

## Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos\*

Alfred Stepan

### DEMOCRACIA, FEDERALISMO E MULTINACIONALISMO

Juan Linz e eu temos o projeto de desenvolver e integrar mais extensamente em um livro, com o título de *Federalism, Democracy and Nation*, nossas idéias a respeito das relações entre democratização, federalismo e nacionalismo. Nesta breve introdução ao meu artigo, limito-me a indicar algumas das distinções que nos parecem mais importantes e necessárias.

É preciso fazer uma diferença fundamental entre um sistema democrático que é federativo e um sistema não democrático que tem características federativas. A rigor, somente um sistema que seja uma democracia constitucional pode proporcionar as garantias confiáveis e os mecanismos institucionais que ajudam a assegurar que as prerrogativas legislativas das unidades da federação serão respeitadas. Em uma democracia, as especificidades da fórmula federativa incorporadas na Constituição estruturam por rotina muitos processos políticos, quais sejam, como adotar na esfera da União e das subunidades a legislação mais importante e como adjudicar e manter as fronteiras jurisdicionais entre a União e as unidades da federação. Entretanto, em um sistema não democrático, o federalismo pode ou não estruturar com clareza esses processos políticos<sup>1</sup>. Ao aceitar-se a definição de sistema federativo de Robert A. Dahl (1986), como Linz e eu fazemos, então, rigorosamente falando, somente uma democracia poderia ser enquadrada nesse tipo de sistema. Isso porque, para Dahl, o federalismo é "um sistema em que algumas matérias são de exclusiva competência de determinadas unidades locais <sup>3</sup>/<sub>4</sub> cantões, estados, províncias <sup>3</sup>/<sub>4</sub> e estão constitucionalmente além do âmbito de autoridade da União, enquanto outras estão fora da esfera de competência das unidades menores." (idem:114) Somente um sistema que seja uma democracia pode construir os sistemas constitucional, legislativo e judiciário relativamente autônomos exigidos pelos requisitos da definição de federação de Dahl. Este artigo discute, portanto, o federalismo em uma democracia, e todas as suas implicações.

Se queremos progredir em nossos estudos comparativos, temos de analisar os diferentes modos como funcionam politicamente os sistemas federativos democráticos e não democráticos. Alguns dos mais importantes estudos sobre o federalismo não fazem essa

distinção. Por exemplo, em seu famoso artigo, William H. Riker (1975) inclui o Canadá, os Estados Unidos, a Iugoslávia e a União Soviética como países que atendem ao seu critério de sistemas federativos. Além disso, Riker classifica os Estados Unidos e a Iugoslávia no mesmo subtipo de "federalismo centralizado". É evidente que ao juntar os Estados Unidos e a Iugoslávia em uma mesma categoria analítica, dissolveram-se as diferenças muito mais fundamentais e importantes que existem nas estruturas de poder e na dinâmica política dessas duas sociedades<sup>2</sup>.

Uma outra importante distinção a fazer é entre as federações cujo propósito inicial é o de "unir" [come together] e aquelas cujo objetivo é o de "manter a união" [hold together]. A idéia de uma federação para "unir" baseia-se evidentemente no modelo dos Estados Unidos. Em 1787, na Convenção da Filadélfia, unidades até então soberanas firmaram o que William Riker denomina de "pacto federativo" para unir, combinando suas soberanias em uma nova federação que deixou poderes residuais aos estados federados. Um aspecto decisivo do pacto federativo para a soberania dos estados que concordaram em se unir foi o fato de que a construção da nova federação incluiu certas características verticais e horizontais que restringiram o conjunto dos cidadãos da pólis na esfera central [constrained the demos at the center]<sup>3</sup>. Na opinião de Riker, todas as federações viáveis foram construídas a partir desse pacto.

Entretanto, algumas das mais importantes federações do mundo se originaram de uma lógica política e histórica completamente diversa. A Índia no final de 1948, a Bélgica em 1969 e a Espanha em 1975 eram sistemas políticos de fortes traços unitários. Contudo, nessas três sociedades multiculturais os líderes políticos chegaram à decisão constitucional de que a melhor maneira de "manter a união" em uma democracia era transferir poder e transformar seus Estados unitários ameaçados em federações. A Constituição da Índia de 1950, a Constituição da Espanha de 1976 e a Constituição da Bélgica de 1993 são federativas.

Examinemos rapidamente o objetivo de "manter a união" [hold together] que marcou a formação do federalismo na Índia a fim de mostrar como se diferencia das modalidades de "unir" [come together] e "pactuar" associadas à criação de federações nos moldes americanos. Quando o presidente da Comissão de Redação da Constituição indiana, B. R. Ambedkar, submeteu seu projeto de Constituição aos membros da Assembléia Constituinte, deixou bem claro que a Carta Magna visava manter a unidade da Índia. Argumentou que a Constituição indiana se guiava por princípios e mecanismos fundamentalmente diferentes dos que caracterizam a Constituição dos Estados Unidos. Em seu discurso à Assembléia Constituinte, Ambedkar admitiu que a Índia já era uma sociedade distinta, dotada de forte unidade, mas que a federação seria útil para manter tal unidade em um contexto democrático. Ambedkar declarou aos membros da Assembléia Constituinte que

"[...] o uso da palavra União é proposital. [...] A Comissão de Redação quis deixar claro que embora a Índia deva ser uma federação, esta não era produto de um acordo entre os estados para se unirem em uma federação, e que não sendo a federação o resultado de um acordo, nenhum estado teria o direito de separar-se dela. [...] Embora o país e o povo possam estar divididos em diferentes estados por uma questão de eficiência

administrativa, o país é um todo integrado, seu povo é um único povo vivendo sob um único poder supremo, que deriva de uma única fonte." (Bhattacharya, 1992, ênfases minhas)<sup>4</sup>

Em um minucioso relato sobre a disposição de espírito dos fundadores da União Indiana, Mohit Bhattacharya assinala que na época em que Ambedkar encaminhou seu projeto à Assembléia Constituinte (novembro de 1948) tanto a partilha entre a Índia e o Paquistão quanto a relutante e eventualmente forçada integração de quase todos os 568 estados principescos já haviam sido realizadas. Portanto, quando Ambedkar apresentou seu projeto de Constituição, no fundo já não existiam as condições de pacto que são um fator essencial na concepção de Riker de um federalismo destinado a "unir"<sup>5</sup>. Interpretando os debates travados na Assembléia Constituinte, Bhattacharya entendeu que a principal intenção dos redatores foi manter a federação unida.

"O que acabou emergindo foi uma 'federação devolutiva' [devolutionary federation], na medida em que um Estado fundamentalmente unitário transferiu poderes às unidades federadas durante um longo processo de evolução. [...] Com o desaparecimento do problema da integração dos Estados principescos, depois da partilha, a própria 'situação federativa' havia praticamente se desvanecido. [...] Desapareceram as condições de pacto. [...] Os arquitetos da Constituição eram sensíveis pragmatistas. Sua atenção concentrou-se [...] na instância central que deveria manter a nação unida." (idem:101-102)

O terceiro tema de fundamental interesse para uma nova agenda de pesquisas sobre o federalismo democrático é o do nacionalismo, especialmente no caso de sociedades multiculturais e multinacionais. Infelizmente, assim como os comparatistas precisam se debruçar sobre as relações entre o federalismo e a democracia, nós temos de nos esforçar ainda mais no tema das relações entre nacionalismo (e multinacionalismo) e democracia. Em 1986, três anos antes da queda do Muro de Berlim, havia disponíveis duas novas coletâneas que deveriam nos ter ajudado a pensar detidamente na difícil relação entre democratização e (multi) nacionalismo. Em 1983, Ernest Gellner havia publicado seu magistral *Nations and Nationalism*, mesmo ano em que apareceu um outro clássico moderno sobre o nacionalismo, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, de Benedict Anderson (1983). Em 1986, foi publicada a obra em quatro volumes organizada por Guillermo O'Donnell, Phillippe C. Schmitter e Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule* que logo deu origem ao campo da "transitologia"<sup>6</sup>.

O que hoje me parece espantoso é que essas duas obras que, em uma visão retrospectiva, tanto teriam a aprender uma com a outra, consistam de discursos praticamente isolados e sem comunicação. Nos quatro volumes sobre transições democráticas, o nacionalismo não é jamais estudado como uma questão importante, nem ao menos lhe é dedicado um capítulo específico. Na realidade, a palavra "nacionalismo" somente aparece no índice remissivo de um dos quatro livros, o que trata da Europa Meridional, remetendo o leitor a uma página sobre a Espanha, outra sobre Portugal e duas sobre a Grécia. O nome de Ernest Gellner não aparece no índice de nenhum dos quatro volumes, assim como não há menção ao de

Benedict Anderson. Como autor de um dos artigos comparativos da série, é claro que me cabe parte da responsabilidade por tal omissão.

De sua parte, nem Gellner, em *Nations and Nationalism*, nem Anderson, em *Imagined Communities*, abordaram o tema da democracia; aliás, a palavra não aparece no índice remissivo de nenhum desses livros.

A meu ver, um dos problemas mais urgentes com que se defrontam os teóricos e os praticantes das democracias modernas é o de conciliar nacionalismo e democracia, principalmente em contextos que reúnem múltiplas etnias. O federalismo (ao lado de certas práticas consociativas) é uma das formas políticas potencialmente mais atraentes (e também mais perigosas) para os que desejam construir a democracia em sociedades multinacionais. Certamente os dois corpos de idéias devem ser mantidos em constante diálogo, especialmente se estivermos interessados em estudar de modo sistemático as possibilidades do federalismo democrático multinacional<sup>7</sup>.

Tendo demonstrado que nossos três temas políticos e conceituais de interesse para a análise comparativa <sup>3</sup>/<sub>4</sub> democracia, federalismo e nacionalismo <sup>3</sup>/<sub>4</sub> estão necessariamente inter-relacionados, passo agora a discutir brevemente duas das várias questões relativas ao federalismo democrático que muito se beneficiam da utilização simultânea desses três conceitos.

#### FEDERALISMO DEMOCRÁTICO: A NECESSIDADE DE IDENTIDADES DUAIS MAS COMPLEMENTARES

Para que o federalismo se torne um conceito útil na análise comparada dos processos de democratização, é preciso examinar cuidadosamente as implicações, do ponto de vista das identidades e lealdades políticas, dos requisitos mínimos para um federalismo democrático na visão de Dahl. Os sistemas políticos democráticos só devem ser considerados como federativos se atenderem a dois critérios. Primeiro, o Estado deve conter subunidades políticas territoriais, cujo eleitorado seja constituído pelos cidadãos dessas unidades; além disso a Constituição deve garantir a essas unidades soberania na elaboração de leis e de políticas. Segundo, deve haver uma unidade política de âmbito nacional, que contenha um Poder Legislativo eleito por toda a população do Estado, e à qual caiba, por garantia constitucional, a competência soberana para legislar e formular políticas em determinadas matérias.

A aceitação desses argumentos implica também se admitir que em um sistema político federativo democrático e forte, quanto mais os cidadãos se sintam leais ao mesmo tempo às duas soberanias democraticamente legitimadas, cada uma com sua área de atuação garantida pela Constituição, mais segura estará a democracia na federação. De um ponto de vista ideal, portanto, em uma federação democrática os cidadãos deveriam ter identidades políticas duplas, mas complementares. Isto porque se as pessoas, na qualidade de cidadãos de uma subunidade territorial, e os líderes eleitos por essa unidade considerarem que o poder central não lhes proporciona os bens, a segurança ou as identidades que estimam valiosas e aos quais não podem ter acesso no nível isolado da unidade local, sua lealdade para com a União será frágil. Esses cidadãos poderiam vir a constituir um eleitorado disponível para ações separatistas, ou, no menor dos casos, ser susceptíveis a uma ação de alienação ou um sentimento de exploração; e nenhuma dessas hipóteses contribui para a consolidação da democracia. Do mesmo modo, se muitos cidadãos do Estado federado e líderes do centro acharem que o sistema federativo lhes oferece poucos benefícios e impõe

demasiados custos políticos e econômicos, e que os custos da intervenção (ou da separação) são relativamente baixos, a federação democrática estará em perigo.

O federalismo pode ser uma fórmula atraente para alguns tipos de sociedades multinacionais, mas a estratégia de construção e manutenção de identidades duais e complementares exige mais reflexão e investigação. As pesquisas de opinião pública são um instrumento especialmente promissor para investigar as circunstâncias políticas em que a lealdade a um "Estado-nação" central pode crescer simultaneamente ao aumento da lealdade a uma subunidade territorial não separatista, mas, apesar disso, nacionalista.

#### REPENSANDO A BASE NORMATIVA FAVORÁVEL AO FEDERALISMO QUE LIMITA A MAIORIA: OS VALORES MÚLTIPLOS NECESSÁRIOS À CONSOLIDAÇÃO DO FEDERALISMO DEMOCRÁTICO

A distinção entre um "federalismo para unir" e um "federalismo para manter a união" abre a possibilidade de reexaminar uma importante questão normativa. Um argumento implícito, e muitas vezes explícito, a favor do federalismo sustenta que o sistema protege os direitos do indivíduo contra um poder central excessivamente forte, ou mesmo contra a "tirania da maioria". William Riker é claro ao dizer que, na sua opinião, um dos aspectos mais atraentes do federalismo é que ele pode contribuir para a existência de um governo limitado, o que é um obstáculo para as maiorias populistas. "O ideal populista requer que os governantes ajam com rapidez e segurança para incorporar na lei o veredicto popular sobre uma plataforma eleitoral." (Riker, 1982:247) Do ponto de vista normativo, Riker defende um poder legislativo pluricameral exatamente porque acredita que isso ajuda a limitar as maiorias populistas. Chama a atenção para o fato de que, nos Estados Unidos, o Legislativo pluricameral consiste, "na realidade, de três casas: o presidente da República, o Senado e a Câmara dos Deputados, com base na divisão do povo em diferentes eleitorados. Esses vários eleitorados têm mantido separados os interesses dos governantes." (idem:250) Na opinião de Riker, a segunda grande contribuição do federalismo americano para criar um governo limitado é a divisão da autoridade entre governos locais e governo nacional e, principalmente, seu efeito na fragmentação dos partidos. "É este o famoso federalismo americano, copiado em meio mundo. O limite constitucional não reside, porém, na repartição legal de deveres entre governos locais e governo central, mas na conseqüente regionalização dos partidos políticos que torna impossível afirmar sua liderança nacional." (ibidem). Para Riker, as restrições salutares que o federalismo americano impõe são que "o multicameralismo e o federalismo obrigaram os partidos a se regionalizarem, e isso, por sua vez, forçou os governantes mais a persuadir do que a controlar. A conseqüência geral é que as políticas não mudam nem com rapidez nem com profundidade suficientes para causar graves prejuízos a quem quer que seja." (idem:253)

Mas nas federações multinacionais, especialmente no caso das frágeis democracias recentes, será mesmo sempre desejável, do ponto de vista normativo, ou útil, do ponto de vista político, que tamanha "regionalização dos partidos políticos" chegue a inviabilizar uma liderança nacional? Não há nenhuma certeza quanto a isto. Pense-se por exemplo no papel dos partidos nacionais nas "eleições fundadoras" em Estados federativos multinacionais. Na Nigéria, em 1959, a pólis estava dividida em três regiões: Norte, Oeste e Leste. Em cada uma delas, um partido regional de base étnica conquistou o controle do Poder Legislativo local. No Legislativo federal, os partidos nacionais não elegeram praticamente nenhum representante. Essa situação contribuiu diretamente para o aparecimento de violentos conflitos políticos nascidos de um regionalismo dividido em

facções étnicas e territoriais, o que provocou a guerra civil após o levante separatista de Biafra. Na Iugoslávia, as primeiras eleições competitivas foram para o nível da República e todas foram vencidas por partidos nacionalistas regionais e étnicos. As guerras civis iugoslavas eclodiram antes de se realizar qualquer eleição de âmbito nacional. Na Espanha, ao contrário, realizaram-se simultaneamente eleições nacionais e provinciais. Os partidos nacionais formaram o governo federal além de doze dos quatorze governos locais. Na Índia, após a realização de eleições simultâneas para o governo federal e os governos dos estados, o Partido do Congresso, de porte nacional, formou o governo federal e todos os governos estaduais. Existem certamente boas razões para defender a idéia de que se houver o objetivo de consolidar a democracia em uma sociedade multicultural ou multinacional, os partidos nacionais são úteis.

O papel dos partidos nacionais parece ser especialmente importante quando o propósito fundamental é "manter a união" de uma federação de forma a conciliar a diversidade cultural com a eficácia do processo de elaboração de políticas. Foi justamente essa conciliação que a Assembléia Constituinte indiana buscou realizar. É mais uma vez Ambedkar quem diz que:

"A [...] Constituição procurou criar instrumentos e mecanismos para assegurar que a Índia fosse uma federação e, ao mesmo tempo, para preservar a uniformidade em todas as questões essenciais para a manutenção da unidade do país. Foram três os instrumentos adotados pela Constituição: (1) um Judiciário único; (2) uniformidade da legislação fundamental, civil e criminal; e (3) um funcionalismo civil comum a toda a Índia para ocupar os postos mais importantes." (Ambedkar, 1951, nota 4)

Ambedkar estabeleceu uma distinção básica entre o modelo americano de divisão de poderes, que admite o governo central dividido, e o modelo indiano de fusão de poderes no governo central, o qual exige pelo menos a existência de um partido majoritário de coalizão na esfera central.

"A forma americana de governo é chamada de sistema presidencialista [...]. O que a Constituição [indiana] propõe é o sistema parlamentarista. Esses dois sistemas são fundamentalmente diferentes [...]. O Executivo americano é um Executivo não parlamentarista, o que significa que não depende de ter maioria no Congresso. [...] Um governo parlamentarista deve renunciar no momento em que perde a confiança da maioria dos membros do Parlamento." (idem:124)

Passo agora a tratar especificamente de alguns temas normativos e conceituais críticos para a democracia e do uso que faço das expressões "demos constraining" e "demos enabling"<sup>8</sup>. Se considerarmos a consolidação democrática como um objetivo normativo desejável, e se admitirmos a realidade empírica de que essa consolidação freqüentemente não é alcançada, convém refletir seriamente sobre as mesclas de valores que em uma acepção probabilística poderiam estar associadas com a promoção ou a inibição da consolidação democrática. A meu juízo, a consolidação democrática é beneficiada quando se dedica atenção a três valores nucleares  $\frac{3}{4}$  liberdade, igualdade e eficácia  $\frac{3}{4}$  de modo tal que nenhum deles seja negligenciado e todos se reforcem mutuamente.

A liberdade dos cidadãos individuais é certamente um valor positivo. Em uma democracia isso implica que a maioria, qualquer que tenha sido o modo como se formou, não deveria impor às minorias políticas a violação dos direitos individuais. O constitucionalismo e o "império da lei" são importantes instituições democráticas que contribuem para preservar a liberdade e os direitos dos indivíduos. Na visão de muitos pensadores liberais, especialmente na dos de tradição americana, o federalismo muitas vezes aparece como exercendo um papel-chave  $\frac{3}{4}$  para alguns é a própria chave  $\frac{3}{4}$  na limitação da "tirania da maioria".

Outro valor nas democracias modernas é a igualdade dos cidadãos na pólis, a igualdade dos membros do demos. Em um sentido restrito, trata-se do princípio de igualdade, ou seja, o princípio expresso na frase "um cidadão, um voto". Em uma acepção mais ampla, igualdade também poderia significar que o demos assume alguns compromissos para fazer cada um dos cidadãos participar de um núcleo comum de direitos básicos e condições de bem-estar.

Finalmente, para que uma democracia seja durável, e para que as novas democracias se consolidem, as instituições de governo deveriam ser elaboradas de forma a permitir que a totalidade dos cidadãos da pólis (demos), e os cidadãos das unidades federadas (demoi), seja governada com um grau aceitável de eficácia. Como um valor, a eficácia (ao contrário da igualdade) não está associada unicamente à democracia. Regimes não democráticos também podem aspirar à eficácia. Mas se entendermos a democracia como um conjunto de instituições vivas, valiosas e historicamente precárias, é razoável crer que uma sociedade democrática de eficácia muito baixa tem menos probabilidade de ser duradoura do que uma democracia de alta ou moderada eficácia. Democratas honestos não deveriam, portanto, se possível, construir instituições de governo para o demos e os demoi que tornem a eficácia especialmente difícil.

Se aceitarmos que a "liberdade", a "igualdade" e a "eficácia" são igualmente importantes para a qualidade de uma democracia, como deveriam se relacionar esses três valores em um federalismo democrático? No liberalismo americano há uma forte tradição de atribuir um lugar privilegiado à contribuição do federalismo para a liberdade. Riker, como vimos, participa dessa tradição. Alguns teóricos particularmente preocupados em impedir a "tirania da maioria" têm em mente não só as "supermaiorias" mas até mesmo a unanimidade em poderes legislativos múltiplos<sup>9</sup>. É claro que isso representa um obstáculo para a tirania da maioria.

Certas questões constitucionais fundamentais e controversas tornam vantajosa a existência de acordos consensuais, quase unânimes. No entanto, uma "regra de unanimidade", ou mesmo a rígida exigência de "supermaiorias" em decisões governamentais de rotina, pode ser contraditória com os valores da eficácia e da igualdade. A exigência de "supermaiorias" dificulta muito a aprovação de leis e confere às minorias grande poder de obstrução<sup>10</sup>. De fato, em uma forma de federalismo extremamente demos constraining, legisladores que representam menos de 10% do eleitorado podem constituir um grupo com poder de obstrução [blocking win-set]. Nessas circunstâncias, ainda que favoráveis à lei por razões programáticas, esses legisladores podem ser estruturalmente seduzidos a tirar proveito de sua posição de bloco de obstrução para extrair vantagens "de monopólio" [rent-seeking rewards]. É evidente que pequenos grupos de obstrução, constitucionalmente encravados em um sistema federativo democrático, também acarretam graves problemas para a equidade do princípio de "um cidadão, um voto".

Portanto, do ponto de vista político, grupos com poder de obstrução incorporados na Constituição podem criar sérios problemas para o funcionamento legítimo e eficaz da

democracia. Por exemplo, é possível que em um país, durante um longo período de tempo, exista uma grande maioria de líderes políticos, e uma grande maioria do eleitorado, que acreditam na necessidade de mudanças importantes. Mas, se a federação foi estruturada de modo a facilitar a formação de grupos de veto por parte de pequenas maiorias, a legitimidade e a eficácia da democracia poderiam ser prejudicadas por esses aspectos restritivos da maioria. Se muitos cidadãos acreditarem que um governo popular, que realiza políticas populares, está sendo bloqueado pelas próprias instituições da democracia (como acontece em uma variedade extremada de federalismo demos-constraining), é possível que isso crie uma situação na qual a maior parte da legislação não seja propriamente barrada, mas introduzida por decreto do Executivo, com um apoio difuso da opinião pública. Essa situação pode ser boa ou má para a eficácia, mas certamente não contribui para a consolidação democrática, que progride muito mais quando a aprovação das principais leis se faz de acordo com os procedimentos legislativos democráticos, e não à revelia deles<sup>11</sup>.

Antes de passar à segunda seção deste artigo, gostaria de indicar rapidamente por que razão o estudo do federalismo é tão importante para nossa reflexão sobre a democracia no mundo moderno.

Se tomarmos como unidade de análise os países em separado, talvez não mais do que 10% dos Estados que integram as Nações Unidas são federativos. Mas se a unidade de análise for o total da população que vive em democracias duradouras no mundo moderno, então a maioria desses indivíduos está em sistemas federativos. É claro que isso depende do tamanho das democracias federativas  $\frac{3}{4}$  a mais populosa da América do Norte, os Estados Unidos, é uma federação; a democracia de maior população na Europa Ocidental, a República Federal da Alemanha, também é; a democracia mais populosa da Ásia, a Índia, é federativa.

Além disso, muitas outras democracias de longa existência, como o Canadá, a Austrália, a Suíça e a Áustria são federativas (Elazar, 1994). Por outro lado, conforme já mencionado, duas democracias européias recentes adotaram a forma federativa. Em 1979, a Espanha aprovou seus Estatutos de Autonomia, que tornaram o país um sistema federativo de características assimétricas<sup>12</sup>. Em 1993, após uma ampla reforma de sua Constituição, a Bélgica criou um novo sistema federal que inclui numerosos arranjos consociativos<sup>13</sup>. Se a análise focaliza países que não são democracias duradouras, mas nos quais pelo menos está em discussão se o país deverá se tornar uma democracia no futuro próximo, e a natureza do federalismo é um fator decisivo no debate sobre as perspectivas democráticas, então, por razões comparativas, o Brasil e a Rússia devem ser adicionados à nossa lista de importantes sistemas federativos<sup>14</sup>. É bem possível que o país de maior população da África negra, a Nigéria, intermitentemente federativa e democrática, venha a se juntar a essa categoria em algum momento próximo<sup>15</sup>.

Se estivermos pensando em uma forma de pólis democrática sujeita à intensa discussão, objeto da aspiração de alguns e do temor de muitos na Europa, então é quase certo que temos em mente o federalismo na União Européia.

Finalmente, se estivermos procurando identificar um importante grupo de países que não foram uma democracia nem por um dia em sua história, mas que se alguma vez vierem a sê-lo provavelmente adotarão o federalismo, deveremos acrescentar o México, a Indonésia e a China à lista das nações nas quais a consideração do federalismo é fundamental para a análise de possíveis padrões de transição democrática<sup>16</sup>.

## O FEDERALISMO COMO UM CONTINUUM DE SISTEMAS DEMOS- CONSTRAINING DE GRANDE IMPACTO POLÍTICO POTENCIAL (ULTRAPASSANDO A ABORDAGEM RIKERIANA DO FEDERALISMO)

Há uma série de grandes analistas do federalismo. Dois dos mais importantes são K. C. Wheare, influente constitucionalista, e Daniel J. Elazar, fundador da revista *Publius*, dedicada ao tema do federalismo (Wheare, 1946)<sup>17</sup>. Mas William H. Riker foi quem obteve maior impacto nos estudos da ciência política sobre o federalismo, e não se vai muito longe sem explorar seus argumentos ou apresentar boas razões para refiná-los ou para rejeitá-los. Riker, naturalmente, é um dos pais intelectuais da teoria da escolha racional na ciência política e responsável por contribuições permanentes para a teoria das coalizões, principalmente em seu estudo admiravelmente fecundo sobre as "minimum winning coalitions"<sup>18</sup>; além disso, forneceu importantes subsídios para muitas outras áreas da ciência política. Em uma recente tentativa de construir critérios para a criação de uma lista dos mais famosos politólogos, no período entre 1954 e 1994, o nome de Riker apareceu no topo de duas importantes revistas indexadoras. Nesse período, ele publicou dezesseis artigos na *American Political Science Review*, mais do que qualquer outro cientista político. Foi também diretor de uma revista indexadora na área da ciência política, no mesmo período (Miller, Tien e Peebler, 1996). O nome de Riker não se destaca somente no julgamento dos cientistas políticos americanos. Robert E. Goodin e Hans-Dieter Klingemann, da Austrália e da Alemanha, respectivamente, acabam de publicar o volumoso *The New Handbook of Political Science* (Goodin e Klingemann, 1996) no qual Riker é citado como um dos "integradores" da ciência política mundial e seu nome recebe 24 remissões no índice, enquanto Wheare só recebe uma e Elazar nenhuma.

Um dos temas centrais da obra de Riker é, naturalmente, o federalismo. Durante trinta anos ele foi o autor mais importante dessa subárea de estudos. Em 1964, escreveu *Federalism: Origin, Operation, Significance*, em que analisou os Estados Unidos e, mais resumidamente, todos os sistemas federativos contemporâneos do mundo. Em 1974, já considerado o mais importante cientista político da área dos estudos sobre federalismo, escreveu um longo e controvertido artigo sobre o clássico *Handbook of Political Science*, em oito volumes, organizado por Fred Greenstein e Nelson Polsby (Riker, 1975). Em 1987, reuniu a maior parte dos seus estudos sobre o federalismo americano em *The Development of American Federalism*; e em 1995, pouco antes de morrer, recebeu um convite, na qualidade de mais prestigiado especialista em estudos comparativos nessa subárea, para redigir a introdução teórica a um livro escrito por especialistas europeus que discutem a possibilidade da criação de uma federação no âmbito da União Européia (Hesse e Wright, 1996). Como vimos, as idéias de Riker sobre federalismo decorriam diretamente das suas preocupações normativas e empíricas com as formas de evitar os perigos do populismo democrático, e suas teorias da escolha individual e da democracia foram reunidas no livro *Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice* (Riker, 1982).

Dada a importância de Riker para a ciência política moderna e a centralidade dos seus argumentos conceituais e normativos para o estudo do federalismo, qualquer reexame desse tema deve levar em conta o seu legado. Espero já ter formulado algumas dúvidas sobre dois dos mais importantes componentes do seu modelo, ou seja, que o federalismo sempre tem conseqüências normativas positivas do ponto de vista da teoria da democracia e que todos os sistemas federativos duráveis se baseiam em uma história e em uma lógica de pacto para "unir". Antes de dar continuidade à minha argumentação, é preciso tratar de dois outros

importantes aspectos do modelo rikeriano de federalismo. Riker alega que a estrutura básica do federalismo moderno constitui o que chama de "federalismo centralizado" e afirma que os Estados Unidos são não só a origem desse modelo, mas também sua forma modal. Penso que para um comparatista é extremamente útil do ponto de vista empírico tratar o federalismo democrático como se distribuindo em um continuum que vai dos sistemas que contêm restrições mínimas aos que contêm restrições máximas ao conjunto dos cidadãos da pólis [continuum from least demos-constraining to most demos-constraining]. Por essa alternativa conceitual, os Estados Unidos aparecem não como o tipo modal do federalismo moderno, mas como um caso isolado na extremidade máxima do continuum. O segundo argumento mais importante de Riker contém um paradoxo: embora defenda normativamente o federalismo pela tendência do bloqueio das maiorias para fragmentar os partidos, alega que as instituições federativas não têm, por si mesmas, nenhum impacto político. Penso que, muito pelo contrário, as instituições federais têm importância. E muita. Desenvolvo a seguir esses dois argumentos.

#### ULTRAPASSANDO RIKER I: O FEDERALISMO COMO UM CONTINUUM DEMOS-CONSTRAINING

De acordo com Riker, até a Constituição dos Estados Unidos da América, aprovada na Convenção da Filadélfia, em 1787, a única forma de federalismo existente no mundo era o "federalismo descentralizado". Nesse ano, os fundadores da Constituição americana "inventaram o federalismo centralizado". Em todos os seus trabalhos Riker insiste no tema de que "a forma centralizada de federação é a que o mundo inteiro considera mais atraente" (Riker, 1975:107). Para ele, todos os sistemas federativos modernos derivam do modelo americano, que freqüentemente cita como norma.

Riker exorta o leitor a aceitar a dicotomia implícita entre "federalismo descentralizado" e "federalismo centralizado". Eu, de minha parte, peço ao leitor que considere o que Riker chama de federalismo descentralizado como uma variedade de "alianças" ou "confederações", cuja característica fundamental é a de que a soberania dos membros da aliança ou confederação não era limitada constitucionalmente. Os membros eram limitados pelas circunstâncias, mas apenas enquanto cada um julgava soberanamente ser de seu interesse agir coletivamente. Em certos casos anteriores à Constituição da Convenção da Filadélfia, o que Riker denomina de "federalismo descentralizado" exigia o voto de unanimidade. Mas, do ponto de vista analítico, uma regra decisória que exige unanimidade é sem dúvida consistente com a soberania absoluta de cada um dos membros, porque nenhuma decisão que contrarie seus interesses pode ser tomada.

Riker está certo quando diz que algo de novo surgiu na Filadélfia. E o que surgiu foi uma fórmula para restringir constitucionalmente todas as unidades da federação de forma tal que tornasse constitucionalmente impossível ou difícil abandonar-la. Além disso, não se exigia unanimidade para decisões compulsórias. Portanto, se existe uma dicotomia, ela se dá entre alianças e confederações, de um lado, e federações, de outro. Se o leitor aceitar essa reinterpretação da dicotomia de Riker, estamos prontos a dar o próximo passo.

Todas as federações democráticas, por serem federações, restringem o poder central. Em vez de tomar o "federalismo centralizado" como dicotomicamente oposto ao "federalismo descentralizado" sugiro que, para fins analíticos, é mais útil conceber o federalismo democrático como formando um continuum que vai da alta restrição à ampliação do poder do demos [high demos constraining to demos enabling]. A referência de um continuum permite abrir a categoria analítica e histórica do federalismo a uma série de distinções

empíricas e conceituais impossíveis de fazer se apenas agrupamos todos os sistemas federativos em uma categoria única de "federalismo centralizado". Por exemplo, mostrarei neste artigo que o "federalismo centralizado" dos Estados Unidos, longe de ser a norma, é um caso extremo do continuum que pretendo construir. De fato, como demonstrarei mais adiante, entre os principais sistemas federativos do mundo, somente o Brasil tem condições potenciais para fazer obstrução à maioria democrática no plano federal comparáveis com o poder de bloqueio das maiorias que se verifica nos Estados Unidos. A Alemanha, em vez de ser excluída da categoria de sistemas federativos por desviar-se da norma americana, conforme sugeriu K. Wheare, encontra-se na verdade muito mais perto do meio do continuum. A Índia, onde só se pode entender a sobrevivência do sistema político democrático estudando seu aspecto federativo, mas que Wheare chamou de "quase-federal" por se desviar muito do modelo americano, situa-se na extremidade de restrição mínima do continuum, muito distante dos Estados Unidos. Nos termos conceituais de nossa análise, a Índia da década de 90 apenas conserva duas características do modelo americano: é federativa e democrática.

Por que todas as federações democráticas são inerentemente restritivas do poder central? Por quatro razões. A primeira é de ordem conceitual e constitucional, e tem conseqüências empíricas. A definição de Robert A. Dahl captou sucintamente a dimensão de dupla soberania do federalismo que restringe constitucionalmente o poder do demos na esfera central (Dahl, 1986:114). Admitindo-se a definição de Dahl, temos também de aceitar que todas as federações democráticas, como federações, restringem o poder central e até mesmo, em certo grau, o poder dos cidadãos da pólis. Consideremos o impacto do federalismo nas agendas políticas. As democracias geralmente têm uma agenda aberta; isto é, no âmbito das regras prescritas pela Constituição, não há nenhuma área de política em que a maioria democrática da pólis não possa legislar. Esta é uma das razões pelas quais Adam Przeworski fala da democracia como uma forma de "incerteza institucionalizada" (Przeworski, 1986). Entretanto, contrariamente a um sistema democrático unitário, em todos os sistemas federativos o demos central tem de aceitar uma agenda fechada na qual algumas issue-areas estão constitucionalmente além de seu poder de legislar (Dahl, 1989).

A segunda maneira pela qual as federações democráticas restringem o demos é pelo fato deste ser difuso, não só existir em muitos demoi, mas por dividir-se em várias estruturas de autoridade. O demos é verticalmente limitado, como deixa clara a argumentação de Dahl. Além disso, também é limitado horizontalmente. No centro, sempre existem duas instâncias legisladoras. Uma delas, a Câmara Baixa, representa o princípio da população e está mais perto da pureza do princípio de igualdade democrática expressa na frase "um cidadão, um voto". Mas a Câmara Alta representa o princípio do território. O discurso ideológico da igualdade territorial (uma unidade, um voto) pode dissimular uma desigualdade maciça (o voto de um cidadão em um estado pequeno pode valer por mais de cem em um estado maior).

O terceiro modo como todas as federações democráticas restringem o demos tem a ver com a Constituição. Todas as Constituições democráticas deveriam ser self-binding<sup>19</sup>, no sentido de que deveria ser muito difícil alterá-las (Elster e Rune, 1988). No caso extremo de uma Constituição extraordinariamente difícil de mudar, pode-se levantar a questão democrática se uma geração anterior de democratas deveria constrear para sempre as futuras gerações de democratas. Quanto mais áreas são estipuladas pela Constituição como devendo estar além da competência do centro democrático de um sistema federativo, maior será a abrangência das áreas de política nas quais as futuras gerações terão de produzir

"supermaiorias" para poderem legislar. No plano das hipóteses é possível que, em algum momento futuro, a esmagadora maioria do povo em todas as unidades da federação deseje tornar-se um Estado unitário. Contudo, a geração que formulou a Constituição impediu expressamente a inclusão de emendas que pudessem mudar a natureza básica do sistema federativo. Nesse caso, a única opção é fazer uma nova Constituição.

A maioria das mudanças políticas não chega a tal extremo, mas alterar as regras do jogo de uma federação é extremamente difícil. Seja da perspectiva da teoria dos jogos, seja do ponto de vista do comportamento legislativo, as regras mais difíceis de mudar são as regras decisórias que beneficiam estruturalmente um grupo cujo voto é indispensável para mudar essas mesmas regras. Um desses casos é a votação na Câmara Alta para tornar menos restritivo um sistema federativo altamente desigualitário.

A quarta razão pela qual todas as federações democráticas restringem o poder do demos é uma conseqüência das três primeiras. Nesses sistemas, as Constituições são necessariamente mais complexas do que nas democracias unitárias. Áreas potencialmente passíveis de política pública, como meio ambiente, bem-estar social, a legislação, saúde e pesquisa, são objetos de constante reconstrução social e econômica. Os limites do que é por consenso uma área de interesse do governo de uma unidade territorial, ou de preocupação do governo federal, estão em permanente fluxo. A adjudicação de limites é, portanto, mais essencial e mais difícil em um sistema federativo do que em um sistema unitário. Assim, outro importante ator político cuja competência legislativa não se deve à verificação periódica do conjunto dos cidadãos da pólis (demos), ou mesmo dos cidadãos das unidades territoriais da federação (demoi), os tribunais, geralmente desempenha um papel mais importante em um sistema federativo do que em um sistema unitário.

Por todas essas razões, as federações democráticas são inerentemente restritivas do demos. No entanto, como demonstrarei mais adiante, as federações democráticas variam imensamente no grau de restrições que impõem. Na realidade, muitas federações são construídas de modo a ampliar o poder do demos, respeitados os limites do federalismo. A deficiência analítica da concepção de Riker de uma dicotomia básica entre "federalismo descentralizado" e "federalismo centralizado" está em dificultar a percepção e o entendimento da enorme variação existente no "federalismo centralizado". Mais adiante tentarei operacionalizar minha concepção de um continuum federalista, mostrando como essa operacionalização permite dar um tratamento mais fértil ao estudo empírico e normativo do federalismo comparado.

## ULTRAPASSANDO RIKER II: O FEDERALISMO E O POTENCIAL PARA INDUZIR ESTRUTURALMENTE AO STATUS QUO

A última das principais teses de Riker que precisamos examinar diz respeito à formulação de políticas. Riker considera as preferências individuais como a força propulsora da escolha social. Partindo dessa premissa, afirma que se um conjunto de indivíduos acredita que determinado grupo de instituições, como as federativas, contribuem para a formulação de políticas que não os agrada, é relativamente fácil para eles mudar essas instituições, e mudar a política pública pertinente. Essa linha de argumentação é que leva Riker à posição peculiar de maior autoridade acadêmica mundial no campo do federalismo e a declarar que o objeto de sua observação científica é, na realidade, uma frágil quimera. Nos parágrafos seguintes cito palavras textuais de Riker para justificar por que as instituições federativas não têm importância alguma.

"É difícil fugir à conclusão de que as particularidades do federalismo (ou seja, os detalhes constitucionais e administrativos) não fazem nenhuma diferença. Elas simplesmente fornecem um padrão para os países federativos que difere um pouco do estilo dos países unitários. Nos países federativos é freqüentemente necessário passar pela forma de mostrar que um governo tem autoridade legal para fazer o que quer. Mas é claro que se o governo realmente quiser alguma coisa, sempre terá autoridade para tal. Os advogados, principalmente os constitucionalistas, têm um pouco mais de trabalho em uma federação do que em um sistema unitário; salvo isso, não há muita diferença" (Riker, 1975:144).

"Não importa quão útil seja a ficção do federalismo para a formação de um novo governo, não se deve esquecer o fato de que é uma ficção. No estudo dos governos federativos, portanto, é sempre conveniente estudar as forças reais que estão por trás da ficção em um sistema político" (Riker, 1969:146).

"O que conta não é a estrutura constitucional bastante trivial, mas a cultura política e econômica. [...] O federalismo é no máximo uma variável interveniente e relativamente desimportante" (idem:144-145).

"O federalismo não faz nenhuma diferença especial para a política pública" (Riker, 1975:143; nota 23).

Uma das razões do estranho desaparecimento do federalismo na moderna teoria da democracia é que seu principal teórico o matou. As opiniões de Riker baseiam-se no entendimento de que as decisões coletivas e as políticas derivam fundamentalmente de um agregado de preferências individuais. Em outras palavras, pode-se dizer que Riker entende os gostos agregados (ele freqüentemente usa a palavra "gostos") como instáveis por natureza e essencialmente incoerentes. A democracia implica "um desequilíbrio induzido pela preferência". Os gostos fazem demandas; as instituições acabam por traduzir gostos em políticas. Assim sendo, os gostos são a explicação fundamental das políticas. Partindo dessa lógica é que Riker afirma que as instituições federativas constituem "no máximo uma variável interveniente e relativamente desimportante."

É verdade que em alguns dos seus textos Riker admite que as instituições podem ter alguma importância, mas o cerne do seu argumento é que os gostos importam mais do que as instituições. Para Riker, "a melhor maneira de entender as instituições é vê-las como gostos congelados. [...] Se as instituições são gostos congelados e se os gostos carecem de equilíbrio, então as instituições também têm essa carência, exceto em acontecimentos de curto prazo" (Riker, 1980:445; ênfases minhas).

Os gostos têm importância, e as instituições também. Em certos casos, a democracia pode entrar em colapso ou degenerar em guerra civil no curto prazo. É perfeitamente possível sustentar que, na história dos Estados Unidos, "no curto prazo" (digamos, nos vinte anos que precederam o disparo do primeiro tiro) o caráter extremamente demos-constraining das instituições federais americanas contribuiu para a Guerra Civil.

As análises de Kenneth A. Shepsle e Barry R. Weingast (1981; 1987) nos convenceram de que parte da força do argumento de Riker decorre da dupla hipótese de que os indivíduos não têm gostos ou agendas fixas e que as instituições sob as quais vivem não contêm

dispositivos para a estruturação de incentivos<sup>20</sup>. Se estas hipóteses forem verdadeiras, então se pode dizer que, se o agregado de indivíduos em uma legislatura realmente preferir uma determinada medida política, eles poderão aprovar facilmente a legislação pertinente. Mas Shepsle e Weingast mostram que nenhuma dessas hipóteses se confirma no estudo das Assembléias Legislativas. Os dois autores revelam, por exemplo, que, mesmo na Câmara dos Deputados dos Estados Unidos, questões institucionais como procedimentos burocráticos, regras decisórias, prioridade de comissões importantes, e o preceito de que toda lei aprovada deve ser, na opinião dos gate-keepers, superior ao estado anterior, muitas vezes gera "um equilíbrio induzido pela estrutura". Mostram como esses sistemas decisórios estruturados pelas instituições podem ter forte impacto nas políticas. O status quo muitas vezes prevalece não por causa das preferências dos indivíduos, mas por causa das estruturas institucionais específicas do Congresso e também porque os congressistas chegam a essa estrutura institucional não por partirem de condições completamente ilimitadas, mas de condições limitadas. O contexto geral dentro do qual os congressistas efetivamente atuam está em parte relacionado com os grupos de interesse regionais que os levaram para o Parlamento, e que ajudarão a derrotá-los ou a reelegê-los em menos de dois anos. A rigor, os vetores do novo institucionalismo, assim como os vetores da escolha racional individual, podem apontar na mesma direção em muitos sistemas federativos  $\frac{3}{4}$  o status quo.

Se isso acontece na Câmara dos Deputados dos Estados Unidos, em que a representação proporcional é muito próxima do princípio da igualdade (um cidadão, um voto), não é preciso ser "um novo institucionalista" para perceber as implicações políticas do federalismo em um país que tem uma Câmara dos Deputados desproporcional como o Brasil, que por conta das prerrogativas do Senado vai para o extremo do continuum democ-onstraining, e onde os eleitorados e os governadores que ajudam a enviar membros para a Câmara Alta têm suas próprias agendas e controlam recursos valorizados pelos senadores<sup>21</sup>. O Brasil é uma nova democracia que tem lutado contra uma das piores distribuições de renda do mundo. Em 1996, a maioria da população manifestou-se favoravelmente por diversas vezes à realização de reformas e o presidente Fernando Henrique Cardoso, que também as apoiava, terminou o ano com índices de alta aprovação popular. Contudo, nem os "gostos" dos cidadãos, nem os do presidente, conseguiram levar a cabo muitas reformas. Na Câmara Alta brasileira, um grupo de senadores que representa menos de 9% do eleitorado pode criar um grupo  $\frac{3}{4}$  um "win-set"  $\frac{3}{4}$  capaz de obstruir a aprovação de importantes reformas legislativas.

Se as instituições da Câmara dos Deputados americana  $\frac{3}{4}$  mais igualitária  $\frac{3}{4}$  são capazes de produzir equilíbrios induzidos pela estrutura, o federalismo brasileiro, que se caracteriza por uma Câmara Alta de baixíssima proporcionalidade e por uma Câmara Baixa igualmente desproporcional, certamente contribui para a perpetuação estrutural do status quo. Nenhum analista sério do caso brasileiro, após um estudo minucioso das conseqüências das regras decisórias e das prerrogativas do Senado, dos estados e dos governadores, defenderia o argumento de que o federalismo é uma variável interveniente de pouca importância relativa.

OPERACIONALIZAÇÃO DO CONTINUM DOS SISTEMAS FEDERATIVOS  
DEMOCRÁTICOS DEMOS-CONSTRAINING

Já que levantei dúvidas empíricas e normativas sobre o modelo rikeriano, cabe-me agora tentar operacionalizar meu conceito de um continuum de sistemas que restringe o demos e aplicá-lo à análise comparativa da política nas federações.

Os sistemas democráticos federativos podem variar significativamente em uma grande quantidade de práticas e regras decisórias contidas na Constituição que contraria o princípio democrático de "uma pessoa, um voto". Podem haver também importantes padrões paraconstitucionais de comportamento político que atenuam ou exacerbam os limites impostos à capacidade de formular políticas de uma maioria nacional. Enquanto cada um desses fatores tem um certo impacto na capacidade de legislar do demos, o mais importante é como interagem de modo a impedir sistematicamente a capacidade de uma maioria potencial para alterar ou favorecer o status quo ou facilitar (dentro dos limites das áreas constitucionalmente garantidas dos direitos das unidades territoriais) a capacidade de uma maioria criar decisões de alcance nacional que considere necessárias para a qualidade da democracia e a eficácia do processo de elaboração de políticas. Neste artigo, atendo-me especialmente a quatro variáveis, três delas incorporadas na Constituição, e uma, dentre as mais importantes, que é uma prática paraconstitucional dos partidos políticos. As quatro variáveis, junto com as proposições relativas ao seu potencial de restrição do poder do demos nos sistemas federativos, são desenvolvidas a seguir.

Variável 1: O grau de super-representação da Câmara Territorial.

Proposição: Quanto maior é a super-representação dos estados menos populosos (e, conseqüentemente, a sub-representação dos estados mais populosos), maior é o potencial restritivo do Senado.

Variável 2: A "abrangência das políticas" formuladas pela Câmara Territorial.

Proposição: Quanto maior é a "abrangência das políticas" formuladas pela Câmara que representa o princípio territorial, maior é o seu potencial para limitar a competência legislativa da Câmara que representa o princípio da população.

Variável 3: O grau em que a Constituição confere poder de elaborar políticas às unidades da federação.

Proposição: Quanto maior é a extensão da competência para elaborar políticas que a Constituição retira da alçada legislativa do governo central, mais restringido fica o demos.

Variável 4: O grau de nacionalização do sistema partidário em suas orientações e sistemas de incentivos.

Proposição: Quanto mais disciplinados são os partidos políticos cujos sistemas de incentivos, principalmente no que diz respeito à indicação de candidatos, privilegiam os interesses do conjunto da sociedade em relação aos interesses locais e provinciais, mais os partidos nacionais têm condições de atenuar as características inerentemente limitadoras do federalismo.

Variável 1: O grau de super-representação da Câmara Territorial.

Todas as federações possuem uma Assembléia Legislativa que representa os territórios específicos das subunidades (daqui por diante chamada de Senado, Câmara Territorial ou "Câmara Alta") e outra Assembléia Legislativa que representa o conjunto do povo (daqui por diante chamada de "Câmara Baixa"). Quanto ao princípio democrático de "uma pessoa, um voto", todas as Câmaras Altas o transgridem até certo ponto. O que geralmente não se reconhece é que pode haver, e de fato há, uma enorme variação no grau de desigualdade de representação dos estados pequenos nas Câmaras Altas federais.

O exemplo mais conhecido e modelo mais copiado de federalismo democrático é o que foi desenhado na Convenção da Filadélfia em 1787. Mas o modelo americano contém uma

série de características que não são essenciais para o federalismo democrático. Pode-se dizer inclusive que, como modelo, o sistema americano deveria ser submetido à discussão, negociação e questionamento. Uma característica problemática desse modelo é a composição da Câmara Alta federal.

O fundamento lógico das Câmaras Altas nas federações é o de prestar particular atenção aos problemas de especial relevância para as subunidades. Não por uma questão de princípio, mas como parte do "grande compromisso" histórico entre os estados pequenos e os grandes, os representantes dos estados grandes fizeram importantes concessões em 1787 e 1788, as quais transgrediram a igualdade democrática formal<sup>22</sup>. Em primeiro lugar, deram aos estados pequenos igualdade de representação, melhor dizendo, forte super-representação na Câmara Alta. Em segundo lugar, atribuíram às duas Câmaras capacidade para formular políticas de abrangência praticamente igual, sem perceber as implicações desse fato. Essas duas decisões, que denomino de "representação desproporcional" e "assimetria de abrangência das políticas" são aspectos fundamentais do modelo de federalismo americano. Mas deveriam elas fazer parte necessariamente do federalismo democrático moderno? Examinemos mais detidamente a primeira variável, a composição da Câmara Alta.

Nos sistemas federativos democráticos atualmente vigentes, alguns estados são super-representados por um fator de mais de cem vezes. Essa fortíssima super-representação não é um aspecto necessário do federalismo democrático. Se uma minoria étnica ou cultural em uma federação fosse super-representada em uma proporção tão drástica na Câmara Alta, e se a abrangência das políticas de competência dessa Câmara fosse equivalente à da Assembléia eleita mais democrática, é quase certo que tal situação criaria problemas de lealdade à federação por parte de alguns líderes federais, principalmente em uma sociedade multinacional.

Qual o grau de variação da super-representação nos sistemas federativos democráticos modernos? O de menor super-representação é o da Bélgica, que alcança apenas 0,015 no Coeficiente de Gini de desigualdade de representação<sup>23</sup>. A Índia tem um coeficiente de 0,10; a Alemanha, de 0,32. Mas os Estados Unidos alcançam um coeficiente de super-representação na segunda Câmara de 0,49 e no Brasil este número chega perto de 0,52.

Que padrões empíricos estão por trás dessas diferenças no Índice de Gini de desigualdade de representação na Câmara Alta? Na Áustria, por exemplo, que é apenas um pouco menos proporcional do que a Bélgica, há nove estados (Länder). Cada um tem uma representação na Câmara federal, mas a distribuição do total de representantes acompanha de perto a distribuição da população, do seguinte modo: Viena tem doze cadeiras; a Baixa Áustria também doze cadeiras; a Alta Áustria, dez; Caríntia, quatro; Tirol, cinco; Búrgenland e Vorarlberg, três cada (Europe World Yearbook, 1990:405).

Na Alemanha, a Constituição de 1949 (Lei Fundamental de Bonn) determina que cada subunidade da federação (ou Länd) tenha entre três e seis votos na Câmara Alta (Bundesrat): "Cada Länd deverá ter no mínimo três votos; Länder com mais de 2 milhões de habitantes devem ter quatro, Länder com mais de 6 milhões devem ter cinco e Länder com mais de 7 milhões de habitantes terão sete votos" (Finer, Bogdanor e Rudden, 1995:150; tradução do Artigo 51, parágrafo 20 da Constituição de Bonn). A menor província, Bremen, tinha em 1993 uma população de 686 mil pessoas e contava com três votos na Câmara Alta. A maior província, Westfália do Norte do Reno, tinha uma população de 17.679.000 habitantes e tinha seis votos nessa Câmara (cf. Europe World

Yearbook, 1995:1293). Ou seja, um voto no Bremen valia por treze votos na Westfália do Norte do Reno.

Os Estados Unidos e o Brasil seguem a mesma regra decisória no que diz respeito aos votos na Câmara Alta; cada estado, independentemente de sua população, recebe um número igual de cadeiras no Senado (duas nos Estados Unidos e três no Brasil). Nos Estados Unidos, o estado de menor população em 1990 era o Wyoming, com 453.588 pessoas e o estado com maior número de habitantes era a Califórnia, com 29.760.021 (Whitackers Almanac, 1997). Assim, um voto no Wyoming equivalia a 66 votos na Califórnia.

O Brasil ainda restringe mais o poder do demos do que os Estados Unidos. Em 1991, o menor estado brasileiro era Roraima, com uma população de 215.790; e o maior era São Paulo, com 31.192.818 habitantes (Europe World Yearbook, 1995:618; Elazar, 1994). Desse modo, um em Roraima pesa 144 vezes mais do que um em São Paulo.

A natureza restritiva do demos do federalismo brasileiro torna-se ainda maior se levarmos em conta a Câmara Baixa. Por razões de brevidade, não abordarei a representação na Câmara Baixa como uma variável separada. Cabe notar, porém, que a força retórica e política da necessidade de representar o território (em vez da população, quer dizer, "um voto, uma pessoa") é tão forte no Brasil que cada estado, independentemente de seu pequeno tamanho, recebe um "piso" de oito representantes na Câmara dos Deputados e nenhum estado, a despeito da extensão de sua população, pode receber mais do que o "teto" de setenta deputados. Se houvesse uma perfeita proporcionalidade no Brasil, Roraima teria um deputado e São Paulo teria perto de 115. Na situação atual, Roraima elege oito deputados e São Paulo apenas setenta<sup>24</sup>.

Está claro, portanto, que a Bélgica, a Áustria e a Índia se situam na posição mais baixa de nosso continuum demos-constraining, do ponto de vista da variável 1, ao passo que a Alemanha se encontra próxima do centro e os Estados Unidos, Brasil e Argentina ocupam a posição mais restritiva (ver Tabela 1).

Variável 2: A "abrangência das políticas" formuladas pela Câmara Territorial.

Só existe sentido em uma federação se as unidades puderem ter o mesmo papel na formulação, ou pelo menos na revisão de leis que afetem diretamente o funcionamento da federação. Isso é particularmente importante para os sistemas multinacionais ou multiculturais. O poder de legislar em assuntos culturais como língua, religião ou educação é uma das razões da própria existência dessas federações multinacionais.

No entanto, os sistemas legislativos federativos diferem muito quanto ao grau de abrangência das políticas que competem às Câmaras Altas. A Câmara dos Deputados dos Estados Unidos tem mais prerrogativas do que o Senado no campo da legislação financeira e, por isso, alguns analistas acham que a primeira é mais poderosa do que o segundo. Porém, é possível sustentar que em certos assuntos de grande importância o Senado não representativo dispõe de muito mais poder do que a Câmara dos Deputados (cuja composição muda a cada dois anos para refletir as mudanças na população). Na nomeação de juízes para o Supremo Tribunal, por exemplo, o presidente da República indica, o Senado confirma ou rejeita a indicação e a Câmara dos Deputados é constitucionalmente marginalizada do processo. O mesmo se aplica a todos os mais importantes cargos do Executivo. Os ministros, vice-ministros e secretários-gerais de todos os ministérios devem ser confirmados pelo Senado, assim como os ocupantes de cargos de direção na CIA, no Conselho de Segurança Nacional, no FBI e em outros importantes órgãos governamentais.

Em tese, o Brasil segue o modelo constitucional americano de simetria de poderes entre as duas casas do Legislativo. Como nos Estados Unidos, a Câmara Baixa tem mais poder na

formulação de projetos que dispõem sobre matéria financeira; e a não ser que o Senado rejeite um projeto em sua totalidade, a Câmara dos Deputados pode modificar qualquer mudança introduzida pelo Senado, sem discussão. Mas o Senado tem atribuição exclusiva em doze áreas de política. Por exemplo, indica diretamente dois terços dos juízes responsáveis pela verificação das contas federais e tem o direito de rejeitar ou confirmar o terço restante. Cabe também exclusivamente ao Senado autorizar empréstimos externos tomados pelo governo federal e derrubar um parecer negativo do Banco Central. O Senado dispõe de competência exclusiva para aprovar os níveis de endividamento externo da administração federal. No Brasil, não há nenhuma área de política que esteja fora da competência do Senado, e muitas das áreas-chave são de sua exclusiva prerrogativa.

No Brasil, a interação das variáveis 1 e 2 implica que os estados que representam apenas 13% de todo o eleitorado têm 51% dos votos no Senado. Assim, esse pequeno grupo de senadores tem de ser tratado com deferência, patronagem e log-rolling<sup>25</sup>, porque, em princípio, ele tem condições de fazer obstrução a políticas que contam com a aprovação de senadores que representam 87% da população.

Evidentemente, o modelo americano de "simetria de abrangência das políticas" não é o único possível. Na realidade, esse modelo se situa mais uma vez na extremidade mais alta do continuum demos-constraining. É importante acentuar que nem a teoria da democracia nem as modernas práticas democráticas exigem que se dê a uma Câmara fortemente desproporcional poder para formular leis do mesmo nível do que se atribui à Câmara proporcional. Por exemplo, ainda não vi nenhuma crítica de que a Segunda Câmara da Alemanha, o Bundesrat, é tratada de maneira parcial ou antidemocrática por causa da abrangência limitada de suas decisões. A Primeira Câmara, quase proporcional, o Bundestag, que representa todos os eleitores do país, detém o poder exclusivo de eleger e demitir o primeiro-ministro. O famoso "voto construtivo de desconfiança" da Alemanha é dado apenas na Câmara Baixa. Da mesma forma, originalmente só se atribuiu competência à Segunda Câmara para votar cerca de um terço dos projetos do governo federal, a maior parte deles diretamente relacionada com assuntos de relevância para os Länder<sup>26</sup>.

Essa diferença de abrangência de políticas entre o modelo americano e o que veio a se tornar conhecido como modelo federal alemão foi perfeitamente compreendida  $\frac{3}{4}$  e repelida  $\frac{3}{4}$  pelas autoridades da ocupação americana durante a fase de discussão da Constituição de Bonn. De acordo com o eminente estudioso das instituições políticas, Herman Finer,

"[os americanos] estavam convencidos de que uma autoridade federal fraca era desejável. Foram persuadidos pelos argumentos pró-federalismo e separação de poderes que haviam sido necessários nos primórdios dos Estados Unidos, em 1788, ou seja, era preciso manter o governo central fraco para ter um sistema democrático e durável (isto é, atomizado). Isso empurrou o SPD (Social-Democracia Alemã) para a oposição" (1956:690).

O SPD acabou vencendo as objeções americanas e conseguiu fazer com que, de modo geral, a Segunda Câmara não se tornasse um poder dominante e todo-poderoso em face da Câmara Baixa.

Assim, o federalismo alemão é menos desproporcional e menos simétrico na abrangência de políticas do que o federalismo americano. Pode-se dizer, portanto, que nas duas dimensões o federalismo alemão é mais democrático na forma e, creio eu, também na substância<sup>27</sup>.

A Espanha é menos demos-constraining do que a Alemanha. Como nesta última, a Câmara Baixa, as Cortes, têm competência exclusiva em relação a duas das mais importantes questões políticas de alcance nacional: autorizar a formação do governo e votar "uma moção construtiva de desconfiança". Porém, a Câmara Alta tem um alcance deliberativo ainda menor do que o da Alemanha quanto ao veto de leis aprovadas pela Câmara Baixa.

O poder mais importante da Câmara Alta na Espanha é o de impedir uma intervenção armada do governo central em uma das províncias autônomas. Como uma intervenção desse tipo interessa diretamente à natureza da federação, é correto que a Câmara Territorial tenha poderes especiais nesse sentido. A Constituição trata com muito cuidado desse assunto, como veremos na discussão da variável 3.

Na extremidade inferior das Câmaras Territoriais que menos fazem restrições ao demos se encontram países como a Índia, a Espanha e a Bélgica. Seus sistemas são tão pouco restritivos que alguns analistas poderiam alegar que as Câmaras Territoriais são demasiadamente fracas para que se possa tratar esses países como federações. Contudo, admitindo-se a definição fundamental de Dahl de federação  $\frac{3}{4}$  aquela em que a Constituição concede às subunidades poderes que excedem a alçada do governo central  $\frac{3}{4}$  a Espanha e a Bélgica são obviamente federativas, por causa da variável 3, referente ao poder das unidades da federação, o qual nesses dois países é bastante substancial. Como deixa claro um artigo do cientista político belga Wilfried Swenden (1997), um dos aspectos mais importantes do federalismo belga é o de ser uma sociedade multinacional e multicultural que combina características federalistas e consociativas. No Índice de Gini, a Câmara Alta belga é a mais próxima da representação proporcional, segundo os dados de Stepan-Swenden. Todavia, o Senado belga tem de dar consentimento a emendas constitucionais e tratados internacionais, além de concordar com toda legislação que afete a estrutura das instituições federativas e a organização jurídica do país. Mas emendas à Constituição ou qualquer legislação que afete significativamente a estrutura da federação ou o estatuto lingüístico das Comunidades exigem maiorias especiais. Todas as emendas constitucionais requerem maioria de dois terços nas duas casas do Congresso. É importante notar que toda legislação ou emenda constitucional que incida sobre matéria lingüística requer não só uma maioria parlamentar de dois terços nas duas casas, como também a maioria de cada grupo lingüístico representado no Parlamento. Nessas ocasiões, as duas casas do Congresso dividem-se em linhas lingüísticas. Por essa razão, alguns críticos alegam que não há necessidade de um forte sistema federal bicameral, pois o método das chamadas "maiorias especiais" também se aplica à Câmara Baixa<sup>28</sup>.

Pelas Constituições da Espanha e da Índia, a Câmara Alta, tal como acontece na Alemanha, não tem nenhum papel na deliberação de votos de confiança ou desconfiança. Mas, ao contrário do caso alemão, as Câmaras Altas dos dois primeiros países não têm um papel legislativo de importância na federação<sup>29</sup>. Na verdade, elas estão mais próximas de uma câmara de revisão, como a Câmara dos Lordes no Reino Unido. Porém, em uma área importante, a Câmara Alta espanhola tem um papel crucial na preservação da autonomia das unidades federadas: trata-se do direito da União de empregar as forças armadas para impor "ordem" em uma unidade. Todas as democracias têm um certo número de dispositivos para leis de emergência. A questão-chave, porém, é saber se os dispositivos emergenciais afirmam com suficiente clareza que esses poderes só podem ser efetivamente usados com o consentimento do Legislativo, e para fins especificamente aprovados e somente por períodos determinados pelas Câmaras. Em uma federação, esta é uma área em que é inteiramente apropriado que a Câmara Alta desempenhe um papel central, porque a

intervenção armada do governo federal nas subunidades envolve um aspecto fundamental da federação como tal.

As intervenções federais são discutidas no Artigo 155 da Constituição espanhola e somente podem ocorrer depois de serem atendidas quatro condições. Primeiro, o governo deve obter uma decisão legal de que uma subunidade violou a Constituição, ou não a está cumprindo. Segundo, o governo central deve comunicar essa decisão por escrito à subunidade e solicitar uma resposta. Terceiro, se o governo achar que a resposta da subunidade não é adequada, pode então pedir à Câmara Alta que aprove a intervenção federal. Quarto, não pode haver intervenção sem a aprovação por maioria absoluta da Câmara Alta. Dadas essas diretrizes perfeitamente claras, dá-se um tempo para a realização de negociações e de um acordo mútuo. Durante os primeiros dezenove anos de vigência da Constituição espanhola, jamais ocorreu uma intervenção com base no Artigo 155. A meu ver, é correto afirmar que a Câmara Alta exerce um papel restritivo adequado no que diz respeito às intervenções federais.

É provável que também seja correto dizer que, na Índia, os preceitos constitucionais relativos às intervenções federais não restringem suficientemente um governo controlado por uma maioria. O artigo constitucional pertinente é o de número 356 que simplesmente declara que o Conselho de Ministros (o gabinete) pode instruir o presidente a pedir uma intervenção (chamada de "President's rule"), que teria a conseqüência de dissolver o Legislativo e o Executivo provincial e pôr a província sob controle direto do governo federal. A única exigência para essa intervenção é que o governador (um funcionário não eleito, nomeado pelo governo federal) declare que o governo da província "não pode funcionar de acordo com os dispositivos constitucionais." Não há necessidade de autorização para a intervenção federal nem da Câmara Alta nem da Câmara Baixa, durante os primeiros sessenta dias. Depois de dois meses, as duas casas do Congresso devem formalizar um voto de renovação da intervenção por mais seis meses ou esta deve cessar. Assim, a Câmara Alta tem efetivamente poder constitucional para barrar uma intervenção federal. Mas os dispositivos constitucionais sobre a intervenção são tão frouxos, e o Partido do Congresso contou no passado com tamanha disciplina e maioria nacional (variável 3), que o "President's rule" foi aplicado com freqüência, mesmo durante o governo democrático e consociativo de Nehru. De fato, entre 1947 e 1997, o "President's rule" foi acionado mais de cem vezes e atingiu todos os Estados.

Entretanto, uma combinação de fatores  $\frac{3}{4}$  dentre os quais as recentes decisões do Judiciário, que começou a insistir para que o governo central pelo menos divulgasse claramente os fundamentos para uma intervenção; a crescente freqüência de governos minoritários na esfera federal; e o peso cada vez maior das coalizões de partidos provinciais  $\frac{3}{4}$  tornou mais difícil e controversa a utilização do "President's rule"<sup>30</sup>. Se limitarmos nossa análise aos fatores que restringem a maioria da Câmara Alta, diríamos que a dimensão federativa da democracia indiana poderia ser aperfeiçoada caso se exigisse a maioria absoluta dessa casa do Congresso antes de apelar para o "President's rule". As recentes decisões do Judiciário provavelmente também estão certas ao insistir que o governo central formalize as razões de um pedido de intervenção.

Contrariamente à variável 1, que trata do princípio de representação na Câmara Alta, a variável 2, que se refere às atribuições legislativas dessa assembléia, não se presta a quantificações. Acredito, porém, que já foram apresentados dados suficientes para podermos situar, do ponto de vista da variável 2, os cinco países analisados neste artigo em um continuum de sistemas mais ou menos restritivos do demos (ver Tabela 2).

Variável 3: O grau em que a Constituição confere poder de elaborar políticas às unidades da federação.

Esta variável é muito complexa, pois se constitui de três elementos analiticamente distintos mas com estreita relação entre si. O primeiro refere-se ao volume das questões legislativas definidas na Constituição que exige maiorias excepcionais para sua aprovação. O segundo diz respeito aos poderes que a Constituição confere às unidades e ao centro da federação. O terceiro tem a ver com a possibilidade de se presumir, na eventualidade de a Constituição ser omissa quanto a uma determinada questão, que o poder residual para legislar deve competir ao centro ou às unidades da federação.

Se a Constituição é relativamente parcimoniosa ou mesmo quando, sendo detalhada, dedica-se a definir princípios, a maioria das leis pode ser aprovada por maioria simples. Dependendo da variável 2, essa votação pode ou não envolver a Câmara Alta. No entanto, esses três elementos podem se inter-relacionar de maneira tal que senadores que representam menos de 8% do total do eleitorado tenham poder de veto sobre uma grande quantidade das leis e repetidamente bloqueiem a maioria. Trata-se de uma questão que não diz respeito apenas à teoria da democracia, mas à prática democrática. Se uma minoria pode usar seu poder de obstrução para defender um status quo que os teóricos da democracia, os analistas constitucionais, a opinião pública e a maioria dos políticos acham que deve ser mudado, então isso é um perigo para a democracia. Tal situação pode criar um ambiente de "meia-lealdade" generalizada para com a própria democracia ou levar ao que O'Donnell chama de "democracia delegativa", na qual o presidente governa por medidas excepcionais em nome da eficácia, mas em detrimento da plenitude do processo democrático (O'Donnell, 1994)<sup>31</sup>.

A variável 3 também tem a ver com a soma de autoridade para legislar que é reservada ao governo federal e às unidades federadas. As federações democráticas variam muito quanto à parcela da autoridade legislativa que é permanentemente conferida às unidades menores, e ao que é reservado à esfera central. Cabe fazer aqui uma importante distinção: uma sociedade política pode descentralizar a administração e transferir a maior parte do orçamento às unidades da federação em áreas como saúde, aplicação das leis e bem-estar social, mas reservar aos legisladores da esfera federal o direito de aprovar as leis básicas e fiscalizar sua execução nesses campos. Ou então a sociedade pode atribuir às unidades menores a competência exclusiva para elaborar leis e fixar impostos nessas áreas, quer contribuam ou não para a igualdade e o bem-estar de todos os cidadãos da federação.

O federalismo brasileiro aparece novamente como o mais restritivo nessas questões. Referindo-se à Constituição Brasileira de 1988, o ex-ministro do Planejamento, José Serra, economista ilustre e um dos senadores mais votados da história brasileira, diz que "não se trata realmente de uma Constituição, mas de uma lei social, política e econômica"<sup>32</sup>. Uma quantidade extraordinária de questões, tais como sistemas detalhados de aposentadoria, propriedade estatal e estrangeira, programas fiscais especiais para projetos de desenvolvimento regional, fixação de percentuais da alocação de impostos à União, estados e municípios, e inúmeros outros itens estão definidos na Constituição de 1988<sup>33</sup>. Assim, esses temas ficam excluídos do âmbito da legislação ordinária de decisão por maioria. Aprovar uma emenda em qualquer dessas áreas exige o voto favorável de três quintos de todos os membros, presentes ou ausentes, em dois turnos, nas duas casas do Congresso. Em um país de dimensões continentais, onde a média de não-comparecimento às sessões, mesmo durante a Assembléia Constituinte, passava de 30%, essa exigência é extremamente difícil de cumprir. É verdade que esse processo de aprovação de emendas é muito mais fácil

no Brasil do que nos Estados Unidos, mas a Constituição americana é muito mais parcimoniosa do que a brasileira.

Mesmo na hipótese de uma presença de 100% dos parlamentares às sessões de votação  $\frac{3}{4}$  que custaria ao governo uma soma extraordinária de gastos paralelos [side-payments] e de lobby  $\frac{3}{4}$  a quantidade mínima de votos necessários para obstruir a votação de qualquer lei, conforme determina a Constituição, corresponde simplesmente ao número de votos contra dos senadores que representa 8% do eleitorado brasileiro<sup>34</sup>. Nessas condições, entra em jogo o que Carl Friedrich chamou de "lei da resposta antecipada". Portanto, a situação brasileira é um exemplo claro do que Shepsle e Weingast denominam de "equilíbrio induzido pela estrutura": dado que todos os jogadores conhecem o potencial de obstrução de uma pequena minoria, muitas medidas que poderiam contar com o apoio de uma maioria do Congresso e da opinião pública são retiradas da agenda<sup>35</sup>. E ainda que não o sejam, os custos de aprovar uma legislação de reformas é frequentemente muito alto em log-rolling e gastos regionais especiais. Em um país como o Brasil, que em 1993 tinha uma taxa de inflação de mais de 2000% ao ano, esse padrão de não-ações "induzidas pela estrutura", e/ou práticas de alto custo, impõe enormes restrições à capacidade do governo federal para realizar um planejamento fiscal coerente e dar execução às reformas necessárias.

O outro componente das regras constitucionais no Brasil diz respeito aos poderes dos estados e municípios. Vinte e quatro dos 27 estados brasileiros possuem bancos próprios e, frequentemente, tomam empréstimos nesses bancos. O único órgão federal que deve aprovar títulos externos é a Câmara Territorial, o Senado. Até novembro de 1996, os estados também tinham poder para cobrar impostos sobre exportações. O custo da aprovação pelo Congresso de uma lei abolindo impostos estaduais sobre as exportações foi estimado em meio por cento do Produto Nacional Bruto  $\frac{3}{4}$  PNB do país em 1997.

O último componente das atribuições das unidades federadas refere-se à competência legislativa. No Brasil, presume-se que se a Constituição é omissa em relação a um assunto, a competência legislativa residual cabe às unidades da federação<sup>36</sup>. A interação das variáveis 1, 2 e 3, no Brasil, cria um enorme potencial de obstrução das preferências da maioria e coloca o Brasil, outra vez, na extremidade final do continuum que estamos analisando.

Os Estados Unidos compartilham com o Brasil o suposto de que, em áreas não definidas pela Constituição, a soberania residual cabe aos estados  $\frac{3}{4}$  uma presunção que já é, em si mesma, uma restrição ao demos. No entanto, o impacto político do que a Constituição prescreve é muito menos restritivo nos Estados Unidos do que no Brasil, porque a Constituição americana é mais parcimoniosa; e entre outras coisas, nos Estados Unidos não existem bancos estaduais.

A Constituição alemã restringe muito menos o demos que a dos Estados Unidos. Uma grande área de competência legislativa é explicitamente atribuída e, portanto, compartilhada entre o governo federal e as unidades da federação. Além disso, a Constituição é explícita e, por conseguinte, reduz a competência legislativa dos tribunais em dez palavras do Artigo 31: "a lei federal terá precedência em relação à lei territorial". Os Artigos 72-74 também definem claramente as áreas em que a legislação federal pode prevalecer, se assim o desejar a Câmara Baixa.

Uma das inovações decorrentes da prática do federalismo alemão é que, embora a maioria da Câmara Baixa federal conserve o direito constitucional de aprovar leis e de exercer fiscalização sobre sua execução, os Länder alemães ficam com uma porcentagem muito maior do total dos impostos arrecadados do que o fazem os estados americanos. Por outro

lado, a maior parte dos programas federais é administrada por funcionários dos Länder, enquanto nos Estados Unidos muitos desses programas são administrados por funcionários federais. Dessa forma, em termos políticos e conceituais, pode-se dizer que na Alemanha, a Câmara Baixa federal tem uma competência legislativa maior que a dos Estados Unidos, mas sua administração é mais descentralizada. O que importa levar em conta é que pode haver descentralização sem o poder federal abrir mão da sua competência legislativa e da autoridade fiscalizadora.

A dimensão vertical é o aspecto mais significativo do federalismo espanhol. O sistema de Autonomias constitui um "federalismo assimétrico", no sentido de que algumas províncias, como a Catalunha e o País Basco, negociaram, no processo de discussão dos estatutos de autonomia, maiores prerrogativas do que outras províncias autônomas. Essas prerrogativas estão contidas nos Estatutos que têm autoridade constitucional. Da perspectiva da teoria dos jogos, o federalismo assimétrico espanhol criou um jogo interativo de barganhas. Por exemplo, um líder político nacionalista controla um partido nacionalista baseado em uma província cujos votos são necessários para compor uma maioria governamental no plano federal. Em consequência, a província tem um poder de barganha de facto para renegociar os termos dos Estatutos de Autonomia. Os jogos de barganha do federalismo assimétrico espanhol têm sido até agora realizados dentro da Constituição.

O federalismo russo também é assimétrico, mas muitos dos jogos interativos de barganha se dão fora da Constituição. Assim, na Rússia, esse jogo é muitas vezes nocivo para a consolidação democrática, porque as unidades federadas introduzem unilateralmente mudanças em sua própria Constituição, muitas vezes violando a Constituição da Federação Russa.

A Constituição Indiana reserva à União o poder residual, mas em muitos aspectos contribui para a sustentação do federalismo multinacional da Índia. Por exemplo, a Constituição permite que uma maioria formada no plano federal e feixes de minorias lingüísticas nas subunidades colaborem para facilitar a criação de novos estados lingüísticos, com autorização do Parlamento<sup>37</sup>. Essa possibilidade tem sido muito importante para "unificar" democraticamente a sociedade indiana. Exatamente porque os membros da Assembléia Constituinte sabiam que o ponto mais controverso no debate sobre a unidade indiana era que estratégia adotar em relação aos diferentes idiomas, e sabiam que muitos delegados manifestavam o desejo de reorganizar os estados ao longo de fronteiras lingüísticas, a linguagem da Constituição foi extremamente *democratically enabling* [expandiu o poder do conjunto dos cidadãos da pólis], concedendo a futuros parlamentos o direito de refazer inteiramente as fronteiras entre os estados. O Artigo 3º da Constituição é taxativo: por maioria simples, "o Parlamento pode, por lei, a) formar um Estado pela divisão do território de qualquer estado ou pela reunião de dois ou mais estados [...]; c) reduzir a área de qualquer estado [...]; e) alterar o nome de qualquer estado." Caso se tratasse de uma verdadeira federação para "unir", os estados soberanos obviamente teriam conseguido negociar uma Constituição muito mais restritiva para proteger os direitos de cada um.

O censo de 1991 revelou que a Índia tem mais de três mil línguas maternas legalmente reconhecidas. Há 33 idiomas diferentes, cada um deles falado por pelo menos um milhão de pessoas. A maioria das fronteiras entre os Estados foi redesenhada de modo relativamente consensual entre 1956 e 1966, iniciando-se depois um processo de criação de novos estados tribais na região Nordeste.

Em termos políticos, talvez seja justo afirmar que a estrutura constitucional do sistema federativo facilitou muito a sobrevivência da Índia como a maior democracia multicultural

e multinacional do mundo. A estrutura federativa que amplia os poderes do demos permitiu que a maioria na esfera federal respondesse às demandas da minoria dos Estados por maior autonomia lingüística e cultural. Se a Índia tivesse optado por ser um Estado unitário, nem a maioria nem as minorias teriam tal flexibilidade constitucional (ver na Tabela 3 o continuum relativo à variável 3).

Variável 4: O grau de nacionalização do sistema partidário em suas orientações e sistemas de incentivos.

Por definição, um sistema federativo inclui instâncias executivas e legislativas eleitas em cada uma de suas unidades constitutivas. Essas instâncias necessariamente detêm um certo controle sobre os orçamentos e a legislação. Estrutural e empiricamente, portanto, o federalismo, por si mesmo, é uma fonte de patronagem, poder e prestígio que desafia o poder e a influência dos partidos nacionais. Esses desafios estão presentes de modo sistematicamente menor em um modelo político unitário do que em um sistema federativo. Alguns analistas tiram dessa observação a conclusão de que a relativa ausência de ideologia e os partidos fortemente disciplinados dos Estados Unidos são produtos basicamente do sistema federativo (Truman, 1955). Isso é verdade no caso dos Estados Unidos, mas não em todos os sistemas federativos; vejamos por quê.

Por uma série de razões, alguns sistemas federativos muitas vezes produzem uma maioria (por coalizão ou de um só partido) na esfera federal. Essa coalizão às vezes possui disciplina e forte infra-estrutura organizacional em todo o país, o que estimula a filiação disciplinada a partidos nacionais. Nessas condições, o sistema de partidos funciona por si mesmo como uma força centralizadora que produz maiorias no interior de uma federação mononacional, como freqüentemente acontece na Alemanha desde 1949, ou mesmo em uma federação multicultural e multilingüística, como na Índia entre 1947 e 1967.

Há muitos fatores compensatórios, inclusive a ideologia, que contribuem para essa unidade nacional, não obstante as pressões fragmentadoras inerentes a todas as federações. Por exemplo, se não há eleições primárias e existe representação proporcional com lista fechada (sistema em que os partidos hierarquizam os candidatos), ou um distrito uninominal [single member district], no qual o partido nacional escolhe os seus candidatos, se o partido nacional financia a maior parte da campanha dos seus candidatos, e se o sistema for parlamentarista, haverá fortes incentivos estruturais, ou de escolha racional  $\frac{3}{4}$  a despeito do federalismo  $\frac{3}{4}$  para se formar partidos nacionais disciplinados.

Ao contrário, se o sistema político não tem um sistema de representação proporcional por lista aberta nem um distrito uninominal com eleições primárias, se os candidatos financiam independentemente suas campanhas, e se o sistema é presidencialista, então haverá muito poucos incentivos estruturais, ou de escolha racional, para se criar uma unidade partidária no plano nacional. Os Estados Unidos e, mais claramente ainda, o Brasil são sistemas deste último tipo (Mainwaring, 1999)<sup>38</sup>.

Mas o Brasil e os Estados Unidos são "Estados-nações". A situação pode se tornar muito mais complicada e perigosa para a democracia quando se trata de um Estado multinacional e não há partidos nacionais disciplinados. Na Rússia, por exemplo, 103 dos 171 membros do Conselho Federal em 1997 não pertenciam a nenhum partido (Barber, 1997). Na Iugoslávia e na União Soviética, sociedades multinacionais, as primeiras eleições para o Executivo não foram disputadas na esfera do governo federal, mas nas províncias. O fato de praticamente inexistirem partidos de âmbito nacional na URSS e na Iugoslávia contribuiu para a desintegração do Estado nos dois países (Linz e Stepan, 1992). Ao contrário, no "Estado-nação" federativo do Brasil, o fato de que durante o processo de transição

democrática as eleições diretas para governador foram realizadas em 1982, mas apenas em 1989 para presidente da República, contribuiu para a natureza restritiva do demos e do poder central da Constituição de 1988, bem como para o aumento da descentralização dos recursos fiscais brasileiros, mas não pôs em perigo a unidade territorial do país.

A Espanha é um Estado federativo multinacional que possui fortes partidos de alcance nacional ao lado de alguns partidos provinciais de pequeno porte mas importantes. Linz e eu afirmamos em outro trabalho que o fato de as primeiras eleições livres convocadas após a morte de Franco terem sido de abrangência nacional contribuiu para a criação de fortes partidos nacionais, mesmo na Catalunha e no País Basco (idem). Entretanto, a Catalunha, província que conta com o movimento autonomista sociologicamente mais forte do país, é governada por uma coalizão de partidos regionais. O partido regional também é forte no País Basco, o que é uma característica fundamental do "federalismo assimétrico" espanhol e contribui para os jogos interativos de barganha que se realizam quando nenhum partido tem maioria no governo federal.

A Rússia, como a Espanha, é um caso de federalismo assimétrico, mas difere da última em muitos aspectos importantes e perigosos para a democracia. A Espanha é um sistema parlamentarista, e desde 1983 um único partido forma a maioria; o primeiro-ministro é sempre o líder do partido majoritário que se empenha em manter a disciplina da organização no âmbito nacional. Mas a Rússia tem um sistema semipresidencialista, com um "superpresidente" cujo mandato se origina de eleições diretas e que, portanto, não precisa ter maioria parlamentar. De fato, o presidente Yeltsin (que nunca teve nada parecido com uma maioria na Câmara Baixa) não fez campanha para os partidos políticos na última eleição para o Parlamento, e muitos candidatos a governadores e à Duma concorreram como "independentes". Como na Espanha, o federalismo assimétrico russo produziu um jogo interativo de barganha, mas de uma modalidade mais impeditiva da consolidação democrática do que no caso espanhol. O primeiro lance em muitos jogos de barganha nas subunidades russas é decretar unilateralmente uma Constituição própria que freqüentemente transgride a federal.

A Tabela 4 mostra a escala que representa como os partidos atenuam ou fortalecem as características demos-constraining de uma federação.

#### OBSERVAÇÕES A TÍTULO DE CONCLUSÃO

As instituições federativas são relevantes para as políticas públicas em todos os pontos do continuum demos-constraining. Na extremidade alta, os senadores brasileiros que representam apenas 8% do eleitorado ocupam mais cadeiras na Câmara Alta do que os que representam mais de 90% do eleitorado. O federalismo assimétrico espanhol, do tipo "manter a união", cria um jogo interativo de barganha, mas, por outro lado, ajuda a criar um sistema que Linz e eu descrevemos em outro trabalho como "de identidades múltiplas mas complementares". Na Catalunha, em 1991, 73% da população sentia orgulho de ser espanhola, 82% de ser catalã e 83% era favorável à expansão do movimento favorável aos modelos confederativos na Europa, no âmbito da Comunidade Européia (Linz e Stepan, 1996:102).

Até mesmo na extremidade baixa do continuum o federalismo tem impacto sobre as políticas. Um sistema unitário não poderia ter criado de maneira tão rápida tantos ajustes lingüísticos de fronteiras como os que foram estabelecidos na Índia. Um sistema unitário provavelmente também não poderia dispor do vasto repertório de medidas federais que permite "manter a união" da sociedade multicultural, multilingüística, multirreligiosa

indiana, com uma população de cerca de um bilhão de pessoas. A adoção de instrumentos criativos de federalização na Índia parece atender simultaneamente à diversidade e limitar às pequenas minorias as tendências separatistas. A transferência democrática de poder e a concessão de direitos a grupos específicos não tem dado origem à tendência separatista ou à violação dos direitos individuais que os teóricos dos direitos liberais receiam<sup>39</sup>. Uma vez concedido um Estado próprio à população de fala tâmil, mantendo-se o inglês como idioma oficial da União, e desde que um partido regional conquistou o controle do poder legislativo do Estado, a questão do separatismo tâmil tornou-se uma non-issue<sup>40</sup>. As eleições democráticas e a transferência de poder realizadas no Pendjab no final dos anos 90 também transformaram os violentos movimentos separatistas sikh em uma não-questão política. A Índia de fins da década de 90 parece estar mais descentralizada e ser cada vez mais um "Estado-nação" com cultura civilizatória. Identidades múltiplas e complementares que não eram a norma entre alguns importantes líderes de fala tâmil na Índia da década de 50, ou para um número significativo de sikhs do Pendjab dos anos 80, são hoje a regra nas duas regiões<sup>41</sup>. Vale a pena refletir sobre esses processos na construção de uma nova agenda de pesquisas sobre o federalismo democrático.

(Recebido para publicação em março de 1998  
(Versão definitiva em abril de 1999))

#### NOTAS:

\* Este texto será publicado em breve em Alfred Stepan, *Arguing Comparative Politics*, Oxford/New York, Oxford University Press, no prelo. [A tradução do original em inglês "Toward a New Comparative Analysis of Democracy and Federalism: Demos Constraining and Demos Enabling Federations" é de Vera Pereira, com revisão do autor.]

1. Isso evidentemente não nega que, em certas circunstâncias, as características federativas de algumas sociedades não democráticas possam ser extremamente importantes. Por exemplo, no auge do stalinismo na URSS, o Estado-partido, sob o comando de Stalin, determinava as políticas públicas. E isso acontecia a despeito da extensa gama de direitos de soberania que a Constituição conferia às repúblicas soviéticas. Mas quando o Estado-partido começou a se enfraquecer, em fins da década de 80, e um decreto introduziu nas subunidades a competição eleitoral para o governo federal, as próprias características soviéticas da federação proporcionaram às elites da República excelentes oportunidades de "mobilização de recursos" e lhes permitiram reconstituir suas bases de poder no novo contexto político, dando ênfase às reivindicações de soberania de suas repúblicas (ver Linz e Stepan, 1996). Durante todo o período não democrático da história brasileira no século XX, 1930-1945 e 1964-1985, o federalismo manteve-se como um fator politicamente importante. No México, o federalismo tem desempenhado um papel de crescente importância nos estertores de um dos mais longos sistemas partidários não democráticos do mundo.

2. Por exemplo, justamente porque a Iugoslávia não era uma democracia é que seu "sistema quase-federativo" pôde funcionar pacificamente enquanto o Estado-partido desempenhou a principal função dirigente. Quando as eleições começaram a injetar um pouco de vida em um sistema federativo incompleto e inerte, ele fragmentou-se. Este ponto é de grande importância para uma análise comparativa do federalismo. Excluindo-se a Alemanha, por ser "uma nação em dois estados", havia oito Estados não democráticos na Europa comunista em 1989. Cinco eram unitários e três apresentavam algumas características

quase-federativas. Os cinco Estados unitários permaneciam como tal em 1997, mas os três quase-federativos constituem hoje 22 países independentes, muitos deles etnocracias majoritárias não democráticas.

3. As expressões "demos constraining" e seu oposto "demos enabling", discutidas na seção 3, referem-se à característica das federações democráticas de restringirem ou ampliarem o poder do conjunto dos cidadãos da sociedade política, ou pólis, e assim serão eventualmente traduzidas. Para uma discussão do uso desses conceitos pelo autor, especialmente os de demos e demoi, ver a nota 8 abaixo redigida pelo autor [N. T.].

4. A íntegra do discurso de Ambedkar encontra-se em India, Constituent Assembly Debates (Ambedkar, 1951).

5. É claro que se a partilha não tivesse ocorrido e se os territórios muçulmanos que hoje constituem o Paquistão e Bangladesh tivessem enviado representantes à Assembléia Constituinte teria predominado um quadro de pacto. Nesse contexto, o poder de barganha dos Estados principescos, especialmente os da Índia central, predominantemente muçulmanos, como o Hyderabad, também teria sido maior. Porém, uma vez iniciado o violento processo de partilha, tanto os líderes do partido do Congresso na Assembléia Constituinte quanto o último vice-rei britânico, Lord Mountbatten, acreditaram estar diante de uma nova situação geopolítica. Nesse novo contexto, o governo de Nehru apelou à força militar para integrar o maior Estado principesco, o Hyderabad, em setembro de 1948. Em inúmeras ocasiões, formais e informais, Lord Mountbatten deixou claro aos Estados principescos que estavam dentro das novas fronteiras da Índia que a situação de pacto deixara de existir. Exortou-os a aderir à União Indiana e disse que, caso não o fizessem, a Grã-Bretanha não lhes daria ingresso na Commonwealth como Estados independentes. Os dois principais livros que tratam do contexto de não-pacto após a partilha são os de Menon (1956) e Copland (1997).

6. Os quatro volumes em brochura, publicados separadamente, eram dedicados a questões teóricas gerais, Europa Meridional, América Latina e perspectivas comparadas.

7. Um dos principais temas a ser desenvolvido no livro que Linz e eu estamos escrevendo, *Federalism, Democracy, and Nation*, é o das difíceis e freqüentemente inescapáveis relações entre multinacionalismo, federalismo e democracia. Por exemplo, comprovamos e procuramos explicar por que toda democracia de base territorial multinacional e multilingüística existente no mundo é federativa. Analisamos a partir de dados que as federações democráticas que estão mais próximas do pólo mononacional tendem a atribuir pela Constituição competências simétricas a todos os membros da federação, ao passo que as federações democráticas que mais se aproximam do pólo multinacional atribuem constitucionalmente competências assimétricas a pelo menos alguns membros da federação. O livro terá dois capítulos teóricos sobre esse tema e extensas discussões empíricas sobre a Bélgica, Espanha, Rússia, Índia, Suíça e Canadá. Juan Linz e eu começamos a discussão sobre multinacionalismo e democracia em Linz e Stepan (1986). Veja os capítulos 2, 19 e 20; ver também Stepan (1998) e Linz (1997).

8. Em uma versão anterior deste texto utilizei a expressão "majority constraining" [que restringe as maiorias] em vez de "demos constraining" [que restringe o demos]. Scott Mainwaring e Gerry Mackie, a quem agradeço, levantaram uma série de dúvidas conceituais acerca do uso da expressão "majority constraining". Ao falar em "demos constraining" não estou querendo dizer que sempre existe uma "maioria", ou que isto seja certo. Penso que no caso de algumas federações, principalmente as multinacionais ou multiculturais, há lugar para práticas de consociação não majoritárias ajustadas por

consenso. Entretanto, a palavra *demos* realmente implica a existência de uma categoria de "todos os cidadãos da pólis". Um dos objetivos mais importantes deste artigo é justamente analisar de que maneira diferentes tipos de sistemas federativos democráticos são "demos constraining" enquanto outros têm importantes características "demos enabling". Uma última observação sobre a linguagem que utilizo na análise do federalismo: cada membro integrante de uma federação democrática tem seu próprio *demos*. O plural de *demos* é *demoi*. Assim, a Índia, por exemplo, com sua população de um bilhão de cidadãos espalhados em 26 estados, tem um *demos* para o conjunto da sociedade política, ou a pólis, e 26 *demoi*, cada um com um *demos* específico.

9. Em Goodin (1996) há uma discussão útil dessa dimensão normativa no pensamento político americano.

10. Se houvesse exigência de supermaiorias para todas as decisões em um sistema federativo, alguns "pontos de partida" seriam muito melhores do que outros. Por exemplo, um "ponto de partida" em que houvesse grande desigualdade (como a escravidão no sul dos Estados Unidos) seria muito menos problemático do que um sistema federativo em cujo ponto de partida predominasse a igualdade social e econômica.

11. Há duas possibilidades de refutar a tese que defenderei neste artigo - de que o Brasil é um caso extremo no continuum *demos constraining*. Primeira, que o presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-), um democrata reformista, é raras vezes impedido de implementar novas medidas porque (1) usa os poderes presidenciais de legislar por decreto e (2) a maior parte da legislação que propõe formalmente ao Congresso é aprovada. Para uma inteligente defesa desse argumento, acompanhada de farta documentação, ver Figueiredo e Limongi (1997). Não tenho objeções a nenhum dos dados do metucioso e valioso estudo desses autores, mas gostaria de fazer dois comentários. Em primeiro lugar, o fato de o presidente Cardoso, que deseja consolidar as instituições democráticas no Brasil, ter de introduzir por meio de decretos tantas leis que contam com apoio popular e são cruciais para a eficácia do governo, aponta para uma maneira pouco feliz de promover os valores democráticos da liberdade, igualdade e eficácia. No governo de um presidente menos capaz e menos comprometido com a democracia, o componente *demos constraining* do federalismo brasileiro poderia contribuir para o que Guillermo O'Donnell chama de "democracia delegativa". A segunda possível refutação é de ordem metodológica (e altamente política). Os líderes políticos têm muito capital e recursos políticos, e também sabem fazer contas. Se um poderoso grupo minoritário se colocar contra muitos dos seus projetos favoritos, os líderes serão parcimoniosos nas medidas que tentarão fazer passar por esse poderoso grupo de obstrução. Vendo as coisas dessa perspectiva metodológica, qual destes dois fatos é mais importante: que a maioria das medidas propostas pelo presidente ao Congresso seja realmente aprovada, ou que o presidente decida não submeter formalmente ao Congresso a maior parte das medidas que deseja aprovar porque enxerga a existência de grupos de obstrução? Com base nas entrevistas que realizei com ministros do governo Cardoso, no início do seu mandato e dois anos depois, acho que a última opção é politicamente mais significativa.

12. Sobre os novos estatutos na Espanha, ver Linz (1989) e Agronoff (1994).

13. Sobre a construção de um sistema federativo de características consociativas na Bélgica ver Hooghe (1993); Senelle (1996); Swenden (1997).

14. Para uma análise do federalismo e da democracia na Rússia, ver Solnick (1995); Ordershook e Svetsova (1997); e Ordershook (1996).

15. Para o caso da Nigéria, ver Suberu (1997).

16. Por exemplo, Juan J. Linz e eu já dissemos em outro trabalho que a Indonésia e a China correriam o risco de uma violenta fragmentação, como a que ocorreu na URSS e na Iugoslávia, caso as primeiras eleições competitivas se realizassem no âmbito das províncias e não no nacional. A seqüência seguida nas eleições na Espanha - primeiro as nacionais, seguidas por uma Assembléia Constituinte, e depois a negociação dos estatutos de autonomia - parece ser um roteiro mais sólido para a construção de um federalismo democrático na China e na Indonésia.

17. A última reedição do livro de Wheare é de 1990. Daniel J. Elazar escreveu ou publicou cerca de quinze livros a respeito do federalismo. Para os cientistas políticos, sua obra mais influente é *Exploring Federalism* (Elazar, 1987).

18. O conceito de "minimum winning coalitions" indica o número mínimo de votos necessários para formar um governo ou aprovar uma lei.

19. Uma Constituição que é self-binding contém dispositivos livremente escolhidos que prescrevem as condições exatas e freqüentemente muito difíceis nas quais é possível alterá-la [N. T.].

20. Dois artigos de Shepsle e Weingast (1987; 1981) contêm uma análise pioneira dessas questões metodológicas, mostrando como as instituições podem ajudar a modelar e remodelar as estruturas de incentivos.

21. Em uma conversa particular, David Fleischer (professor de ciência política da Universidade de Brasília) calculou que aproximadamente 40% dos senadores brasileiros tinham sido governadores (muitos mais de uma vez) e vários deles aspiravam ao governo dos seus estados. Não há quase nenhum senador americano que seja ex-governador e aspire voltar ao cargo. Para uma farta documentação de que as carreiras dos deputados federais e senadores no Brasil são fortemente influenciadas por seus estados, ver os trabalhos de Mainwaring e Samuels (1997), preparado para a conferência sobre Democracia e Federalismo, realizada na Universidade de Oxford; e o de Samuels e Abrucio (1997), apresentado no encontro de agosto de 1997 da International Political Science Association - IPSA, em Seul, Coréia. Os dois estudos calculam que, na legislatura de 1991-1994, cerca de 35% dos deputados brasileiros em atividade preferiam ou haviam abandonado seu assento no Congresso em troca de um posto eletivo ou um cargo no Executivo estadual. Sobre o poder dos governadores no Brasil, ver Abrucio (1998). Acerca da sub-representação dos estados com grande população na Câmara dos Deputados no Brasil, ver Nicolau (1997) e Mainwaring (1999, esp. cap. 5).

22. Para uma excelente análise de como e por que esses compromissos foram feitos, ver Swift (1996) e Riker (1987).

23. O Índice de Gini de desigualdade simplesmente mede o grau de desigualdade entre variáveis; um coeficiente zero indica igualdade completa e um coeficiente que se aproxime do valor teórico máximo de 1,0 indica desigualdade total (significando que todos os representantes pertencem a um só estado) (ver Lijphart, 1984).

24. Para uma análise cuidadosa do impacto político da super-representação dos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste no Senado e na Câmara dos Deputados, bem como dos incentivos e da capacidade dessas três regiões de realizar ações coordenadas para conseguir a aprovação de políticas-chave que as beneficiam devido a essa super-representação na Assembléia Constituinte, ver Campos Leme (1992). A informação da existência de 115 deputados por São Paulo em 1997 é do professor David Fleischer, da Universidade de Brasília, especialista em estudos sobre o legislativo brasileiro.

25. Para uma excelente análise das prerrogativas excepcionalmente fortes do Senado brasileiro e do impacto político da super-representação dos estados menos populosos, ver Backes (1998). [Log-rolling é a prática de intercambiar votos entre políticos, a fim de conseguir fazer passar uma legislação ou obter benefícios (em tese) para o eleitorado de um deles com o compromisso de reciprocidade em uma posterior votação que interesse à outra parte. Troca de favores entre parlamentares.] [N. T.].

26. Quase cinquenta anos depois da criação da Lei Básica, o Bundesrat hoje aceita aproximadamente de 55% a 60% de toda a legislação federal; isto compensa parcialmente o fato de que o federalismo alemão foi se tornando com o tempo um pouco mais "centralizado" e "administrativo". Recentemente, os Länder conquistaram o direito de votar algumas questões relacionadas com a integração da federação na União Européia.

27. Sobre o federalismo alemão e, mais especificamente, sobre o conceito constitucional conhecido como "Bundestreue" (frequentemente traduzido como "federal trust" [fidelidade federal] ou "comity" [civildade]), ver Villiers (1995).

28. Ver o excelente artigo já citado de Swenden (1997).

29. A Câmara Alta federal da Índia, o Conselho de Estados, tem um certo poder de obstrução, embora não muito grande. Por exemplo, o Artigo 249 estabelece que o Parlamento não pode legislar a respeito de uma questão que tenha sido considerada prerrogativa das Assembléias Legislativas dos Estados, a não ser que dois terços dos membros presentes e votantes do Conselho de Estados concordem. O Artigo 368 também determina que uma emenda parlamentar só será vitoriosa com a aprovação da maioria absoluta dos membros do Conselho de Estados e que dois terços dos membros presentes e votantes do Conselho a aprovem. O artigo também estabelece que uma emenda parlamentar aprovada deve ser ratificada por não menos que metade das Assembléias Estaduais.

30. A respeito da história e da evolução recente da Índia, é útil ver dois artigos de Marwah (1995) publicados na valiosa obra de Arora e Verney (1995). Pretendo desenvolver mais tarde esse argumento quando escrever sobre os resultados de minha viagem de 1997 à Índia, durante a qual discuti o Artigo 356 com o antigo juiz presidente da Corte Suprema e com o ex-primeiro-ministro de Kerala, contra quem foi aplicado esse Artigo. Ambos são de opinião de que o Artigo 356 pode e deve ser usado com parcimônia.

31. Para o conceito de "semilealdade" e sua contribuição para a falência da democracia, ver Linz (1978).

32. Frase pronunciada em uma entrevista a Alfred Stepan em São Paulo, em 2 de dezembro de 1996, e repetida durante uma palestra na Universidade de Londres, em fevereiro de 1997.

33. Tentarei explicar a razão disso em outro trabalho. Em poucas palavras, a explicação é que a Constituição de 1988 foi elaborada após um longo período (1964-1985) de regime militar que reduziu muito o poder dos estados. No clima de redemocratização da Assembléia Constituinte predominou a idéia de que quanto mais explícitos fossem os direitos estabelecidos e quanto mais poder se concedesse aos estados e municípios, mais democrático seria o Brasil. Ademais, os interesses do governo federal não estavam fortemente representados na Assembléia Constituinte porque o Brasil não tinha um presidente escolhido por eleições diretas desde 1960. Mas os governadores, eleitos pela via direta em 1982, tinham grande ascendência moral e política na Assembléia Constituinte, e a Constituição descentralizadora, que transferia uma quantidade significativa da receita de impostos do país da União para os estados e municípios servia a muitos interesses políticos, financeiros e fiscais.

34. Cheguei a esse cálculo da seguinte maneira: mais de 40% dos votos necessários para bloquear uma reforma constitucional correspondem ao número de senadores que representa apenas 8% da população brasileira.

35. Esse aspecto foi repetidamente enfatizado durante as entrevistas que realizei em novembro e dezembro de 1966 com vários integrantes do governo federal, inclusive os ministros da Fazenda e da Administração Pública, o presidente da República e o ex-ministro do Planejamento.

36. Uma análise pioneira da Constituição de 1988 e dos poderes dos governadores encontra-se em Abrucio (1998).

37. Sobre a ponderada abordagem multifatorial que norteou o que veio a se tornar a maior reformulação das fronteiras políticas, ambientais, sociais e lingüísticas já feita no mundo, ver *Government of India* (1955). Para uma análise da política em relação às comunidades lingüísticas na Índia, ver Brass (1974). Para uma compreensão das tensões separatistas que se desenvolviam nas regiões sulistas de fala tâmil antes da restituição dos direitos de linguagem como parte da política federalista de "manter a união", ver Barnett (1976). Ocorreram também mobilizações e protestos no sul de fala não hindi a favor da manutenção do inglês como idioma oficial na União Indiana (ver, por exemplo, Forrester, 1966). Em consequência da posição política do federalismo democrático, o inglês e o hindi foram mantidos simultaneamente.

38. Em termos comparativos, o Brasil tem pontuações altas em toda a ampla série de indicadores sobre fragmentação e indisciplina partidária (ver Mainwaring, 1999, cap. 5).

39. Abordagens pioneiras da questão dos direitos coletivos em contraposição aos direitos individuais e a hostilidade dos teóricos liberais em relação aos primeiros pode ser encontrada no livro do filósofo Kymlicka (1995). Para o argumento consistente de um renomado jurista de que os direitos de grupo são muitas vezes uma pré-condição para os direitos individuais, ver Raz (1986). Para uma penetrante análise política e filosófica desses temas na Índia, ver Bhargava (1994).

40. Em contraposição, se o Estado unitário, mas multinacional, do Sri Lanka, depois da independência, tivesse construído uma federação para "manter a união", com um estado de língua tâmil no norte do país, é bem possível que o problema atualmente quase inadministrável da violência étnica e do colapso da democracia nunca tivesse se transformado em uma questão política. Uma instigante análise sobre a construção política de identidades polarizadas no Sri Lanka encontra-se em Bose (1995).

41. Dados valiosos sobre lealdades e identidades que sustentam a democracia na Índia se encontram em uma pesquisa, a ser publicada em breve, coordenada por V. B. Singh e Yogendra Yadav, do Centro de Estudos sobre Sociedades em Desenvolvimento, de Nova Delhi. Alguns resultados preliminares foram publicados em *India Today* (31/8/1996, pp. 36-53); ver também Kumar (1997).

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. (1998), *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização*. São Paulo, Ed. Hucitec/Departamento de Ciência Política da USP.

AGRONOFF, Robert. (1994), "Asymmetrical and Symmetrical Federalism in Spain: An Examination of Intergovernmental Policy", in B. de Villiers (org.), *Evaluating Federal Systems*. Pretoria, Juta, pp. 61-89.

AMBEDKAR, B. R. (1951), *India, Constituent Assembly Debates*. New Delhi, vol. II, pp. 31-44.

- ANDERSON, Benedict. (1983), *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London, The Johns Hopkins University Press.
- ARORA, B. e VERNEY, D.V. (orgs.). (1995), *Multiple Identities in a Single State: Indian Federalism in Comparative Perspective*. New Delhi, Nonark Publishers.
- BACKES, Ana Luíza. (1998), *Democracia e Sobre-Representação de Regiões: O Papel do Senado*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília.
- BARBER, John. (1997), "Opposition in Russia". *Government and Opposition*, vol. 32.
- BARNETT, Margurite Ross. (1976), *The Politics of Cultural Nationalism in South India*. Princeton, Princeton University Press.
- BHARGAVA, Rajeev. (1994), "Secularism, Democracy and Rights", in M. Arslan e J. Rayan (orgs.), *Communalism in India*. Delhi, Manohar, pp. 61-73.
- BHATTACHARYA, Mohit. (1992), "The Mind of the Founding Fathers", in N. Mukarji e B. Arora (orgs.), *Federalism in India: Origins and Development*. New Delhi, Vikas, pp. 81-102.
- BOSE, Sumarta. (1995), "State Crisis and Nationalities Conflict in Sri Lanka and Yugoslavia". *Comparative Political Studies*, vol. 28, pp. 87-116.
- BLAUSTEIN, A. P. e FLANZ, G. H. (1991), *Constitution of the Countries of the World*. Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications.
- BRASS, Paul R. (1974), *Language, Religion and Politics in North India*. London, Cambridge University Press.
- CAMPOS LEME, Heládio José de. (1992), *O Federalismo na Constituição de 1988: Representação Política e a Distribuição de Recursos Tributários*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas.
- COPLAND, Ian. (1997), *The Princess of India in the Endgame Empire, 1917-1947*. Cambridge, Cambridge University Press.
- DAHL, Robert A. (1986), "Federalism and the Democratic Process", in *Democracy, Identity and Equality*. Oslo, Norwegian University Press, pp. 114-126.
- \_\_\_\_\_. (1989), *Democracy and its Critics*. New Haven/London, Yale University Press, pp. 135-152, 193-212.
- ELAZAR, Daniel J. (1987), *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, The University of Alabama Press.
- \_\_\_\_\_. (comp.). (1994), *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*. Harlow, UK, Longman Group.
- ELSTER, Jon e RUNE, Slagstad (orgs.). (1988), *Constitutions and Democracy*. Cambridge/New York, Cambridge University Press, pp. 8-14.
- EUROPE WORLD YEARBOOK 1990. (1990), London, Europa Publications.
- EUROPE WORLD YEARBOOK 1995. (1995), London, Europa Publications.
- FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. (1997), "Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação?". *Novos Estudos Cebrap*, nº 47, março, pp. 127-154.
- FINER, Herman. (1956), *Governments of Greater European Powers: A Comparative Study of the Governments and Political Culture of Great Britain, France, Germany and the Soviet Union*. London, Methuen & Co. Ltd.
- FINER, S. E., BOGDANOR, Vernon e RUDDEN, Bernard. (1995), *Comparing Constitutions*. Oxford, Clarendon Press, p. 150.
- FORRESTER, Duncan B. (1966), "The Madras Anti-Hindi Agitation, 1965". *Pacific Affairs*, vol. 39, pp. 19-36.
- GELLNER, Ernest. (1983), *Nations and Nationalism*. Oxford, Blackwell.

GOODIN, Robert E. (1996), "Institutionalizing the Public Interest: The Defence of Deadlock and Beyond". *American Political Science Review*, vol. 90, junho, pp. 331-343.

\_\_\_ e KLINGEMANN, Hans-Dieter (orgs.). (1996), *The New Handbook of Political Science*. Oxford, Oxford University Press, pp. 40-41 e o Índice Remissivo.

GOVERNMENT OF INDIA, Home Department. (1955), *Report of the States Reorganization Commission*. New Delhi, Government of India Press.

HESSE, J. J. e WRIGHT, V. (orgs.). (1996), *Federalizing Europe? The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*. Oxford, Oxford University Press.

HOOGHE, Liesbeth. (1993), "Belgium: From Regionalism to Federalism". *Regional Politics and Policy*, nº 3, pp. 44-69.

KUMAR, Sanjay. (1997), "Punjab: A Vote for Change". *Politics in India*, vol. 1, nº 10, abril.

KYMLICKA, Will. (1995), *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority-Rights*. Oxford, Clarendon Press.

LIJPHART, Arend. (1984), *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven/London, Yale University Press.

LINZ, Juan J. (1978), *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration*. Baltimore/London, The Johns Hopkins University Press.

\_\_\_ (1997), *Democracy, Multinationalism and Federalism*. Trabalho apresentado na reunião da International Political Science Association ¾ IPSA, Seul, Coréia, 17-22 de agosto.

\_\_\_ e STEPAN, Alfred. (1992), "Political Identities and Electoral Sequences: Spain, Soviet Union and Yugoslavia". *Daedalus*, vol. 121, nº 2, pp. 510-522.

\_\_\_ (1986), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore/London, The Johns Hopkins University Press. (Há tradução em português da primeira parte da obra com o título *Consolidação Democrática: A Experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo, Paz e Terra, 1999.)

MAINWARING, Scott. (1999), *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford, Stanford University Press.

\_\_\_ e SAMUELS, David. (1997), *Bringing the States Back In: Federalism and Democracy in Contemporary Brazil*. Trabalho escrito para a Conference on Democracy, Nationalism and Federalism, All Souls College, Oxford University, 5-8 de junho.

MARWAH, Ved. (1995), "Use and Abuse of Emergency Powers: The Indian Experience," in B. Arora e D. V. Verney (orgs.), *Multiple Identities in a Single State: Indian Federalism in Comparative Perspective*. New Delhi, Konark Publishers, pp. 136-159.

MENON, V. P. (1956), *Integration of the Indian States*. Madras, Orient Longman.

MILLER, A. H., TIEN, C. e PEEBLER, A. A. (1996), "The American Political Science Review Hall of Fame. Assessments and Implications for an Evolving Discipline". *P. S.: Political Science & Politics*, março, pp. 723-783.

MOZOOMDAAR, Agit. (1995), "The Supreme Court and President's Rule", in B. Arora e D. V. Verney (orgs.), *Multiple Identities in a Single State: Indian Federalism in Comparative Perspective*. New Delhi, Konark Publishers, pp. 160-168.

NICOLAU, Jairo Marconi. (1997), "As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira". *Dados*, vol. 40, nº 3, pp. 441-464.

O'DONNELL, Guillermo. (1994), "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*, vol. 5, nº 1, janeiro, pp. 55-69.

- \_\_\_\_\_, SCHMITTER, Phillippe C. e WHITEHEAD, Laurence (orgs.). (1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- ORDERSHOOK, Peter. (1996), "Russia's Party System: Is Russian Federalism Viable?" *Post-Soviet Affairs*, vol.12, julho-setembro, pp. 195-217.
- \_\_\_\_ e SVETSOVA, Olga. (1997), "Federalism and Constitutional Design". *Journal of Democracy*, janeiro, pp. 27-42.
- PRZEWORSKI, Adam. (1986), "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy", in G. O'Donnell, P. C. Schmitter e L. Whitehead (orgs.), *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 47-63.
- RAZ, Joseph. (1986), *The Morality of Freedom*. Oxford, Clarendon Press, pp. 193-216.
- RIKER, William H. (1964), *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston, Little Brown.
- \_\_\_\_\_. (1969), "Six Books in Search of a Subject or does Federalism Exist and does it Matter?". *Comparative Politics*, outubro.
- \_\_\_\_\_. (1975), "Federalism", in F. Greenstein e N. W. Polsby (orgs.), *Handbook of Political Science*. Reading/Addison-Wesley, Mass., vol. 5, pp. 93-172.
- \_\_\_\_\_. (1980), "Implications for the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions". *American Political Science Review*, vol. 74, pp. 432-447.
- \_\_\_\_\_. (1982), *Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. Prospect Heights, Ill., Waveland Press.
- \_\_\_\_\_. (1987), *The Development of American Federalism*. Boston, Kluwer Academic Publishers, pp. 17-42.
- \_\_\_\_\_. (1996), "European Federalism: The Lessons of Past Experience", in J. J. Hesse e V. Wright (orgs.), *Federalizing Europe? The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*. Oxford, Oxford University Press.
- SAMUELS, David e ABRUCIO, Fernando Luiz. (1997), *The New Politics of the Governors: Subnational Politics and the Brazilian Transition to Democracy*. Trabalho apresentado na reunião da International Political Science Association 3/4 IPSA, Seul, Coréia, 17-22 de agosto.
- SENELLE, Robert. (1996), "The Reform of the Belgian State", in J. J. Hesse e V. Wright (orgs.), *Federalizing Europe? The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*. Oxford, Oxford University Press, pp. 266-324.
- SHEPSLE, Kenneth A. e WEINGAST, Barry R. (1981), "Structure Induced Equilibrium and Legislative Choice". *Public Choice*, vol. 37, pp. 503-519.
- \_\_\_\_\_. (1987), "The Institutional Foundations of Committee Power". *American Political Science Review*, vol. 81, janeiro, pp. 85-104.
- SINGH, Ranbir. (1997), "Politics in Punjab: Restoration of Accommodation Model". *Politics in India*, vol. 1, nº 10, abril.
- SOLNICK, Steven L. (1995), "Federal Bargaining in Russia". *East European Constitutional Review*, vol. 4, nº 4.
- STEPAN, Alfred. (1998), "Modern Multi-national Democracies: Transcending a Gellnerian Oxymoron", in J. A. Hall (org.), *The State of the Nation: Ernest Gellner and the Theory of Nationalism*. Cambridge, Cambridge University Press.

SUBERU, Rotimi T. (1997), *The Paradoxes and Pathologies of Nigerian Federalism*. Trabalho escrito para a Conference on Democracy, Nationalism and Federalism, All Souls College, Oxford University, 5-8 de junho.

SWENDEN, Wilfried. (1997), *Belgium: A Federal State in Search of a Nation*. Trabalho escrito para a Conference on Democracy, Nationalism and Federalism, All Souls College, Oxford University, 5-8 de junho.

SWIFT, Elaine K. (1996), *The Making of the American Senate: Reconstitutive Change in Congress, 1787-1841*. Ann Arbor, University of Michigan Press.

TRUMAN, David. (1955), "Federalism and the Party System", in A. W. Macmahon (org.), *Federalism: Mature and Emergent*. Garden City, Doubleday, pp. 115-136.

VILLIERS, Bertus de. (1995), *Bundestreue: The Soul of an Intergovernmental Partnership: Comparative Analysis of the Principles Underlying Bundestreue in the Federal Republic of Germany, Switzerland and Belgium*. Johannesburg, Konrad-Adenauer Stiftung Occasional Papers R.S.A., março.

WHEARE, Kenneth C. (1946), *Federal Government*. Oxford, Oxford University Press.

WHITACKERS ALMANAC. (1997), London, I. Whitacker.

## ABSTRACT

Toward a New Comparative Analysis of Democracy and Federalism: Demos-Constraining and Demos-Enabling Federations

This paper will develop three themes. First, I show that the democratization, federalism, and nationalism literatures have been developed in relatively mutual isolation and that we can only make more meaningful and powerful statements about comparative federalism if we relate the three literatures to each other. Second, I demonstrate that all federal systems constrain the lawmaking capacity of the democratically elected legislators at the center. However, I argue that it is analytically and politically fruitful to study democratic federal systems as existing along a demos-constraining to demos-enabling continuum. I also make a strong case that at all points in the continuum, federal institutions can have a great impact on policy. I can not develop these arguments without directly addressing and confronting the most influential political scientist who has written on federalism, the late William H. Riker. Riker's classic and still influential arguments about federalism stand in fundamental opposition to those I advance in this paper. Once these conceptual and methodological debates about federalism have been addressed, in the third part of the paper, I construct and operationalize the analytic framework of the demos-constraining continuum, by evaluating four propositions about federalism, using data from India, Germany, Spain, the United States, and Brazil.

Keywords: federalism, democracy, Riker

## RÉSUMÉ

Vers une nouvelle analyse comparative du fédéralisme et de la démocratie: fédérations qui limitent ou élargissent le pouvoir du demos  
Cet article examine trois questions. Tout d'abord, on montre que les études sur la démocratisation, le fédéralisme et le nationalisme se sont établies séparément; pour aboutir à des arguments plus significatifs et convaincants sur le fédéralisme comparé, il faut mettre en rapport ces trois domaines d'études. Ensuite, on démontre que tous les systèmes fédératifs restreignent, au niveau du pouvoir central, la compétence législative des élus.

Pourtant, il est analytiquement et politiquement fructueux d'étudier les systèmes de démocratie fédéralistes comme faisant partie d'un continuum de fédérations qui limitent ou élargissent le pouvoir des citoyens de la polis (demos constraining to demos enabling continuum). Il est très important de remarquer que, dans tous les points du continuum, les institutions fédérales peuvent avoir un grand impact sur les décisions politiques. Il serait impossible de discuter ces arguments sans faire appel au plus important politologue ayant écrit sur le fédéralisme, feu William H. Riker. Les arguments classiques de Riker sur le fédéralisme, encore reconnus aujourd'hui, sont entièrement à l'opposé de ceux qu'on propose dans cet article. Dans la troisième partie, après avoir posé les jalons de cette discussion conceptuelle et méthodologique sur le fédéralisme, on construit le modèle analytique du continuum proposé, à travers l'examen de quatre cas: l'Inde, l'Allemagne, l'Espagne, les États-Unis et le Brésil.

Mots-clé: fédéralisme; démocratie; Riker

STEPAN, Alfred. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. *Disponível em* [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-2581999000200001&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-2581999000200001&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em 18/09/06.