

Estados federativos e unitários: uma  
dicotomia que pouco revela

DOI 10.1590/1678-987320287403

Marta Arretche<sup>1</sup> <sup>1</sup>Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política/Centro de Estudos da Metrópole, Universidade de São Paulo, SP, Brasil.

**RESUMO:** **Introdução:** O artigo discute uma proposição empírica largamente difundida nos estudos sobre as formas de Estado, segundo a qual é possível operar analiticamente com a distinção binária entre Estados federativos e unitários. A distinção foi formulada por Arend Lipjhart, para quem Estados federativos e unitários poderiam ser adotados como *proxies* de atributos institucionais de, respectivamente, regimes de dispersão e de concentração de autoridade. A formulação, entretanto, tem sido contestada por estudos empíricos, em geral concentrados nas democracias europeias. Este artigo se concentra na análise dos Estados latino-americanos com o objetivo de examinar se Estados federativos e unitários constituem *clusters* distintos de distribuição de autoridade política. **Materiais e Métodos:** O estudo adota duas categorias analíticas: *self-rule* (a extensão em que os Estados têm autoridade em seu próprio território) e *shared-rule* (a extensão em que os Estados participam das decisões nacionais). Para testar empiricamente esses conceitos, a categoria *self-rule* foi desdobrada em quatro subcategorias analíticas: (i) o escopo de políticas atribuídas aos governos estaduais; (ii) a autoridade dos governos estaduais sobre seus próprios impostos; (iii) a autoridade dos governos estaduais para tomar empréstimos e (iv) as regras eleitorais para escolha dos governos estaduais. A categoria *shared-rule* também foi desdobrada em quatro subcategorias: (i) a simetria entre as duas câmaras; (ii) a regra de escolha dos senadores; (iii) o poder de veto dos Estados às regras de redistribuição de recursos e (iv) a rigidez constitucional. Os Estados latino-americanos, federativos e unitários, foram observados, de modo a testar empiricamente se suas estruturas de governança correspondem a *clusters* distintos de instituições políticas. **Resultados:** A principal conclusão do trabalho é que, se examinados por suas características institucionais, Estados federativos e unitários da América Latina não são representativos de mundos distintos, característicos de estilos mutuamente excludentes de distribuição da autoridade política. A associação entre Estados federativos e regimes de dispersão de autoridade, de um lado, e Estados unitários e regimes de concentração de autoridade política, de outro, não é suficiente para interpretar o modo como operam os Estados latino-americanos. **Discussão:** O trabalho contribui para a literatura comparada sobre as formas de Estado demonstrando que a distinção analítica entre Estados federativos e unitários mais esconde do que revela. Isso significa que estudos futuros deverão adotar novas categorias institucionais para examinar o impacto das instituições estatais sobre a produção de políticas públicas e o bem-estar agregado.

PALAVRAS-CHAVE: Estados federativos; Estados unitários; instituições políticas; política comparada; América Latina.

Recebido em 21 de Abril de 2019. Aprovado em 26 de Fevereiro de 2020. Aceito em 26 de Abril de 2020.

## I. Introdução<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Agradeço às objeções e sugestões dos três comentaristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política* uma considerável melhora em relação à versão original do trabalho submetido.

Não há discordância entre filósofos políticos e pesquisadores empíricos no que diz respeito à afirmação de que o formato do Estado afeta o funcionamento das democracias e o bem-estar das sociedades. A conexão entre projetos normativos e as consequências relevantes dessa escolha constitucional tem raízes em Montesquieu, para quem os arranjos confederados permitiriam obter tanto participação e liberdade quanto segurança contra o abuso do poder interno e a ameaça externa. Datada do século XVIII, a noção de que a realização de preferências normativas é endógena à escolha por um arranjo estatal continua presente na teorização política contemporânea. Estados federativos, afirma Lipjhart (1999, capítulos 15 e 16), produzem melhor desempenho econômico e social se comparados aos Estados unitários, dada a capacidade dos primeiros de induzir a inclusão de um amplo segmento de interesses nas decisões de governo. A mesma motivação prescritiva é encontrada na defesa da superioridade do *market-preserving federalism* por Weingast (1995),

para quem a descentralização da autoridade para regular as atividades produtivas foi condição necessária para o desenvolvimento econômico da Inglaterra do século XVIII à China do século XX.

Parte do dissenso entre *scholars*, entretanto, diz respeito às preferências normativas que orientam a comparação do desempenho das formas de Estado. Aqueles que priorizam a igualdade avaliam que Estados federativos criam obstáculos institucionais para que mínimas maiorias possam implementar políticas redistributivas de gasto, aumento da taxação e expansão da cobertura de programas sociais. Via de regra, preferem arranjos institucionais que concentram a autoridade política (Huber *et al.*, 1993; Pierson, 1995a; Pierson, 1995b; Stepan, 1999; Weaver & Rockman, 1993; Weir *et al.*, 1988). Diferentemente, aqueles que priorizam os benefícios de longo prazo da liberdade avaliam que os obstáculos institucionais dos Estados federativos são a melhor forma de evitar que os cidadãos sejam explorados por governos fortes e burocracias ávidas por expansão de poder e recursos (Buchanan, 1995; Tiebout, 1956; Weingast, 1995). Ambas as vertentes normativas concordam que o federalismo produz obstáculos à realização das preferências de mínimas maiorias. A discordância não está, portanto, na teoria positiva da forma de Estado; em vez, reside nas preferências normativas com base nas quais o desempenho de diferentes escolhas constitucionais é avaliado.

Os resultados obtidos pela teoria positiva das formas de Estado, entretanto, estão longe de ser conclusivos. Avanços nas técnicas de mensuração, que permitiram converter atributos institucionais em indicadores comparáveis para um grande número de países, revelaram que o indicador tradicional de observação da descentralização de autoridade política - a participação dos governos subnacionais nos orçamentos nacionais - não revela variações institucionais importantes entre Estados unitários e federativos (Blume & Voigt, 2011; Hooghe *et al.*, 2016; Rodden, 2004; Voigt & Blume, 2010). Há variedades de federalismo (Obinger *et al.*, 2005) e de Estados unitários (Page & Goldsmith, 1987), o que quer dizer que o mundo real das formas de Estado comporta distinções que vão além da distinção binária entre essas duas formas constitucionais. Logo, essa distinção precisa ser demonstrada antes de ser assumida. Se ela não for demonstrada, não pode ser considerada um bom preditor de distintos padrões de desempenho entre os dois blocos de países.

Este artigo pretende ser uma contribuição (modesta) sobre as consequências para a teorização sobre as formas de Estado da constatação empírica de que a distinção entre Estados unitários e federativos está longe de ser evidente. Essa constatação empírica não é inteiramente original. Está presente em relevantes trabalhos empíricos, em particular concentrados no caso europeu, que apresentaram evidências de que a distinção binária entre Estados unitários e federativos pode não ser uma boa preditora dos efeitos institucionais das formas do Estado sobre a prática de políticas públicas, bem como sobre a divisão de competências e recursos entre níveis de governo. A constatação tem consequências não-triviais para a agenda de estudos empíricos sobre as relações entre governança multinível, distribuição vertical de competências e recursos, e a produção de políticas públicas. Sugiro que investigar a extensão em que as instituições políticas conferem autoridade decisória aos governos subnacionais sobre suas próprias políticas e recursos - *self-rule* - bem como poder de veto e de alocação de recursos nas arenas decisórias centrais - *shared-rule* - é um caminho mais promissor para essa agenda do que a distinção entre escolhas constitucionais por federalismo ou unitarismo.

Este artigo está organizado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A segunda seção explicita argumentos em favor da utilidade analítica do emprego da distinção binária entre Estados federativos e

<sup>2</sup> Agradeço às objeções levantadas por um dos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política* a oportunidade de esclarecer esse ponto.

unitários. A seção se justifica porque julgo que esses argumentos ainda são influentes na agenda de estudos empíricos sobre as formas de Estado. Nessa seção, discuto também porque a distinção entre Estados federativos e unitários não deve ser confundida com a distinção entre centralização e descentralização<sup>2</sup>. Na teoria política, Estados federativos não se distinguem dos unitários por adotarem formas descentralizadas de governança multinível, mas, sim, porque nos primeiros as unidades federativas deveriam ter direitos políticos dos quais estariam privadas nos últimos. A escolha constitucional por uma ou outra forma de Estado se traduziria em instituições políticas orientadas a converter tais direitos em autoridade decisória dos governos subnacionais, quer na dimensão de *self-rule* ou de *shared-rule*. A distribuição de recursos e competências seria apenas uma dessas dimensões. Portanto, se a suposta distinção binária existe no mundo real, deveria se expressar sob a forma de distintos *clusters* de instituições políticas formais reveladoras da existência de direitos políticos das unidades constituintes de uma união política.

A terceira seção apresenta pesquisas empíricas que lançaram dúvidas sobre a utilidade analítica da escolha constitucional por federalismo ou unitarismo como capaz de revelar mundos mutuamente excludentes no que diz respeito à autoridade decisória das unidades de uma união política. A quarta seção testa empiricamente essa proposição para democracias latino-americanas, com população superior a 8 milhões de habitantes. Esse estudo é feito com base na seleção de oito indicadores qualitativos de direitos políticos dos governos subnacionais, quatro para *self-rule* e quatro para *shared-rule*. Eles foram selecionados de modo a permitir observar distintas dimensões de autoridade, qual seja, evitar vieses de seleção derivados da escolha de um número limitado de direitos políticos dos membros de uma união política. Do melhor do meu conhecimento, este estudo é original. Seu resultado demonstra que não é possível captar a variação na distribuição dos direitos políticos dos governos subnacionais na América Latina com base na distinção binária entre estados federativos e unitários.

A quinta seção discute problemas de endogeneidade da relação entre instituições políticas e desempenho econômico e social. As considerações finais resumem as principais contribuições do estudo e propõem linhas futuras de pesquisa.

## II. Da distinção binária

A proposição de que a distinção binária entre Estados unitários e federativos seria suficiente para distinguir tipos mutuamente excludentes de formas de Estado, que afetariam o funcionamento das democracias, está assentada sobre o suposto positivo de que estas duas escolhas constitucionais representariam *clusters* mutuamente excludentes de instituições políticas. Embora bastante disseminada nos estudos empíricos sobre as formas de Estado, a proposição foi claramente defendida em Lipjhart (1999, capítulo 10), que defendeu a superioridade do formato federativo sobre o unitário.

Para o autor, se adotada, a fórmula federativa teria como efeito independente produzir formas inclusivas de participação política e, portanto, níveis agregados mais elevados de bem-estar. Estados federativos induziriam à democracia de consenso (Lipjhart, 1999) porque suas instituições constituem regimes de dispersão de autoridade (Kent Weaver & Rockman, 1993), ao passo que países unitários constituiriam regimes de concentração de autoridade (Kent Weaver & Rockman, 1993) por reduzir os obstáculos à realização da vontade de mínimas maiorias (Lipjhart, 1999).

Lipjhart (1999) não se limitou a defender normativamente os Estados federativos. Ele foi além. Argumentou - ainda que com evidências pouco sólidas empiricamente - que haveria no mundo real duas formas mutuamente excludentes de instituições políticas: as federativas e as unitaristas. Esta clusteração autorizaria, portanto, o emprego de uma variável *dummy* distinguindo as duas formas de Estado em estudos de grande N. Sua estabilidade, dado que as duas formas de Estado expressam escolhas constitucionais, autorizaria ainda que a distinção binária possa ser empregada para comparações de longo prazo.

Não é raro que a distinção sobre formas de Estado - se federativos ou unitários - seja confundida com a distinção sobre descentralização *versus* centralização. O próprio Lipjhart sugere essa associação ao afirmar que “(...) o governo majoritário é tanto unitário (não-federal) quanto também centralizado. O modelo consensual inspira-se no objetivo oposto. Seus métodos são o federalismo e a descentralização” (Lipjhart, 1999, p. 213).

Entretanto, não foi propriamente a descentralização que foi objeto de disputa na Convenção da Filadélfia, mas, sim, a preservação dos direitos políticos dos estados-membros da união política em formação. A descentralização de competências era apenas uma das consequências da decisão constitucional de que os estados não renunciassem aos seus direitos políticos ao formar uma federação (Dahl, 2001). A história dos conflitos na formação de vários Estados nacionais revela que grandes conflitos giraram em torno dos direitos políticos das jurisdições, sendo a descentralização de competências apenas uma destas dimensões. Os direitos políticos da Escócia e da Catalunha, por exemplo, foram mais centrais em sua história de conflito com o Reino Unido e a Espanha do que a descentralização de competências.

Disto decorre que a principal característica distintiva das duas modalidades constitucionais diz respeito aos direitos dos estados-membros de uma união política. Nos Estados unitários, as unidades constituintes seriam privadas de direitos políticos, ao passo que, nos Estados federativos, os estados/províncias gozariam de esferas de autonomia em seu próprio território (Riker, 1975, p. 106-7; Weingast, 1995; Zibblat, 2006) bem como direito à representação nas decisões nacionais (Bednar *et al.*, 1999). Em outras palavras, se nos Estados unitários apenas os cidadãos têm direitos políticos, nos Estados federativos também os estados-membros teriam direitos políticos.

Os direitos políticos das unidades constituintes de uma união política deveriam por sua vez, concretizar-se em duas esferas independentes: (i) no interior do próprio território - direito a *self-rule* - e (ii) direito a participar de decisões nacionais que afetem suas competências e recursos - *shared-rule* (Hooghe & Marks, 2016). A estas duas dimensões, por sua vez, corresponderiam instituições políticas específicas, isto é, características institucionais observáveis<sup>3</sup>.

No que diz respeito à autoridade de um governo subnacional em seu próprio território, a característica distintiva do federalismo não seria a descentralização de competências. Não apenas as atividades de governo deveriam estar divididas entre governos central e regionais, mas esses últimos deveriam reter uma parcela de autoridade que lhes autorizaria dar a palavra final em pelo menos uma matéria. Estados federativos se distinguiriam de unitários não porque exercem *policy-making*, mas porque têm autoridade para *policy decision-making*. A descentralização de competências combinada à *self-rule* distinguiria Estados federais de unitários.

Logo, se a premissa de uma distinção binária é para ser útil analiticamente, poderíamos eventualmente encontrar descentralização de competências em Estados unitários, mas não deveríamos encontrar *self-rule*. Por definição, governos regionais nesse formato constitucional estariam privados do direito de

<sup>3</sup> Por razões de espaço, este artigo não trata dos governos locais. No conceito clássico das formas de estado, governos locais seriam criaturas dos estados-membros nas federações e criaturas do governo central nos estados unitários. O crescente protagonismo dos governos locais alterou muito esta lógica. A análise desse fenômeno mereceria um trabalho à parte.

decidir sobre suas próprias políticas. Nos Estados unitários, o governo central poderia “*overrule constituent units on any matter*” (Watts, 2013, p. 2-3 - grifo meu).

O critério implica que, caso *self-rule* seja encontrada em pelo menos uma área de política pública (Riker, 1975, p. 101; Watts, 2013, p. 2-3), um Estado unitário se converteria em federativo, *a despeito do formato constitucional*. Se, alternativamente, relaxarmos esta exigência numérica e considerarmos que *algumas* matérias devam estar sob comando exclusivo dos governos subnacionais para que um Estado possa ser considerado federativo, encontraríamos o difícil problema empírico de determinar qual seria esse número de áreas de atividade.

As instituições políticas que conferem direitos políticos às unidades constituintes de uma união política também envolvem co-participar nas decisões nacionais. Também na *shared-rule* a confirmação da hipótese de uma distinção binária requer evidências da existência de dois mundos distintos e excludentes de instituições políticas. Nos Estados federativos, diferentemente dos unitários, estas deveriam estar orientadas a garantir proteções constitucionais e voz aos estados-membros. Desses direitos políticos decorreriam instituições políticas complementares, tais como uma constituição escrita que estabeleça a distribuição da autoridade entre os membros de uma união política; uma câmara de representação territorial com poderes legislativos; um tribunal para decidir sobre os conflitos entre as unidades constituintes bem como regras constitucionais mais rígidas para mudanças na legislação que venha a afetar seus direitos (Lipjhart, 1999; Obinger *et al.*, 2005).

A estabilidade das federações dependeria dessas instituições complementares. Sem elas, haveria o risco de que o governo central sufoque os governos intermediários ou de que as unidades constituintes explorem umas às outras (Bednar *et al.*, 1999). A participação nas decisões da união política em que está inserida uma unidade constituinte bem como regras e instituições constitucionais orientadas a preservar esses direitos políticos dos territórios envolveriam, portanto, o exercício da autoridade política externamente ao próprio território, *a shared-rule*.

Portanto, a proposição de Lipjhart (1999) de que haveria uma *clusterização* das instituições políticas, hipótese que autoriza afirmar a distinção binária entre Estados unitários e federativos, requer que à escolha constitucional por um desses formatos esteja associada a presença simultânea das instituições políticas que corresponderiam à *self-rule* e à *shared rule*. Onde se encontra autoridade exclusiva dos governos subnacionais sobre pelo menos uma política pública também deveria ser encontrada uma constituição escrita difícil de mudar. Onde se encontra *self-rule* também deveria ser encontrada autoridade para recolher impostos com autonomia, o que quer dizer definir as bases e alíquotas das receitas geradas pelos governos estaduais/provinciais. Por fim, uma câmara territorial com poder de veto sobre as matérias de interesse das unidades constituintes, o bicameralismo simétrico, deveria ser exclusiva aos Estados federativos.

Em suma, a hipótese da *clusterização* requer demonstrar que da ausência/reconhecimento dos direitos políticos dos governos subnacionais derivaria um pacote de instituições políticas complementares, que seriam a dimensão observável de características institucionais *clusterizadas*, isto é, mutuamente excludentes. Somente sob essa condição empiricamente observável seria possível empregar a escolha constitucional do formato do Estado como *proxy* de regimes de dispersão ou de concentração de autoridade. A esperada *clusterização* de instituições políticas complementares só seria confirmada se encontrarmos no mundo real *self-rule* exclusivamente nos Estados federativos. Na mesma

direção, o mundo real deveria apresentar evidências de que as instituições políticas dos Estados federativos estão orientadas a garantir voz e veto aos governos subnacionais apenas nos Estados federativos, posto que os primeiros estariam privados desses direitos em Estados unitários.

### III. Das formas de estado no mundo real

A utilidade analítica da distinção binária entre formas constitucionais de Estado requer que a *clusterização* seja demonstrada, antes que assumida. É preciso demonstrar que *self-rule* e *shared-rule* andam juntas no mundo real e que sua presença/ausência está sistematicamente associada a estados federativos/unitários. Muitos estudos empíricos não confirmam a hipótese da clusterização.

Se *self-rule* for definida como autoridade exclusiva dos governos subnacionais sobre pelo menos uma matéria de política pública (Riker, 1975), o fato é que uma clara divisão de competências tende a ser rara. Grodzins (1966) já havia advertido para o fato de que o federalismo dos EUA seria melhor descrito por analogia a um “bolo marmorizado” (*marble-cake federalism*) do que por uma clara divisão de funções (*layer-cake federalism*). Na mesma direção apontam os estudos sobre a arquitetura dos Estados europeus. A superposição de autoridade antes que uma clara divisão de competências caracteriza qualquer campo de política pública (Enderlein *et al.*, 2010, p. 6ss). Na maior parte das políticas, pelo menos dois ou três níveis de governo estão conjuntamente envolvidos no financiamento, regulação e implementação (Rodden, 2006). Se assim é, quem tem a palavra final nas decisões?

Além disto, dada a relativa independência dos processos decisórios em cada política pública particular, não é possível supor que a *self-rule* em uma área de política produza impacto sobre o estilo de tomada de decisão em outra área. Logo, codificar um Estado como federativo ou unitário com base na *self-rule* em uma ou mais áreas de política pública não autoriza inferências sobre um modelo geral de tomada de decisão.

Ao formular que o federalismo é uma condição necessária para o desenvolvimento econômico, Weingast (1995) esclarece que tem em mente um tipo particular de estrutura de governança que requer que os governos subnacionais tenham a palavra final sobre a regulação da atividade econômica. Para Weingast, é a descentralização da autoridade econômica que cria os incentivos necessários ao crescimento econômico. Presume-se, portanto, que os efeitos esperados do federalismo para Weingast (1995) seriam derivados da *self-rule* em uma política particular - a atividade econômica - e não por quaisquer outras. O teste da proposição da mútua excludência entre Estados federativos e unitários nesse caso torna-se ainda mais difícil. Teríamos de elencar quais áreas de política pública deveriam ser objeto de nossa especial atenção. Caso um governo subnacional tenha autoridade exclusiva na área da cultura mas autoridade limitada na regulação da atividade econômica, poderia ser considerado federativo, mas os efeitos esperados sobre o crescimento econômico não poderiam ser plausivelmente esperados. Nesse caso, é o federalismo ou *self-rule* sobre questões econômicas que importa?

O fato, contudo, é que *self-rule* não parece ser exclusiva aos Estados federativos. Entre os Estados unitários, há razoável variação no que diz respeito à autonomia dos governos subnacionais: o modelo napoleônico prevalente na Europa Continental prevê muito menos autonomia aos governos regionais do que o modelo escandinavo e anglo-saxônico, em que os governos subnacionais são dotados de razoável autoridade sobre suas próprias políticas (Braun, 2000; Page & Goldsmith, 1987; Sellers & Lindström, 2007). Também há variedades

de federalismo. Nas federações anglo-saxônicas - Estados Unidos, Canadá e Austrália -, os governos estaduais têm razoável autonomia para tomar decisões sobre suas próprias políticas, mas na Alemanha e Áustria, os governos estaduais implementam políticas cujo desenho é formulado nas arenas decisórias centrais (Obinger *et al.*, 2005).

Por fim, a distinção entre Estados federativos e unitários no que diz respeito à *self-rule* encurtou consideravelmente após a II Grande Guerra. Abrangente estudo realizado sobre as características institucionais dos Estados nacionais, contabilizando 81 países na Ásia, Europa e América Latina, revela que quase todos os Estados unitários expandiram de algum modo a autoridade dos governos subnacionais. Na direção oposta à noção de *clusterização*, as pesquisas revelam que as estruturas territoriais de governança são muito menos fixas do que as escolhas constitucionais. Na segunda metade do século XX, o número de países federativos e unitários se alterou pouco ao passo que a autoridade dos governos regionais em países unitários foi consideravelmente expandida na direção da *self-rule* (Hooghe *et al.*, 2016).

Em suma, as evidências de uma associação sistemática entre formato constitucional do Estado e presença/ausência de *self-rule* são frágeis. A autoridade exclusiva dos governos subnacionais sobre políticas públicas parece ser um fenômeno mais raro do que frequente; ao invés disso, a superposição de competências é prevalente. Quando presente, a autoridade para dar a palavra final em uma área de política não autoriza inferências sobre estilos de decisão em outras áreas, o que torna discutível a noção de um único e geral estilo de governança multinível. Por fim, a estabilidade dos formatos constitucionais revela uma associação difícil com a expansão da autoridade regional nos Estados unitários ao longo da segunda metade do século XX.

O direito de co-participar nas instituições nacionais é exclusivo aos Estados federativos? O argumento da *clusterização* requer que instituições políticas complementares - tais como uma constituição escrita difícil de mudar; uma câmara territorial com autoridade legislativa para vetar decisões sobre distribuição de recursos e a autoridade dos governos subnacionais - estejam sistematicamente presentes nos Estados federativos e ausentes nos Estados unitários. A proposição sustenta que essas instituições expressam direitos de representação, voz e veto das unidades constituintes de uma união política; propiciam a oportunidade de vetar decisões nacionais que afetem as prerrogativas dos estados-membros de uma união política. O emprego do formato constitucional como *proxy* do direito à *shared-rule* requer que a associação sistemática entre as instituições políticas complementares e essa escolha seja confirmada.

As pesquisas empíricas, contudo, não confirmam a associação sistemática entre Estados federativos e constituições rígidas. Lutz (1994) demonstra que Áustria, Alemanha, Brasil e Índia - Estados federais - apresentam as mais altas taxas de emendamento constitucional de sua amostra de 32 constituições nacionais, ao passo que Dinamarca, Japão e Irlanda apresentam muito baixas taxas de emendamento, a despeito de serem Estados unitários. As regras de emendamento, que podem variar da mera maioria legislativa nos primeiros casos à exigência de um referendo por parte dos eleitores ou das unidades constituintes, são melhores preditores da rigidez das constituições que a forma constitucional do Estado.

Em segundo lugar, ainda que o bicameralismo seja largamente predominante entre os Estados federativos (Massicote, 2001; Patterson & Mughan, 2001; Neiva, 2004), a participação das unidades constituintes nas decisões nacionais requer que a câmara de representação territorial tenha atribuições legislativas importantes (Stepan 1999). Sob o bicameralismo assimétrico, em que o Senado tem atribuições limitadas e a Câmara Baixa detém supremacia

legislativa, a extensão em que as unidades constituintes podem exercer seus direitos políticos pode ser severamente limitada. Venezuela e Bélgica são dois evidentes exemplos de que a codificação constitucional de Estado federativo pode conviver com uma Câmara Alta destituída de poder para vocalizar as unidades territoriais.

Em terceiro lugar, mesmo sob o federalismo simétrico, isto é, no qual a Câmara de representação territorial tenha atribuições legislativas importantes, representando uma arena na qual os estados/províncias podem potencialmente vetar legislação que lhes afete, a probabilidade de mudanças nas políticas parece depender mais da composição partidária das duas casas. Caso as duas casas tenham a mesma composição partidária, elas podem operar como um único ator (Tsebelis, 1997).

A relevância analítica da composição partidária da Câmara Alta decorre do fato de que é discutível que senadores se comportem como representantes de seus estados/províncias. A consolidação dos partidos nacionais implicou que os representantes das unidades constituintes ajam de acordo com seu pertencimento partidário, o que divide as bancadas regionais no Senado. A disciplina partidária substituiu historicamente o julgamento individual como comportamento padrão nas Câmaras Altas (Neiva, 2004; Banting, 2005, p. 94; Castles & Uhr, 2005, p. 57; Chibber & Kollman, 2004; Horeth, 2008; Obinger, 2005, p. 197-8; Patterson & Mughal, 2000, p. 43). Sob partidos disciplinados e coalizões majoritárias, a possibilidade de exercício dos direitos dos estados-membros nas arenas decisórias centrais passa a estar severamente limitada (Bednar *et al.*, 1999).

O formato constitucional do Estado praticamente não varia no tempo (Hooghe & Marks, 2016), ao passo que a composição partidária das casas legislativas varia sistematicamente de acordo com os resultados eleitorais. Tomemos, por exemplo, uma decisão nacional sobre políticas redistributivas nacionais, decisão esta que a literatura considera ser negativamente afetada pelo federalismo e bicameralismo (Huber *et al.*, 1993). Se, alternativamente, o mecanismo explicativo do veto é um subconjunto dos países federativos e bicamerais, isto é, a dissimilar composição partidária das duas casas legislativas sob o bicameralismo simétrico, esta característica institucional certamente estará mais frequentemente associada ao bicameralismo que ao unicameralismo em estudos de grande-N. Mas sua associação com o formato constitucional pode ser espúria, na medida em que não há associação sistemática entre federalismo e bicameralismo simétrico. Em outras palavras, ainda que estudos *cross-section* possam revelar associação mais forte entre federalismo e a aprovação de políticas redistributivas do que para Estados unitários, essa associação é produzida por um subconjunto dos Estados federativos: aqueles nos quais bicameralismo simétrico e dissimilar composição partidária das duas casas estiverem combinadas. Se assim é, a distinção binária entre Estados federativos e unitários opera com um grau de abstração que esconde o verdadeiro mecanismo explicativo pelo qual o veto a políticas redistributivas é alavancado pelas instituições políticas.

Estudos qualitativos sobre Estados unitários, por sua vez, indicam que “[e]ven in the classical majoritarian Westminster model of Britain, we find a considerable number of veto and access points contributing to a multilevel and pluralistic process of governing” (Braun, 2000, p. 29).

Por fim, estudos quantitativos de grande-N não encontraram que as instituições políticas assumidas como complementares às duas formas de Estado estejam sistematicamente associadas. Blume & Voigt (2011) aplicaram a análise fatorial a 25 variáveis institucionais em 26 estados federativos. Encontraram variáveis latentes associadas a sete distintas dimensões, a saber: “*executive elec-*

*tions, subnational expenditure, fiscal independence, subnational democracy, federal veto, federal competence, and composition of parliament.*" (Blume & Voigt, 2011, p. 258). Em outras palavras, no mundo real das federações, essas distintas dimensões não estão associadas.

Portanto, a variedade interna às formas de estado e sua fraca associação com as instituições que lhes deveriam ser complementares, caso a hipótese da clusterização estivesse correta, parece explicar porque os estudos empíricos não encontram correlação entre, de um lado, a distinção binária entre Estados federativos e unitários e, de outro, seus efeitos esperados sobre o funcionamento das democracias e o bem-estar das sociedades.

#### IV. Estados federativos e unitários na América Latina

Esta seção examina se a proposição da distinção binária entre estados federativos e unitários se confirma para a América Latina. Do melhor de meu conhecimento, a hipótese da clusterização não foi testada empiricamente para os países da região, embora seja assumida com frequência em estudos comparados sobre suas implicações para o funcionamento da democracia e a produção de políticas públicas.

O estudo examina a presença/ausência de instituições que asseguram direitos políticos aos governos subnacionais em uma união política. Adoto a distinção entre *self-rule* (autoridade no próprio território) e *shared-rule* (direito de participar nas decisões nacionais) (Hooghe *et al.*, 2016; Hooghe & Mark, 2016). Para cada uma destas dimensões foram selecionados quatro indicadores qualitativos para observar a presença/ausência de instituições políticas que corresponderiam a dimensões de autoridade dos governos subnacionais. Ao selecionar quatro indicadores para cada dimensão, busco evitar viés potencial derivado da adoção de número limitado de aspectos observáveis.

No tocante à *self-rule*, observo os seguintes direitos:

a) escopo de autoridade: os governos subnacionais têm autonomia para tomar decisões em pelo menos duas áreas relevantes de política? Ao examinar esta informação, ignoro qualquer juízo de valor sobre a importância relativa das áreas sobre as quais os governos subnacionais têm autoridade exclusiva (Hooghe *et al.*, 2016; Hooghe & Mark, 2016);

b) autoridade para taxar: os governos subnacionais têm autonomia para criar impostos e definir as alíquotas de seus próprios impostos? Caso os governos subnacionais tenham autoridade apenas para coletar impostos cuja base de extração ou alíquotas são definidas por níveis superiores de governo, considero que esses não têm autoridade sobre taxação (Stegarescu, 2005);

c) autonomia para captar empréstimos: os governos subnacionais têm autonomia para obter empréstimos sem prévia autorização do governo central (Hooghe & Mark, 2016; Rodden, 2004)? Caso não tenham, isto é, que para a captação de empréstimos, esses tenham que obter autorização de níveis superiores de governo, considero que as jurisdições não usufruam desse direito;

d) eleições subnacionais: os governos subnacionais têm autoridade política própria, derivada de eleições diretas realizadas no próprio território? Isto é, a autoridade política dos governantes subnacionais deriva da autoridade obtida por eleições realizadas em esferas superiores ou, alternativamente, são os cidadãos de cada jurisdição que escolhem seus governantes subnacionais? Na hipótese de autoridade política própria estariam preservados os direitos políticos das jurisdições, ao passo que,

nos Estados unitários, essa autoridade deriva de eleições para o governo central.

No tocante à *shared-rule*, observo os seguintes direitos:

a) existência de uma Câmara territorial com poderes simétricos aos da Câmara populacional: as unidades constituintes têm direito à representação em uma Câmara territorial com poderes legislativos similares aos da Câmara da população? Em sistemas unicamerais ou no bicameralismo assimétrico, as unidades constituintes de uma união política ou não têm representação nas arenas decisórias centrais ou, caso tenham, essa representação não se traduz em poder decisório. Apenas sob o bicameralismo simétrico poderíamos assumir que os membros de uma união política têm potencialmente poder de veto nas decisões que podem afetar seus interesses e direitos políticos (Stepan, 1999);

b) senadores partidários: na existência do bicameralismo simétrico são os governos subnacionais que estão representados no Senado pela indicação de governadores ou assembleias legislativas estaduais, ou, alternativamente, são os partidos que estão representados por meio de senadores eleitos nos territórios, de tal modo que a câmara territorial é uma arena partidária (Castles & Uhr, 2005, p. 57; Chibber & Kollman, 2004)? Somente no primeiro contexto, isto é, de que as unidades subnacionais - e não os partidos - tenham controle sobre o comportamento parlamentar dos senadores poderíamos falar que são as jurisdições de uma união política que estão diretamente representadas (Horeth, 2008), de modo a configurar um Estado federativo. Na hipótese de que os senadores sejam partidários são plausivelmente os partidos que afetam as decisões parlamentares, o que pode enfraquecer o vínculo entre direito de representação dos governos subnacionais e comportamento parlamentar dos senadores.

c) veto sobre redistribuição: na hipótese de um bicameralismo assimétrico, isto é, que o Senado não tenha as mesmas prerrogativas legislativa da casa da população, ainda seria possível que o primeiro tenha autoridade para vetar decisões relativas à distribuição de impostos coletados pelo governo central. Nesse caso, a representação dos governos subnacionais na câmara territorial configuraria um direito de participação nas decisões relativas à distribuição de recursos relevantes para as unidades subnacionais (Hooghe *et al.*, 2016; Hooghe & Mark, 2016). Presumivelmente, a presença dessa instituição deveria ser mais destacada em Estados federativos do que em unitários, posto que nos últimos as unidades subnacionais estariam desprovidas de poder de veto sobre a alocação de recursos.

d) rigidez constitucional: as unidades constituintes têm possibilidade de vetar mudanças à Constituição por meio de regras que criam arenas adicionais ao Congresso para deliberar sobre mudanças à Constituição? Muitos teóricos do federalismo assumem que esta é uma característica distintiva desta forma de Estado (Obinger, 2005). Logo, não seria esperado encontrarmos esse tipo de regra nos Estados unitários.

A presença/ausência dessas instituições políticas foi atribuída a todos os Estados nacionais da América Latina, com população superior a 8 milhões de habitantes. Assumi que países com população inferior a esse número de habitantes não teriam razões demográficas para adotar a fórmula federativa (todos localizados na América Central), o que poderia viesar os resultados. Além da bibliografia especializada, foram realizadas consultas às Constituições nacio-

nais para identificar a presença/ausência de cada um desses direitos políticos (Quadro 1).

O Quadro 1 sintetiza os resultados da pesquisa. As informações ali apresentadas indicam claramente que a existência de estruturas de governança distintas para Estados unitários não se confirma.

Na América Latina, Estados federativos e unitários não se distinguem no que diz respeito à autoridade para tomar decisões sobre pelo menos dois campos relevantes de políticas. Nos Estados unitários mais populosos da América do Sul, à exceção do Paraguai, os governos subnacionais detêm escopo de autoridade em seu próprio território que não difere dos Estados federativos, à exceção da Venezuela. Apenas os Estados unitários da América Central, à exceção da Nicarágua, em parte devido a seu tamanho, correspondem à premissa que associa esta forma de Estado à ausência de autoridade para tomar decisões sobre pelo menos uma área de política pública.

Na América Latina, os governos intermediários têm muito limitada autonomia para criar taxas, seja nos Estados federativos seja nos unitários. Contrariando as expectativas, as constituições da Bolívia e da Nicarágua, dois Estados unitários, conferem autonomia para que os departamentos criem e administrem seus próprios impostos, ainda que sua implementação não tenha se concretizado (Hooghe *et al.*, 2016). Os Estados unitários da América Central, assim como Paraguai, Equador e Peru, confirmam, entretanto, a premissa de que apenas o governo central está autorizado a criar e coletar taxas. No Peru e na Colômbia, dois Estados unitários, os governos regionais podem coletar taxas, mas as bases e alíquotas são definidas centralmente. Coerentemente, em nenhum desses casos os governos subnacionais podem obter empréstimos ou têm poder de veto sobre a distribuição nacional das receitas arrecadadas pelo centro (Hooghe *et al.*, 2016).

Entretanto, mais uma vez contrariando as expectativas derivadas da noção de uma distinção binária entre formas constitucionais de Estado, as federações não conferem autonomia aos estados/províncias para criar e administrar suas próprias taxas. Esta autoridade era uma característica destas federações no início do século XX, mas os direitos dos estados/províncias sobre seus próprios tributos foi sendo progressivamente erodido em favor de regimes de separação tributária, em que a União arrecada os principais tributos em troca de transferências constitucionais sobre as quais os governos subnacionais, à exceção do México, têm poder de veto. Na Argentina, Brasil e México, tipicamente, os estados podem estabelecer as alíquotas de seus tributos, mas não suas bases. A Venezuela adota um sistema de tributação igual ao de um Estado unitário.

Estados federativos e unitários na América Latina também não podem ser agrupados em dois grupos distintos no que toca às regras de escolha dos executivos estaduais. À exceção do Chile, Guatemala e Honduras, entre os Estados unitários, e da Venezuela, entre as federações, em todas as democracias do continente com população acima de 8 milhões de habitantes, governos estaduais/províncias/departamentos são eleitos, seja de forma direta ou indireta.

Os processos de democratização da segunda metade do século XX na América Latina produziram mudanças em duas dimensões das estruturas de governança: ampliação do escopo de atuação dos governos regionais/estados/províncias e eleições para a escolha dos governos. Entretanto, mudaram muito pouco no que diz respeito à autonomia fiscal. Estas mudanças não tem relação direta com o formato constitucional do Estado (Osterkatz *et al.*, 2012).

No tocante às instituições que viabilizam a participação dos estados/províncias nas decisões nacionais, a distinção binária também não é suficiente para distinguir padrões mutuamente excludentes.

Quadro 1 - Características institucionais - Países Federativos e Unitários (América Latina)

	Self-Rule				Shared-Rule			
	Escopo de políticas <sup>1</sup>	Taxação <sup>2</sup>	Captção de Empréstimo <sup>3</sup>	Eleições Subnacionais <sup>4</sup>	Câmara Territorial <sup>5</sup>	Senadores partidários <sup>6</sup>	Veto sobre Distribuição <sup>7</sup>	Rigidez Constitucional <sup>8</sup>
Federal								
Argentina	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Brasil	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
México	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Venezuela	Não	Não	Não	Não	Não	—	Não	Sim
Unitário								
Bolívia	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Chile	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não
Colômbia	Sim	Não	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não
Equador	Sim	Não	Não	Sim	Não	—	Não	Não
Guatemala	Não	Não	Não	Não	Não	—	Não	Não
Honduras	Não	Não	Não	Não	Não	—	Não	Não
Nicarágua	Sim	Sim	Não	Sim	Não	—	Não	Não
Paraguai	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Peru	Sim	Não	Não	Sim	Não	—	Não	Não
Rep. Dominicana	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Uruguai	Sim	Não	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim

Fontes: Elaboração própria com base em Hooghe *et al.*, 2016; Llanos, Mariana (2003); Constituições Nacionais.

<sup>1</sup> Governos subnacionais têm autoridade própria em pelo menos duas das seguintes competências: (a) política econômica; (b) política cultural-educacional; (c) políticas de bem-estar; (d) políticas institucional-coercivas.

<sup>2</sup> Governos subnacionais têm autoridade para estabelecer seus impostos e alíquotas.

<sup>3</sup> Governos subnacionais têm autoridade para obter empréstimos sem prévia autorização do governo central.

<sup>4</sup> O executivo subnacional é diretamente eleito ou apontado diretamente por uma assembleia eleita.

<sup>5</sup> Senado é uma casa territorial + aprovação do Senado é requerida para qualquer matéria + discordância entre as duas casas é decidida por deliberação conjunta.

<sup>6</sup> Senadores são eleitores através de partidos.

<sup>7</sup> Representantes dos entes federativos têm autoridade sobre o processo decisório da distribuição de receitas.

<sup>8</sup> Referendo ou aprovação das assembleias estaduais é requerida para aprovação de mudanças (mesmo que parciais) da constituição.

Nota: Inclui todos os países com mais de 8 milhões de habitantes.

Os Estados federativos, à exceção da Venezuela (que é unicameral), adotam formas semelhantes: uma câmara territorial com poderes legislativos simétricos aos da câmara populacional. Entretanto, na Argentina, Brasil e México, não são os governos estaduais/provinciais que apontam representantes, mas os senadores são eleitos por partidos. Três Estados unitários - Bolívia, Chile e República Dominicana - adotam o mesmo formato, isto é, uma câmara territorial simétrica e partidária. No Chile, o distrito eleitoral da Câmara Alta não coincide com os governos regionais. Portanto, Estados federativos e unitários adotam um formato muito semelhante de participação das unidades territoriais nas decisões nacionais.

Um segundo modelo adotado pelos Estados unitários da América do Sul é o do bicameralismo simétrico, com senadores eleitos por listas partidárias que competem em um único distrito nacional. Nesses casos - Colômbia, Paraguai e Uruguai -, o Senado não é, portanto, uma câmara territorial, embora tenha poderes legislativos simétricos aos da Câmara dos Deputados.

Por fim, apenas os Estados unitários da América Central, além do Equador e Peru, adotam o modelo que corresponderia à distinção binária. São unicamerais.

Em suma, os Estados unitários da América Latina adotam formatos muito diferentes de participação das regiões nas decisões nacionais. O federalismo simétrico não é exclusivo aos Estados federativos. Mais do que isso, o fato de que as câmaras altas sejam todas partidárias, independentemente do formato do Estado, implica que o bicameralismo possa ter o mesmo impacto do unicameralismo caso as duas casas tenham a mesma composição partidária (Tsebelis, 2002). Dada esta variação, as modalidades de bicameralismo parecem ser potencialmente mais frutíferas para a investigação do acesso das unidades subnacionais ao processo decisório nacional do que a distinção entre formatos constitucionais de Estado.

Por fim, se observada pela dimensão da rigidez das constituições nacionais, a proposição da distinção binária também não se confirma. No Brasil, onde se esperaria que os estados pudessem vetar mudanças à Constituição por meio de um referendo ou ratificação pelas Assembleias Legislativas estaduais, 60% dos votos em duas sessões não-consecutivas na Câmara dos Deputados e no Senado são suficientes para mudar a Constituição (Souza, 2005). Na Bolívia, Paraguai e Uruguai, três Estados unitários, um referendo é necessário para que mudanças na Constituição sejam ratificadas.

Em suma, na América Latina, Estados unitários e federativos não estão sistematicamente associados à adoção de instituições políticas que derivariam de um princípio segundo o qual os últimos dotariam seus estados/províncias de direitos políticos, ao passo que nos segundos tais direitos estariam ausentes. Nas dimensões *self-rule* e *shared rule*, as distâncias entre as duas formas de Estado são muito pequenas. A forma de Estado esconde variações importantes nas instituições políticas de cada uma das formas constitucionais.

## V. O problema da endogeneidade

Do exposto até aqui, decorre que a teorização das formas de Estado requer identificar subtipos de governança multinível que não coincidem com as formas constitucionais de Estado. Entretanto, questões de endogeneidade sugerem cautela na identificação dos mecanismos causais que conectariam formas de organização dos Estados nacionais aos efeitos esperados destas instituições sobre a produção de políticas públicas e o bem-estar agregado, como sugeriu Lipjhart (1999).

Em primeiro lugar, relações de causalidade entre arquiteturas institucionais não deveriam ser guiadas pela premissa do determinismo das instituições. Até os anos 1980, sob a influência da revolução intelectual inaugurada por Gabriel Almond, as estruturas sociais, a cultura política, o comportamento e a opinião pública eram tidos como as mais prováveis razões para variações no desempenho econômico e político das nações.

A partir de então, a mais promissora contribuição das teorias institucionais não consistiu em substituir a eficácia das condições herdadas pela eficácia dos arranjos institucionais. Diferentemente, a principal contribuição da análise institucional consistiu em propor que estruturas econômicas e sociais e as preferências políticas a elas associadas operam *através* das instituições políticas. Dadas as mesmas preferências dos atores políticos, instituições políticas diferentes afetariam desigualmente as oportunidades de solução dos conflitos. Por consequência, os efeitos das instituições *dependem* dessas condições iniciais, o que quer dizer que não podemos determinar efeitos de subtipos de formas de Estado sobre quaisquer objetivos desejáveis sem controlar as preferências de atores politicamente relevantes no processo decisório. Por exemplo, como podemos afirmar que as federações clássicas produzem desigualdades sociais na ausência de resultados eleitorais que constituam governos cuja agenda política implique submeter à deliberação políticas de redução das desigualdades?

Em segundo lugar, eventuais relações de causalidade reversa precisam ser controladas, determinando se a escolha por um dado atributo institucional não é ele mesmo afetado pelas expectativas dos atores quando de sua origem. Atores políticos formulam suas preferências sobre as instituições a partir de suas expectativas sobre seus prováveis efeitos *vis-à-vis* sua posição relativa na situação presente. Dahl (2001) e Riker (1975) argumentaram que não foi o federalismo que preservou a escravidão nos EUA até a Guerra da Secessão. Diferentemente, a adoção do federalismo na Convenção da Filadélfia seria explicada pela preferência majoritária por não abolir a escravidão (Dahl, 2001). Assim, a dispersão da autoridade política não seria a causa da desigualdade. Diferentemente, a escolha institucional por arranjos consociativos e descentralizados seria uma decisão conscientemente orientada a preservar desigualdades pré-existentes. Nesse caso, a desigualdade seria endógena às escolhas constitucionais (Beramendi, 2014). Alternativamente, a escolha por Estados unitários poderia ser expressão de uma vontade majoritária de reduzir as desigualdades. Portanto, as instituições seriam epifenômenos de preferências societais. Sob tais condições, é discutível afirmar que instituições afetam o desempenho econômico e social dos países. Assim, sem controlar por resultados eleitorais, preferências majoritárias e a endogeneidade das instituições, não podemos afirmar que formas de Estado e instituições políticas produzam resultados independentemente de outros fatores.

## VI. Considerações finais

Este artigo discutiu uma proposição empírica largamente difundida nos estudos quantitativos sobre formas de Estado segundo a qual uma distinção binária entre Estados federativos e unitários permitiria tratá-los como *proxies* de regimes de dispersão/concentração de autoridade. Na literatura comparada, esta proposição foi defendida por Lipjhart (1999), mas discutida por um expressivo número de estudos empíricos (Braun, 2000; Hooghe & Mark, 2016; Voigt & Blume, 2010; Rodden, 2004).

Para examinar a solidez empírica da proposição, categorias analíticas derivadas das teorias sobre forma de Estado, que revelariam as distinções básicas relativas aos direitos políticos dos estados/províncias foram adotadas, a saber:

*self-rule* e *shared-rule*. A primeira diz respeito à autoridade dos governos subnacionais sobre seu próprio território, ao passo que a segunda diz respeito aos direitos dos governos subnacionais participarem das decisões políticas nacionais (Hooghe & Mark, 2016). Estas duas categorias foram desdobradas em mais quatro categorias analíticas cada uma, de modo a permitir observar empiricamente uma diversidade de instituições políticas que conferem direitos políticos aos governos subnacionais. Estados latino-americanos, federativos e unitários, foram observados de modo a testar empiricamente se suas instituições políticas correspondem a *clusters* distintos.

A principal conclusão do trabalho é que, na América Latina, se examinados por suas características institucionais, Estados federativos e unitários não são representativos de mundos distintos, característicos de estilos mutuamente excludentes de exercício dos direitos políticos dos governos subnacionais. Não parecem corresponder à associação entre Estados federativos e regimes de dispersão de autoridade, de um lado, e Estados unitários e regimes de concentração de autoridade política, de outro.

Essa não parece ser uma excepcionalidade latino-americana. Ao invés disso, refere-se a uma questão teoricamente relevante acerca da teorização positiva sobre estruturas de governança e a realização de preferências normativas, tais como o crescimento econômico, o bem-estar e os estilos de operação das democracias. Se há uma relação causal entre eles, não parece ser a forma constitucional do Estado.

Marta Arretche (arretche@usp.br) é doutora em Ciências Sociais pela Unicamp, professora do Departamento de Ciência Política da USP e diretora do Centro de Estudos da Metrópole.

## Referências

- Banting, K. (2005) Canada. Nation-building in a Federal Welfare State. In: H. Obinger; S. Leibfried & F. Castles. (eds) *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 89-134.
- Bednar, J.; Eskridge Jr., W. & Ferejohn, J. (1999) A Political Theory of Federalism. In: J. Ferejohn; J. Ravoche & J. Riley. *Constitutional Culture and Democratic Rule*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 223-69.
- Beramendi, P. (2014) *The Political Geography of Inequality: Regions and Redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blume, L. & Voigt, S. (2011) Federalism and Decentralization - a Critical Survey of Frequently Used Indicators. *Constitutional Political Economy*, 22(3), pp. 238-64. DOI: 10.2139/ssrn.1263995
- Braun, D. (2000) *Public Policy and Federalism*. Aldershot: Ashgate.
- Buchanan, J.M. (1995) Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform. *Publius: The Journal of Federalism*. 25(2), pp. 19-27. DOI: 10.1093/oxfordjournals.pubjof.a038192
- Castles, F.G. & Uhr, J. (2005) Australia: Federal Constraints and Institutional Innovations. In: H. Obinger; S. Leibfried & F. Castles. (eds) *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 51-86.
- Chibber, P.K. & Kollman, K. (2004) *The Formation of National Party Systems*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Dahl, R. (2001) *How Democratic is the American Constitution?* New Haven: Yale University.
- Enderlein, H.; Walti, S. & Zurn, M. (2010) Introduction. In: H. Enderlein; S. Walti & M. Zurn. *Handbook on Multi-level governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, pp. 452-78.
- Grodzins, M. (1966) *The American System: a New View of Government in the United States*. Chicago: Rand McNally and Compar.
- Hooghe, L.; Marks, G.; Schakel, A.H.; Osterkat, S.C. & Niedzwiecki, S. (2016) *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance* Vol. 1. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2016) *Community, Scale, and Regional Governance: a Post-Functionalist Theory of Governance* Vol. II. Oxford: Oxford University Press. (kindle edition).
- Horeth, M. (2008). A Successful Failure: The Contested Implications of Germany's Federal Reforms. *German Politics*, 17(4), pp. 408-23. DOI: 10.1080/09644000802490360
- Huber, E.; Ragin, C. & Stephens, J. (1993) Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure and the Welfare State. *American Journal of Sociology*, 99(3), pp. 711-49. DOI: 10.1086/230321

- Kent Weaver, R. & Rockman, B. A. (eds). (1993) *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Lipjhart, A. (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lutz, D. (1994) Toward a Theory of Constitutional Amendment. *American Political Science Review*, 88(2), pp. 355-70. DOI: 10.2307/2944709
- Massicote, L. (2001) Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies. *The Journal of Legislative Studies*, 7(1), pp. 151-70.
- Neiva, P. (2004) *Estudo comparativo de câmaras altas: o poder e o papel do Senado nos sistemas presidencialistas*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- Obinger, H. (2005) Austria: Strong Parties in a Weak Federal Polity. In: H. Obinger; S. Leibfried & F. Castles. (eds) *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 181-219.
- Obinger, H.; Leibfried, S. & Castles, F. (eds) (2005) *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Osterkat, S.C.; Niedzwiecki, S.; Marks, G. & Hooghe, L. (2012) Regional Authority in Latin America: an Analysis of 27 Countries (1950-2010). *American Political Science Association Meeting*. New Orleans.
- Page, E. & Goldsmith, M. (1987) *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage.
- Patterson, S.C. & Mughan, A. (2001) Fundamentals of institutional design: The functions and powers of parliamentary Second Chambers. *The Journal of Legislative Studies* 7(1), pp. 39-60. DOI: 10.1080/714003851
- Pierson, P. (1995a) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (1995b) Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policies. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 8(4), pp. 449-478. DOI: 10.1111/j.1468-0491.1995.TB00223.x
- Riker, W. (1975) Federalism. In: F. Greenstein & N. Polsby. (eds) *Handbook of Political Science*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, pp. 93-172.
- Rodden, J. (2004) Comparative Federalism and Decentralization: on Meaning and Measurement. *Comparative Politics*, 36(4), pp. 481-500. DOI: 10.2307/4150172
- Rodden, J. (2006) Federalism. In: B. Weingast & D. Vittman. *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 284-305.
- Sellers, J. & Lidström, A. (2007) Decentralization, Local Government, and the Welfare State. *Governance*, 20(4), pp. 609-32. DOI: 10.1111/j.1468-0491.2007.00374.x
- Souza, C. (2005) Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, s/v(24), pp. 105-22. DOI: 10.1590/S0104-44782005000100008
- Stegaescu, D. (2005) Public Sector Decentralisation: Measurement Concepts and Recent International Trends. *Fiscal Studies*, 26(3), pp. 301-333. DOI: 10.1111/j.1475-5890.2005.00014.x
- Stepan, A. (1999) Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: Federações que restringem ou ampliam o poder da demos. *Dados*, 42(2), pp. 197-251. DOI: 10.1590/S0011-52581999000200001
- Tiebout, C. (1956) A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), pp. 416-424. DOI:10.1086/257839
- Tsebelis, G. (1997) Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e multipartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12(34), pp. 89-118.
- Tsebelis, G. (2002) *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Tsebelis, G. & Money, J. (1997) *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Voigt, S. & Blume L. (2010) The Economic Effects of Federalism and Decentralization: a Cross-country Assessment. *Public Choice*, 151(s/n), pp. 229-254. DOI:10.1007/s11127-010-9745-z
- Watts, R. (2013) Typologies of federalism. In: J. Loughlin; J. Kincaid & W. Swenden. *Routledge Handbook on Regionalism and Federalism*. London: Routledge, Taylor and Francis Group, pp. 123-56.
- Weaver, R.K. & Rockman, B. A. (1993) *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington: The Brookings Institution.
- Weingast, B. (1995) The Economic Role of Political Institutions: market-preserving federalism and economic development. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 1(1), pp. 1-31.
- Weir, M.; Orloff, A.S. & Skocpol, T. (eds). (1988) *The politics of social policy in the United States*, Princeton: Princeton University Press.
- Ziblatt, D. (2006) *Structuring the State: The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism*. Princeton: Princeton University Press.

## Federal and unitary states: a dichotomy that little reveals

**ABSTRACT Introduction:** The article examines an empirical proposition widely disseminated in studies about the forms of state, according to which it is possible to operate analytically with the binary distinction between federal and unitary states. The distinction was formulated by Arend Lipjhart, for whom federal and unitary states could be adopted as proxies for institutional attributes of, respectively, regimes of dispersion and concentration of authority. The formulation, however, has been challenged by empirical studies, generally focused on European democracies. This article focuses on the analysis of Latin American states in order to examine whether federal and unitary states constitute distinct clusters of distribution of political authority. **Material and Methods:** The study adopts two analytical categories: self-rule (the extent to which states have authority on their own territory) and shared-rule (the extent to which states participate in national decisions). In order to empirically test these concepts, the self-rule category was divided into four analytical subcategories: (i) the scope of policies attributed to state governments; (ii) the authority of state governments over their own taxes; (iii) the authority of state governments to borrow and (iv) electoral rules for choosing state governments. The shared-rule category was also divided into four subcategories: (v) the symmetry between the two chambers; (vi) the rule for choosing senators; (vii) the veto powers of senators to the rules of federal revenue distribution and (viii) constitutional rigidity. Latin American states, both federal and unitary, were observed, in order to empirically test whether their governance structures correspond to distinct clusters of political institutions. **Results:** The main conclusion is that, if examined by their institutional characteristics, federal and unitary states in Latin America are not representative of different worlds, characteristic of mutually exclusive styles of distribution of political authority. The association between federal states and regimes of authority dispersion, on the one hand, and unitary states and regimes of authority concentration, on the other, is not sufficient to interpret the way in which Latin America states operate. **Discussion:** The article intends to make a contribution to the comparative literature on the forms of state, by demonstrating that the analytical distinction between federal and unitary states, hides more than it reveals. This means that future studies should adopt new institutional categories to examine the impact of state institutions on the production of public policies and on aggregate well-being.

**KEYWORDS:** Federals States; Unitary States; Political Institutions; Comparative Politics; Latin America.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium provided the original work is properly cited.

A produção desse manuscrito foi viabilizada através do patrocínio fornecido pelo Centro Universitário Internacional Uninter à *Revista de Sociologia e Política*.