaching federalism: multidimensional approaches*. U.K.: Edward Elgar Publishing, 2023.

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

FENNA, A. Comparative federalism: what is a federation and how do we study more than one? In: KINCAID, J.; LECKRONE, W. (Ed.). *Teaching federalism: multidimensional approaches*. U.K.: Edward Elgar Publishing, 2023.

FRIEDRICH, C.J. *Trends of federalism in theory and practice*. Frederick A. Praeger, Inc., 1968.

GAMBER, A. Second chambers in federal systems: shared-rule guarantors or party hacks? In: KINCAID, J.; LECKRONE, W. (Ed.). *Teaching federalism: multidimensional approaches*. U.K.: Edward Elgar Publishing, 2023.

HALL, P. A. Politics as a process structured in space and time. In: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (Ed.). *The Oxford handbook of historical institutionalism*. Oxford University Press, 2016.

HEPBURN, E.; DETTERBECK, K. Federalism, regionalism and the dynamics of party politics. In: LOUGHLIN, John; KINCAID, John; SWENDEN, Wilfried (Ed.). *Routledge handbook of regionalism and federalism*. Routledge, 2013.

HOGAN, J. Remoulding the critical junctures approach. *Canadian Journal of Political Science / Revue Canadienne de Science Politique*, v. 39, n. 3, p. 657-679, Sept. 2006.

HOGAN, J.; DOYLE, D. The importance of ideas: an a priori critical juncture framework. *Canadian Journal of Political Science / Revue Canadienne de Science Politique*, v. 40, n. 4, p. 883-910, Dec. 2007.

HUEGLIN, T. O.; FENNA, A. *Comparative federalism: a systematic inquiry*. 2. ed. University of Toronto Press, 2015.

KELLER, J. T. S. Opening the window for reform. Mandates, crises and extraordinary policy-making. *Comparative Political Studies*, p. 433-486, Jan. 1993.

- KINCAID, J. Distribution of powers in federal systems: federalism's heart. In: KINCAID, J.; LECKRONE, W. (Ed.). *Teaching federalism: multidimensional approaches*. U.K.: Edward Elgar Publishing, 2023.
- LIEBERMAN, R. C. Ideas, institutions, and political order: explaining political change. *The American Political Science Review*, v. 96, n. 4, p. 697-712, Dec. 2002.
- LIVINGSTON, W. S. A note on the nature of federalism. *Political Science Quarterly*, v. 67, n. 1, p. 81-95, Mar. 1952.
- LOPREATO, F. L. C. O *federalismo alemão*: aspectos gerais e dinâmica. Campinas: Unicamp. IE, nov. 2022. (Texto para Discussão, n. 440).
- LOPREATO, F. L. C. O *federalismo canadense*: traços gerais. Campinas: Unicamp. IE, out. 2023. (Texto para Discussão, n. 455).
- MAHONEY, J. Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, v. 29, n. 4, p. 507-548, Aug. 2000.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: EXPLAINING institutional change ambiguity, agency, and power. Cambridge University Press, 2010.
- NEIVA, P. R. P. Coesão e disciplina partidária no Senado Federal. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 289-318, 2011.
- ORREN, K.; SKOWRONEK, S. *The search for American political development*. Cambridge University Press, 2004.
- ORREN, K.; SKOWRONEK, S. Beyond the iconography of order: notes for a “new institutionalism”. In: DODD, Lawrence C.; JILLSON, Calvin (Ed.). *The dynamics of American politics: approaches and interpretations*. Routledge, 2018. (Westview Publishers, 1994).
- PARSONS, C. *How to map arguments in political science*. Oxford University Press, 2007.
- PIERSON, P. *Politics in time*. History, institutions and social analysis. Princeton University Press, 2004.
- POIRIER, J. Intergovernmental relations: the lifeblood of federalism. In: KINCAID, J.; LECKRONE, W. (Ed.). *Teaching federalism: multidimensional approaches*. U.K.: Edward Elgar Publishing, 2023.
- PRADO, S. *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada*. [Rio de Janeiro]: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.
- RIKER, W.H. *Federalism: origin, operation, significance*. Little, Brown and Company, Boston, 1964.
- SHAH, A. Fiscal federalism: federalism's nerve tissue? In: KINCAID, J.; LECKRONE, W. (Ed.). *Teaching federalism: multidimensional approaches*. U.K.: Edward Elgar Publishing, 2023.
- SIMEON, R. *Making federalism work: intergovernmental coordination and institutional capacity*. Notes for a presentation. Forum of Federations, International seminar on

Modernization and Fiscal Federalism, São Paulo, Brazil, 2001. Available at: <http://www.forumfed.org/libdocs/TaxWars01/112-ATWB0106-br-ca-simeon.pdf>.

STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: institutional change in advanced political economies. In STREECK, W.; THELEN, K. (Ed.). *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford Univ. Press, 2005. p. 1-39. Available at: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-194981>.

THELEN, K.; CONRAN, J. Institutional change. In: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam. (Ed.). *The Oxford handbook of historical institutionalism*. Oxford University Press, 2016.

THORLAKSON, L. Dynamics of change in federal representation. In: BENZ, A.; BROSCHEK, J. (Ed.). *Federal dynamics: continuity, change, and the varieties of federalism*. United Kingdom: Oxford University Press, 2013.

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

WATTS, R. L. *The Federal idea and its contemporary relevance*. Institute of Intergovernmental Relations Queen's University Kingston, ON. Canada, 2007. Available at: https://www.queensu.ca/iigr/sites/iirwww/files/uploaded_files/TheFederalIdeaWatts2007.pdf.

EDITOR RESPONSÁVEL PELA AVALIAÇÃO

Carolina Troncoso Baltar

Disponibilidade de Dados de Pesquisa
Não se aplica