



TEXTO PARA DISCUSSÃO

ISSN 0103-9466

480

Um olhar sobre o federalismo americano

Francisco Luiz C. Lopreato

Junho 2025



ie Instituto de
economia

Um olhar sobre o federalismo americano

Francisco Luiz C. Lopreato^{1, 2}

Resumo

O texto discute as características centrais do federalismo americano. A análise parte do ato de fundação. As condições da confederação e do modelo de federação são decisivas na definição de traços indelévels do arranjo federativo. A concepção de dois entes soberanos permitiu aos estados conter a expansão do governo central que, por sua vez, contou com cláusulas constitucionais que lhe deram o direito de adotar normas de caráter nacional e de limitar a liberdade dos estados. O processo, aclamado como *dual federalism*, pode ser mais bem avaliado se visto como um movimento conjunto em que se estabelece condições de mútua dependência e cooperação, com divisão de espaços e constantes negociações em torno das atribuições de cada esfera de governo. A falta de limites claros dos direitos legislativos deixou opaca a divisão de quem faz o quê. As negociações e os conflitos tornaram-se parte do movimento de evolução federativa. A Suprema Corte assumiu a tarefa de arbitrar os conflitos e a as suas decisões surgiram como peças essenciais do modelo. A possibilidade de reinterpretação das normas constitucionais flexibilizou o regime e permitiu a sua adaptação às circunstâncias econômicas e políticas de cada momento histórico.

Palavra-chave: Federalismo; Estados Unidos.

Abstract

An overview of American federalism

The text discusses the central characteristics of American federalism. The analysis starts with the founding act. The conditions of the confederation and the federal model are decisive in defining the indelible traits of the federal arrangement. The conception of two sovereign entities allowed states to contain the expansion of the central government, which, in turn, had constitutional clauses granting it the right to adopt national standards and limit the freedom of the states. The process, hailed as *dual federalism*, can be better assessed when viewed as a joint movement in which conditions of mutual dependence and cooperation are established, with division of spaces and constant negotiations regarding the responsibilities of each government sphere. The lack of clear boundaries regarding legislative rights made the division of who does what opaque. Negotiations and conflicts became part of the movement of federal evolution. The Supreme Court took on the task of arbitrating conflicts, and its decisions emerged as essential elements of the model. The possibility of reinterpreting constitutional norms made the regime flexible and allowed it to adapt to the economic and political circumstances of each historical moment.

Keyword: Federalism; United States.

JEL: H77.

Introdução

O federalismo americano desperta interesse especial por ser o pioneiro e guiar outras experiências. A proposta, inédita, não se baseou em parâmetros prévios. A insegurança em relação aos caminhos a trilhar e aos resultados a serem alcançados tornou-se a característica essencial do processo e definiu o caráter não linear da construção do modelo final.

(1) Professor livre docente (aposentado) do IE/Unicamp, atualmente professor colaborador. E-mail: lopreato@unicamp.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6193-3774>.

(2) Agradeço os comentários do Professor Sérgio Prado.

A confederação, o acordo inicial, logo se revelou inadequado por inviabilizar o papel do governo central como agente capaz de concatenar as ações conjuntas e não aglutinar os interesses em defesa das treze colônias originárias.

O fracasso do modelo original deu lugar à busca de um sistema alternativo, em que o governo central teria maior força e os direitos dos estados seriam preservados. O novo projeto não surgiu como solução pronta. O seu ineditismo exigiu a costura de interesses múltiplos, em condições ímpares, graças à diversidade de opiniões e a construção dos argumentos ao longo do processo de discussão.

Os embates ocorreram a partir de dois grupos básicos: os favoráveis e os contra ao maior poder do centro. Eles tinham em comum certos princípios fundamentais, como democracia, liberdade individual e garantia dos direitos dos estados. Não obstante, a resistência aos acordos colocava-se graças às distintas concepções sobre o alcance do governo central, a dimensão da soberania estadual e as fronteiras das atribuições de cada esfera de governo.

As discussões orientaram-se pelos princípios gerais e o dissenso sobre o modelo de federalismo e as atribuições dos estados colocou entraves às decisões. A impossibilidade de um grupo impor as suas convicções aos demais deixou o projeto preso a certos parâmetros e tornou inelutável a necessidade de a solução contemplar vários interesses simultaneamente.

A solução de compromisso definiu o caráter dúbio do desenho constitucional, obrigado a atender distintos pontos de vistas de modo a viabilizar a aprovação do plano. O que levou artigos assertivos sobre a estrutura do regime federativo a conviver com outros passíveis de diferentes interpretações. Assim, a possibilidade de reinterpretar a Constituição assumiu a posição de pedra de toque do federalismo americano, pois não há acordo sobre qual a efetiva proposta do documento.

O centro nevrálgico do debate não se colocou na escolha do regime federalista nem na necessidade de criar um Estado definindo formas de repartição de poderes capazes de afastar o risco de se instalar um poder de tipo semelhante ao dos colonizadores ingleses. A divisão das atribuições entre níveis de governos e os elementos de *checks and balance*, com a partilha do poder em três áreas (executivo, legislativo e judiciário), contemplaram interesses comuns e foram bem aceitos.

O entrave colocou-se na distribuição dos poderes legislativos e no alcance das soberanias dos entes federativos. A falta de consenso impediu a clara definição dos espaços de cada esfera de governo. A obrigação de contemplar diversos interesses levou a soluções nebulosas e deixou vários pontos em aberto, sujeitos a decisões interpretativas.

A Constituição contrapôs a leitura do todo com a de artigos isolados. A visão que se extrai da leitura de um tópico único está sujeita a questionamentos a partir da interpretação de outras partes. Isto deixa dúvidas sobre a compreensão do conjunto. O modelo constitucional define de modo claro as tarefas básicas de competência exclusiva do Congresso Nacional, mas é opaco na atribuição do poder de decisão sobre outras áreas, já que não fica bem definido o alcance da soberania estadual nem o direito de o legislativo federal avançar na regulação de campos de interesse dos outros níveis de governo. Assim, a solução do modelo constitucional colocou de forma latente ameaça de conflito entre as esferas de governo e transformou a Suprema Corte em peça angular do regime federativo, uma vez que as suas decisões interferem no poder do centro ou dos estados de definirem as ações em diferentes campos.

A incerteza abre os espaços em disputa dificulta a análise da federação americana. Discute-se até hoje se o *dual federalism* retrata de modo adequado a realidade institucional ou se as atribuições das esferas de governo dependem amplamente da cooperação e de negociações *ad hoc*. Os debates continuam e não há consenso se deve prevalecer o peso das decisões unilaterais ou os arranjos particulares dos espaços, em que são possíveis várias soluções e os estados participam das definições das políticas públicas por meio dos debates no Congresso ou no executivo federal.

A nebulosidade na atribuição do poder de decisão na execução de diferentes tarefas e o papel particular da Suprema Corte abrem espaço a soluções negociadas, cujos encaminhamentos seguem o rito do seu tempo. Os momentos de reconfiguração das condições políticas, econômicas e sociais, apesar de não gerarem alterações de vulto das características basilares do regime federativo, interferem na escolha das soluções possíveis e dão lugar ao limiar de etapas distintas do sistema. Assim, a constituição, embora formalmente rígida, está aberta a reinterpretarções e permite a criação de um modelo flexível, com a adaptação das normas constitucionais às condições do tempo.

A carta coloca-se, mesmo sem mudanças formais, como instrumento vivo responsável por estabelecer vínculos entre as decisões da Suprema Corte e a evolução do sistema federativo. Isto permite a estrutura institucional acomodar-se às mudanças de cada tempo e alcançar soluções capazes de responder ao quadro de correlação de forças e às condições sociais e econômicas específicas de cada momento sem que as suas sucessivas configurações neguem as características básicas do regime de garantir o direito federal de delinear os traços gerais do sistema ao mesmo tempo em que preserva a soberania estadual.

O texto recorre a quatro tópicos para analisar as particularidades da experiência americana. O primeiro discute a origem do federalismo americano e o desenho constitucional. O propósito é olhar os poderes legislativos de cada esfera de governo e questionar o ideal do *dual federalism* como elemento definidor da experiência americana. O segundo analisa o papel da Suprema Corte e os traços do sistema partidário. O terceiro avalia as relações intergovernamentais e as fases das articulações entre o centro e os entes estaduais. As considerações finais destacam pontos centrais das especificidades da experiência do federalismo americano.

1 Origem do federalismo americano e o desenho constitucional

Os regimes federativos constituem unidades dinâmicas compostas por várias estruturas e elementos interligados definidos por um conjunto de leis e princípios. As opções de organização são múltiplas e diferentes federações apresentam disposições institucionais comuns, pois vários tipos de estruturas são consistentes com os princípios federalistas. As experiências concretas, no entanto, revelam a presença de configurações específicas, definindo arranjos federativos próprios, expressos no modo particular de engendrar características institucionais. Estas tendem a perpetuar-se no tempo e a delinear a maneira de as nações conduzirem as suas decisões, o que leva à reprodução de traços basilares e à continuidade de suas trajetórias, preservando, assim, a diferenciação dos vários modelos de federalismo (Lopreato, 2024).

A análise de realidades concretas requer entender a escolha institucional original e suas transformações no tempo, a fim de mapear as alterações do arranjo inicial e o surgimento de outras configurações do desenho federativo.

O momento de escolha do regime de governo e a composição das forças políticas delineiam o arranjo federativo e as suas características peculiares. O modelo da federação americana está atrelado às condições de formação da nação. A luta de independência das treze colônias contra o domínio inglês levou inicialmente ao acordo de criação de uma confederação (1777), logo superado por um plano mais ambicioso de definição do modelo federativo da Constituição de 1787.

Os dois modelos institucionais refletem as diferentes circunstâncias e a transição revelou traços de continuidade e de afastamentos da proposta original. O momento inicial de domínio praticamente absoluto dos estados e de baixa complexidade institucional deu lugar a outro em que prevaleceu a divisão de poder, com estados ainda fortes e um governo central (Congresso e executivo) mais bem estruturado e com capacidade decisória.

As treze colônias, logo após a Declaração da Independência e antes do final da guerra de independência, definem a Confederação como um sistema de governo baseado na congregação de interesses de unidades amigas (*a firm league of friendship*), com o propósito de assegurar a defesa comum, a liberdade e o bem-estar de todos (artigo III).³

O acordo, de caráter perpétuo, indicou a união perene de governos soberanos e garantiu a total liberdade, respeito ao direito individual e igualdade de condições para os entes sustentarem a independência de ações (Elazar, 1982). Os estados eram donos de todos os poderes e direitos, exceto aqueles delegados expressamente ao governo central em reuniões do Congresso (artigo II).⁴ Ou seja, as atribuições do centro decorriam de concessões dos estados, a quem cabia o controle do arranjo institucional e a liberdade de ditar a condução do processo.

O *United States Congress*, formado por delegados dos treze estados, com direito a um único voto, compunha o corpo diretivo e exercia o poder decisório, pois não se criaram órgãos independentes do executivo e judiciário. As decisões de repasse de atribuições de interesse geral ao Congresso eram renovadas a cada momento e exigiam maioria expressiva, correspondente a nove dos treze estados⁵. Nos períodos de recesso do órgão, uma comissão (*Committee of the States*) formada

(3) *Articles of Confederation 1777 ARTICLE III. The said States hereby severally enter into a firm league of friendship with each other, for their common defence, the security of their liberties, and their mutual and general welfare, binding themselves to assist each other, against all force offered to, or attacks made upon them, or any of them, on account of religion, sovereignty, trade, or any other pretence whatever.*

(4) *Articles of Confederation 1777. ARTICLE II. Each State retains its sovereignty, freedom and independence, and every power, jurisdiction and right, which is not by this confederation expressly delegated to the United States, in Congress assembled.*

(5) *Articles of Confederation 1777. ARTICLE IX. The United States in Congress assembled shall never engage in a war, nor grant letters of marque and reprisal in time of peace, nor enter into any treaties or alliances, nor coin money, nor regulate the value thereof, nor ascertain the sums and expenses necessary for the defence and welfare of the United States, or any of them, nor emit bills, nor borrow money on the credit of the United States, nor appropriate money, nor agree upon the number of vessels of war, to be built or purchased, or the number of land or sea forces to be raised, nor appoint a commander in chief of the army or navy, unless nine States assent to the same; nor shall a question on any other point, except for adjourning from day to day be determined, unless by the votes of a majority of the United States in Congress assembled.*

por um delegado de cada unidade cumpria o papel de administrar os assuntos gerais sob a orientação do Congresso (Zimmermann, 2008; Parker, 2015).

As ações do órgão central limitavam-se às atribuições de paz e guerra: a criação e manutenção das forças armadas destinadas a prover a defesa comum, o direito de regular a liga e o valor das moedas, o serviço de correios, além da arbitragem dos conflitos entre os membros e a representação legal nas relações externas. Todavia, o centro não tinha o direito de cobrar os tributos necessários à manutenção do exército e marinha; não possuía autoridade para fazer cumprir suas leis e tratados com as nações estrangeiras, nem condições de estabelecer leis uniformes a todas as treze colônias, de regular o comércio interestadual e de resolver os conflitos de fronteiras.

Os estados, diante da fragilidade do governo central, controlavam os gastos e tinham a responsabilidade de custear a guerra e de responder pelos gastos exigidos na defesa comum e no bem-estar geral (artigo VIII).⁶ Além disso, comprometiam-se a respeitarem as decisões acordadas no âmbito do Congresso, mas atrelavam as possíveis alterações da aliança à aprovação e ratificação das suas respectivas legislaturas, o que deixava latente a ameaça de conflitos e sobrevivência do projeto.

A busca de união mais perfeita capaz de melhor atender os objetivos desejados tornou claro a inadequação do projeto inicial.⁷ O novo contexto político abriu caminho à federação na Constituição de 1787 e deu lugar ao fortalecimento do poder federal independente (Congresso e Executivo) e a formação de um arcabouço institucional de maior complexidade.

A configuração dos três poderes alargou os campos de negociação e criou o compartilhamento do poder. As tensões do processo deixaram de se restringir à disputa dos estados sobre as atribuições a serem repassadas à *league of friendship*. A federação deu outra dimensão e complexidade às discussões. A ampliação do poder central, como se analisa à frente, deslocou o debate para o modelo de relações intergovernamentais. As discussões extrapolaram a esfera dos estados e alcançaram os poderes executivo e legislativo federais, a exigir decisões sobre o espaço do poder central, o grau de soberania estadual e a distribuição dos poderes legislativos no controle das políticas públicas.

Os debates, dispostos em *The federalist Papers*, apresentaram, de um lado, os favoráveis a um governo nacional forte na condução dos destinos da nação e, de outro, os defensores da plena soberania estadual, com a garantia do poder sobre as questões de interesse próprio e liberdade de atuação.

A falta de hegemonia política de um grupo resultou na redação do texto constitucional como solução de compromisso. O documento buscou acomodar os diferentes interesses e aproximar o desejo dos dois grupos, atendendo, de um lado, a vontade dos antifederalistas de evitar a centralização

(6) *Articles of Confederation 1777 ARTICLE VIII. All charges of war, and all other expenses that shall be incurred for the common defence or general welfare, and allowed by the United States in Congress assembled, shall be defrayed out of a common treasury, which shall be supplied by the several States*esseção.

(7) Preâmbulo da Constituição de 1787: Nós, o povo dos Estados Unidos, a fim de formar uma União mais perfeita, estabelecer a justiça, assegurar a tranquilidade interna, prover a defesa comum, promover o bem-estar geral, e garantir para nós e para os nossos descendentes os benefícios da Liberdade, promulgamos e estabelecemos esta Constituição para os Estados Unidos da América.

do poder e garantir a soberania dos estados e, de outro, a preocupação dos federalistas de ampliar as instituições do governo central (Elazar, 1982).

As concessões aos dois grupos na elaboração da Constituição deixaram turvas as fronteiras dos espaços de poder da esfera federal e dos estados. Como se verá à frente, a estratégia incorporou à tradição política americana o debate sobre a interpretação do texto constitucional e levou a reinterpretações periódicas da norma legal nos momentos de reconfiguração da ordem econômica, política ou social, sem alterações formais do texto.⁸

1.1 A distribuição de poderes na Constituição de 1787

A Constituição de 1787 refletiu o balanço das forças políticas e consagrou o poder histórico dos estados na formação nacional. O quadro político institucional, composto, na esfera federal, por duas casas legislativas, a Presidência da República e a Suprema Corte, alteraram a dinâmica do modelo e reconfiguraram a maneira de os estados exercerem o status de entes soberanos.

O novo formato institucional alavancou a esfera federal e a colocou como ator político não subordinada à política de concessões estaduais típica da situação anterior. A dinâmica de negociação ganhou outra roupagem. A antiga lógica de dominação estadual ficou para trás e o processo político deixou de estar centrado fundamentalmente nos debates no plano horizontal, já que as instituições federais, sobretudo o Congresso, assumiram lugar privilegiado na proposição de embates e acordos políticos.

Todavia, os estados mantiveram-se como atores centrais em condições de negociar os seus espaços de poder. O projeto de federação acolheu a representação estadual como entes soberanos, com liberdade de conduzirem as ações próprias e força no plano nacional. A arena política passou a ser dividida com o campo federal e surgiu como peça central do debate a questão de como distribuir os espaços de decisão de cada esfera de governo.

O caráter ambivalente da Constituição tornou pouco clara a delimitação das fronteiras dos direitos legislativos. A necessidade de angariar apoio ao projeto de federação criou elementos constitucionais dúbios, ao estabelecer a convivência de estados com soberania plena – exceto nas atribuições exclusivas do legislativo e executivo federais – com as cláusulas genéricas do Congresso de criar leis se contrapondo ao exercício pleno da liberdade estadual.

Os interesses estaduais foram preservados mesmo em questões não consensuais, como o compromisso de manter a escravidão. Os estados escravocratas garantiram o direito de comercializar escravos até 1808 (artigo 1, seção 9) e a condição de os escravos não perderem este status em caso de fuga para estados não escravocratas, com a obrigação de serem devolvidos aos locais de origem (artigo IV seção2).

(8) Cf. Purcell (2007, p. 140): “Upon election to the House of Representatives in 1789, James Madison considered the overwhelming challenges that lay ahead and admitted how little the Constitution had actually settled. “We are in a wilderness without a single footstep to guide us” he confessed. Of the many things the Constitution had not settled, perhaps the most important was the locus of authority in construing the Constitution and resolving conflicts between the central government and the states. The matter had not been settled for an obvious reason. The founders harbored too many vague, incomplete, and conflicting ideas on the subject to underwrite any clear consensus.”

A divergência de posições criou conflitos latentes no interior do arranjo federativo que culminaram com a guerra civil. A luta vitoriosa, capitaneada pela esfera federal, significou um marco do federalismo americano por estabelecer as condições de defesa dos interesses nacionais e de imposição de limites à soberania estadual. A perda de influência dos estados do Sul no cenário político permitiu a abolição dos escravos (Emenda XIII, 1865) e o reconhecimento como cidadãos de todas as pessoas nascidas nos EUA (Emenda XIV, 1868), temas que dividiam o País e dificultavam o diálogo desde os primórdios da federação.

A intervenção federal em decisões internas dos estados sempre se colocou como matéria emblemática e elemento de discórdia das relações intergovernamentais. O espaço de regulação federal definiu-se por meio de normas constitucionais delegadas explicitamente ao governo central, sobretudo ao Congresso, e regras proibindo os estados de intervirem em áreas de caráter nacional.⁹ Os demais poderes legislativos foram atribuídos, de forma genérica, sem especificações, aos estados, que, no limite, passariam a gozar de ampla liberdade de condução dos seus interesses internos, longe da possível intervenção federal (Emenda X, 1791).¹⁰

A atenção à Emenda X levou intérpretes a destacarem o caráter dual do modelo (*dual federalism*), em que se destaca o controle exclusivo de diferentes áreas distribuído entre a esfera federal e os estados. Esta interpretação não reflete bem, a nosso juízo, o desenho constitucional, apesar de ter marcado profundamente a visão sobre o federalismo americano e continuar até hoje presente nas discussões (Shapiro, 2009).

As relações não ocorrem entre esferas plenamente soberanas, independentes, donas de poder absoluto de contextos regulatórios e de decisão sobre políticas públicas, embora existam, certamente, os espaços de soberania dos estados. O movimento é mais complexo e a compreensão do problema requer pensar a existência de entes independentes, com autoridade política, que promovem formas dinâmicas de interação entre si sem perder a sua integridade institucional e liberdade de decisão.

O conceito do *dual federalismo*, ao refletir o modelo de divisão de competências legislativas exclusivas, desconsidera o que entendemos ser o sentido principal da proposta constitucional. A convivência de autoridades políticas independentes (*dual sovereignty*) estabelece uma relação abrangente e abstrata de interdependência responsável pela definição dos movimentos de configuração do arranjo federativo (Young, 2014; 2001; Shapiro, 2009; Robertson, 2013, cap.13).

(9) Cf. Constituição, artigo 1, seção 10: Nenhum Estado poderá participar de tratado, aliança ou confederação; conceder cartas de corso; cunhar moeda; emitir títulos de crédito; autorizar, para pagamento de dívidas, o uso de qualquer coisa que não seja ouro e prata; votar leis de condenação sem julgamento, ou de caráter retroativo, ou que alterem as obrigações de contratos; ou conferir títulos de nobreza. Nenhum Estado poderá, sem o consentimento do Congresso, lançar impostos ou direitos sobre a importação ou a exportação salvo os absolutamente necessários à execução de suas leis de inspeção; o produto líquido de todos os direitos ou impostos lançados por um Estado sobre a importação ou exportação pertencerá ao Tesouro dos Estados Unidos, e todas as leis dessa natureza ficarão sujeitas à revisão e controle do Congresso. Nenhum Estado poderá, sem o consentimento do Congresso, lançar qualquer direito de tonelagem, manter em tempo de paz exércitos ou navios de guerra, concluir tratados ou alianças, quer com outro Estado, quer com potências estrangeiras, ou entrar em guerra, a menos que seja invadido ou esteja em perigo tão iminente que não admita demora.

(10) Emenda X: Os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por ela negados aos Estados, são reservados aos Estados ou ao povo.

A soberania do plano estadual é a *pedra de toque* do federalismo americano. Mas, é preciso conciliar o convívio de autoridades políticas independentes e o poder constitucional de o Congresso criar leis contrárias à legislação interna estadual. As cláusulas legais (*commerce clause*, *necessary and proper clause* e *supremacy clause*) dão o direito ao legislativo de propor políticas de alcance nacional. A possibilidade de o Congresso intervir em espaços estaduais criou condições concretas de incumbência concorrente em diferentes campos legislativos. Desse modo, o projeto colocou, potencialmente, a expansão de formas particulares de interação e divisão de competências legislativas como elemento do federalismo americano.

A expansão das formas de cooperação entre as esferas de governo teve de esperar o tempo histórico próprio de crescimento das ações públicas. As suas raízes, no entanto, já estavam dadas no momento em que se criaram as condições de as duas esferas de governo atuarem no mesmo campo. Em todas as situações, existe a obrigação de respeitar a coexistência entre a independência estadual e o direito federal de definir normas nacionais respeitadas por todos, que é a condição essencial para se alcançar relações concorrentes e modelos de interação de diferentes formatos.

A delimitação da fronteira entre as esferas de governo é um campo aberto e a decisão de estabelecer a linha demarcatória é um processo fluído, que nem sempre se apresenta de forma harmônica. A cada momento histórico as condições variam e as formas das configurações dos movimentos entre as esferas de governo se alteram. As mudanças dependem das normas do Congresso, de negociações e, em caso de conflitos, das decisões da Suprema Corte, definindo os limites de cada esfera de governo e os caminhos do federalismo americano.¹¹

As normas federais não anulam o direito dos estados, ao contrário, o redefine e geram formas específicas de inter-relações e movimentos interdependentes, conjuntos, em que as esferas compartilham a regulamentação e os serviços dirigidos aos cidadãos.¹² As ações geram constantes disputas sobre os limites dos espaços de soberania de cada esfera, o que leva à criação de formas latentes de tensões e conflitos, a exigir, com frequência, a arbitragem da Suprema Corte (Purcell, 2007; Ryan, 2012; Zimmernan, 2007; Barber, 2013; Shapiro, 2009).¹³

O governo central ganhou complexidade e capacidade operacional substancialmente superior à idealizada no período da Confederação. A divisão em três áreas – executivo, legislativo e judiciário

(11) Hills Jr. (1998) opta por trabalhar com o conceito de autonomia e não com o de *dual sovereignty*, por considerá-lo muito abstrato, mas o seu olhar é semelhante: “*In short, by granting state and local governments autonomy, the line between federal and state power is not fixed, but fluid; it responds to the costs and benefits of intergovernmental relations, seamlessly adjusting in that uncertain region where sovereigns meet*” (p. 817).

(12) Cf. Elazar (1965, p. 12-14): “*In the American case, the basic authority of the states is delineated in the Constitution and cannot be withdrawn except with their consent thus making dynamic federal action possible without concomitant reduction of local self-government by protecting the less formal institutions that deconcentrate power ... The pervasiveness of the partnership has led to the development of interdependent activities in which one government depends upon another (or both depend upon each other) for the enforcement of laws or the administration of programs otherwise not apparently ‘shared’.*”

(13) Cf. Purcell (2007, p. 86): “*The resulting dynamic generated a fluid and pragmatic interstate politics that repeatedly subverted the formal binary divide between states and nation. It generated pressures, interests, and alliances that consistently pressed against the doubly blurred lines of constitutional authority, and it prevented both “the nation” and “the states” from acting as monolithic entities capable of upholding and maintaining a consistent divide between their respective ‘spheres’ of authority.*”

– buscou criar mecanismos de *checks and balance*, em condições de conter os riscos de concentração de poder e de perda de relevância dos estados.

A figura do Presidente da República, antes ausente, avançou em espaços controlados anteriormente pelos estados no âmbito do Congresso da Confederação. O modelo não atribuiu encargos constitucionais significativos ao chefe do governo, nem deixou clara a delimitação formal de sua atuação. As atribuições são vagas e os encargos explícitos restringem-se a representante protocolar do Estado nas relações internacionais, comandante das forças militares, inclusive a dos estados se a serviço do País, e o direito de concluir, com a anuência do Senado, tratados e nomear figuras públicas, como embaixadores, ministros, cônsules e juízes da Suprema Corte, além de outros funcionários cujos cargos não tem nomeação prevista na Constituição (artigo 2, seção 2).^{14, 15}

A Constituição não confere ao Presidente a prerrogativa de submeter projetos de lei diretamente ao Congresso. Entretanto, permite que ele exerça o poder de veto e define o quorum mínimo de dois terços em ambas as casas legislativas para a sua derrubada (art. 1, seção 7). Esta atribuição presidencial fortalece seu poder de negociação, especialmente dentro de um sistema político bipartidário, onde não é comum votos da situação alinharem-se a propostas da oposição, sem, contudo, ofuscar o peso do Congresso e a sua condição de limitar a liberdade de ação do executivo.

O Congresso ocupa lugar de relevo no contexto político federal porque recebeu, como mostra o Box 1, a responsabilidade por decisões essenciais em diversas áreas: o comércio exterior e de comércio interestadual; as finanças públicas, como responsável pelo lançamento e arrecadação de impostos, contratação de empréstimos e controle da dívida pública; nas áreas financeira, monetária e cambial, com a gestão da moeda e do seu valor; na ordem judiciária, com o direito de criar os tribunais inferiores à Suprema Corte; na área militar, como agente a declarar guerra e tratar das questões relacionadas às forças armadas, além de promover as ciências e as artes e cuidar da defesa comum e do bem estar geral. Desse modo, o Congresso compartilha com o executivo, como parte do processo de *checks and balance*, as decisões fundamentais em vários campos de atividade.

(14) Cf. Constituição Artigo 2, seção 2: O Presidente será o chefe supremo do Exército e da Marinha dos Estados Unidos, e também da Milícia dos diversos estados, quando convocadas ao serviço ativo dos Estados Unidos Poderá pedir a opinião, por escrito, do chefe de cada uma das secretarias do Executivo sobre assuntos relativos às respectivas atribuições. Terá o poder de indulto e de graça por delitos contra os Estados Unidos, exceto nos casos de impeachment. Ele poderá, mediante parecer e aprovação do Senado, concluir tratados, desde que dois terços dos senadores presentes assim o decidam. Nomeará, mediante o parecer e aprovação do Senado, os embaixadores e outros ministros e cônsules, juízes do Supremo Tribunal, e todos os funcionários dos Estados Unidos cujos cargos, criados por lei, não têm nomeação prevista nesta Constituição.

(15) O direito (Artigo 2, seção 2) atribuído ao Presidente de nomear figuras proeminentes e todos os outros funcionários cuja nomeação não está prevista na Constituição, constitui a base legal que oferece ao chefe do executivo o poder implícito de demitir funcionários do governo (*removal power*), desde que observadas possíveis limitações impostas por legislação específica do Congresso. Este direito pode ser usado, como tem acontecido no início do governo Trump, de meio para afastar os funcionários que não compartilham com a visão ideológica da presidência.

BOX 1 - MATÉRIAS DE COMPETÊNCIA DO CONGRESSO
Lançar e arrecadar taxas, direitos, impostos e tributos Pagar dívidas e prover a defesa comum e o bem-estar geral dos EUA Levantar empréstimos sobre o crédito dos Estados Unidos Regular o comércio com as nações estrangeiras, entre os diversos estados, e com as tribos indígenas Estabelecer norma uniforme de naturalização, e leis uniformes de falência para todo o país Cunhar moeda e regular o seu valor, bem como o das moedas estrangeiras Estabelecer o padrão de pesos e medidas Tomar providências para a punição dos falsificadores de títulos públicos e da moeda corrente dos EUA Estabelecer agências e estradas para o serviço postal Promover o progresso da ciência e das artes úteis Criar tribunais inferiores à Suprema Corte Definir e punir atos de pirataria e delitos cometidos em alto mar, e as infrações ao direito das gentes Declarar guerra, expedir cartas de corso, e estabelecer regras para apresamentos em terra e no mar Organizar e manter exércitos e uma marinha de guerra Regulamentar a administração e disciplina das forças de terra e mar Regular a mobilização da guarda nacional para garantir o cumprimento das leis da União, reprimir insurreições, e repelir invasões Promover a organização, armamento, e treinamento da guarda nacional Exercer o poder legiferante exclusivo no distrito que se torne a sede do governo dos EUA Elaborar todas as leis necessárias e apropriadas ao exercício dos poderes acima especificados e dos demais que a presente Constituição confere ao Governo dos Estados Unidos, ou aos seus departamentos e funcionários
Fonte: Constituição, Artigo 1, seção 8

O lugar de destaque atribuído ao Congresso refletiu o peso estadual no arranjo federativo. Os estados mantiveram a influência na principal arena política do País. A Câmara assumiu o lugar de representação da população e os membros são escolhidos por votação popular, com o número de vagas vinculado ao tamanho da população de cada unidade. O Senado, por sua vez, tornou-se o representante da federação, com todos os estados tendo o mesmo número de membros (dois), eleitos pelas respectivas Assembleias estaduais¹⁶. A forma de escolha colocou em mãos dos estados condições de influenciar o processo legislativo, responsável por decisões em diferentes áreas, além de participar das votações em matérias de seu interesse e das discussões sobre *impeachment*, acordos internacionais, escolhas de embaixadores e de membros da Suprema Corte (Artigo 1 seção3).

A dimensão da esfera federal, com o Congresso e a Presidência, deu outra configuração às relações de poder. Os estados perderam a proeminência do período da Confederação. Não obstante, garantiram lugar decisivo na arena política, pois possuem amplos poderes legislativos, soberania na luta em defesa de seus espaços de atuação, lugar de destaque no Congresso por influenciar os membros da Câmara e, principalmente, do Senado e, como se discute à frente, participação direta nas escolhas eleitorais.

O modelo institucional deixou para trás o arcabouço simplificado da fase anterior e introduziu outro processo de tomada de decisões na esfera federal. A divisão da arena política entre estados, executivo e Congresso ampliou os espaços de discussão. As disputas entre o Congresso e estados soberanos, em um quadro marcado por fronteiras difusas sobre quem é o responsável por o quê, definiram a situação de conflito como elemento inerente do arranjo federativo. A dubiedade na distribuição dos direitos legislativos e a responsabilidade das duas esferas de governo de proteger os valores básicos da nação criaram um sistema sujeito a tensões permanentes, em que as soluções dos atritos dependiam do modo de a Suprema Corte interpretar a Constituição.

(16) As eleições pelas Assembleias Estaduais ocorreram até 1913, quando a Emenda Constitucional XVII introduziu a eleição popular para os membros do Senado.

1.2 Desdobramentos do arranjo constitucional

O desenho original da esfera federal atribuiu conjunto relevante de poderes ao Congresso e deu tratamento vago ao espaço da presidência. Entretanto, a força do executivo com o tempo cresceu acima da intenção dos fundadores, em função dos poderes discricionários do chefe de governo e da falta de delimitação formal de seu campo de atuação.

O Presidente, diante da inviabilidade de enviar diretamente projetos de lei ao Congresso, adotou, na prática, formas alternativas de influenciar o processo, com a negociação com os membros do legislativo sobre projetos de lei, o trabalho conjunto na redação das propostas e o encaminhamento ao Congresso de mensagens (*State of the Union*) com recomendações ou sugestões de propostas legislativas.

Além disso, o direito presidencial de editar ordens executivas, que não exigem a aprovação do Congresso, potencializou o exercício do poder em determinadas circunstâncias históricas. O uso dessas medidas cumpre a tarefa de delinear diretrizes em áreas onde não existe legislação específica sobre o tema. O executivo pode se servir dessa prática, sem delineamento constitucional próprio, para expandir de modo *ad hoc* o seu campo de ação. O alcance desse instrumento, certamente, está atrelado à capacidade de proposição e força política do executivo, mas é central o alinhamento com o Congresso. A indeterminação nos limites de atuação presidencial dá ao legislativo o direito de contestar judicialmente as decisões, alegando que o presidente estaria ultrapassando as suas competências (Chemerinsky, 2019, cap.4; Dinan, 2006).

O Congresso, graças à ampla gama de suas atribuições, ocupa lugar privilegiado no arranjo federativo e mantém extensas articulações com o executivo e os estados. A relação com o executivo decorre do seu poder sobre áreas vitais da gestão econômica (como a definição do valor máximo da dívida pública, as deliberações sobre a política tributária e fiscal e a política de crédito), o que coloca o legislativo como interlocutor singular em decisões de política econômica e no encaminhamento dos projetos de governo. O modo como caminha essa interlocução, como se discute em outro lugar, depende do controle partidário no executivo e nas duas casas legislativas, pois o dissenso político pode gerar embaraços relevantes às ações presidenciais.

As relações com os estados, por sua vez, são traços particulares da federação americana. A falta de delineamento preciso dos direitos legislativos, como se viu acima, atribuiu às duas esferas de governo a responsabilidade de proteger valores básicos da nação e de legislar em diferentes frentes de políticas públicas. O Congresso tem o poder legal de legislar sobre o comércio externo e interestadual (*commerce clause*) e de combater eventuais embaraços ao fluxo das operações. Além disso, pode elaborar as leis necessárias e apropriadas (*necessary and proper clause*) ao exercício pleno do conjunto de poderes constitucionais delegados a ele (Box 1) e usar a cláusula da supremacia da lei federal sobre a estadual (*supremacy clause*, artigo VI) para sustentar a sua posição em caso de sobreposição de normas.

A possibilidade de usar esses direitos constitucionais como fundamento legal de suas ações, algo que ficou conhecido como poderes implícitos (*implied powers*), deu condições de o Congresso ampliar as articulações intergovernamentais. A aplicação dessas prerrogativas, sem campo específico, funcionou como um instrumento para contemplar variados interesses em negociações com o executivo, as forças estaduais, diversos outros agentes e *lobbies* privados, através da criação de leis

de abrangência nacional, muitas vezes substituindo as normas estaduais ou locais (Tarr, 2005; Zimmernan, 2007; Purcell Jr., 2007, introdução).¹⁷

O movimento decorre da opacidade da repartição das tarefas que não permite afirmar categoricamente, a quem cabe legislar sobre vários campos específicos e dificulta delimitar as situações em que se aceita sem contestações a posição do Congresso de criar leis federais em substituição ou invalidando leis estaduais ou locais (movimento conhecido como *preemption*).

O avanço sistemático de proposições do Congresso mexeu com a liberdade estadual e deu margem a controvérsias e disputas intergovernamentais por ocupação de espaços entre os atores interessados em ampliar o campo das políticas de abrangência nacional e as forças a favor do direito soberano dos estados de controle das políticas em seu território (Chemersinsky, 2019, cap.5).

A iniciativa do Congresso de empregar as competências constitucionais como respaldo jurídico para intervir em várias áreas (*implied powers*) provocou a sobreposição dos direitos legislativos das esferas de governo e situações de tensão enraizadas no federalismo americano. O movimento criou ambientes regulatórios onde os governos operam o mesmo campo de atividade em conjunto, contrastando com a determinação da Emenda X de prevalência de trabalho de autoridades com poderes exclusivos (Ryan, 2011, cap.1).¹⁸

O formato das relações intergovernamentais, com normas nacionais e legislações sobrepostas, não negam a força política nem a característica singular do arranjo federativo de atribuir aos estados o domínio significativo sobre um conjunto de ações. A influência do governo central (Executivo e Congresso) ocorre por meio de legislações gerais, agências federais ou repasse de recursos, enquanto os estados compartilham as decisões e controlam as políticas públicas em seu território, bem como a responsabilidade dos governos locais nas diversas tarefas.

O processo garante o predomínio estadual e local na oferta de serviços públicos, como mostram os quadros 1 e 2, retirados de Fox (2007), e gera diferentes configurações institucionais de acordo com as especificidades estaduais, uma vez que eles são livres para negociarem com a esfera federal e estabelecerem regras convenientes aos seus interesses.¹⁹

(17) Cf. Purcell (2007, p. 8): "... the Constitution did create a governmental structure with an essential and unalterable core, but it suggests that the core lay not in any "assigned" or "carefully crafted" balance but rather in a dynamic combination of [] interrelated elements that allow se a range of acceptable permutations".

(18) Cf. Ryan (2011, p. 10): "The Tenth Amendment establishes that the Constitution (1) delegates some powers to the federal government, (2) prohibits some to the states, and (3) reserves powers that fit in neither of these two sets to the states (or perhaps the people). Standing alone, the Tenth Amendment's only unique contribution is to suggest that there are at least some unspecified powers that may belong wholly to the states. But it does not specify what these are; we can only parse them out by negative inference to other constitutional provisions that specifically delegate federal authority or proscribe state action. The Tenth Amendment further (and unremarkably) affirms that the Constitution delegates some authority to the federal government, and, read together with the inherently vague Supremacy Clause, suggests that at least some of this authority may be wielded exclusively at the federal level, preempting contrary state law. However, neither the Tenth Amendment nor the Supremacy Clause nor any other provision in the Constitution decisively resolves whether there may also be regulatory spaces in which both the states and the federal government may operate (if they have not been withdrawn from either's commission by express constitutional limitation or unambiguous congressional preemption). This is the realm of jurisdictional overlap that engenders so much federalism controversy and uncertainty."

(19) Cf. Fox (2007, p. 347): "Counties are the basic unit of local government in many states, and the 3,034 counties cover the geographic space of the United States. There are an additional 35,933 subcounty general-purpose governments, which are normally called cities, towns, or townships. These general purpose sub county governments house 82.5 percent of the us population. The number of general-purpose governments has grown slowly from the 34,009

A influência estadual não se restringe à oferta de serviços à população. Os estados participam diretamente de decisões centrais e são interlocutores privilegiados na configuração do arranjo federativo. Primeiro, porque as discussões sobre mudanças das regras constitucionais dependem do apoio de pelo menos dois terços das unidades, de modo que qualquer medida precisa ser amplamente negociada e dificilmente se aprova algo contra os seus interesses, o que afasta a chance de alterações constitucionais que reneguem os espaços alcançados no projeto original da federação.

Quadro 1

Responsabilidade legislativa e prestação efetiva de serviços diferentes níveis de governo		
Responsabilidade Legislativa (de juri)	Serviços Públicos	Alocação real de função (de fato)
Estados/local	Ensino Superior	Estados/local
Estados/local	Primário/secundário	Estados/local
Federal	Defesa	Federal
Federal/Estados/Local	Polícia	Federal/Estados/Local
Estados/local	Incêndio	Local
Federal/Estados/Local	Prisão	Federal/Estados/Local
Federal/Estados/Local	Saúde/Hospital	Federal/Estados/Local
Estados/local	Lixo sólido	Local
Estados/local	Esgoto	Local
Estados/local	Água	Local
Federal	Serviço Postal	Federal
Federal/Estados/Local	Parques e Recreação	Federal/Estados/Local
Federal/Estados/Local	Estradas	Estados/local

Fonte: Fox (2007:351:Tabela 2)

Quadro 2

Despesas diretas por função e nível de governo (%)				
Função	Federal	Estados	Local	Total
Defesa	100	0	0	100
Juros	65.7	13.8	20.5	100
Administração	40.0	25.9	34.1	100
Lei e Ordem				100
Serviços Econômicos				100
Serviços Sociais				100
Saúde	66.8	14.5	18.7	100
Educação	4.4	26.4	69.2	100
Subsídios				100
Total	45.7	24.4	29.9	100

Fonte: Fox (2007:352:Tabela 3)

Além disso, o domínio das regras eleitorais garante aos estados o papel de atores centrais do processo político, apesar do avanço no tempo de normas nacionais limitando a discricionariedade estadual no processo eleitoral. Várias medidas restringiram a plena liberdade estadual e homogeneizaram certos parâmetros eleitorais. A Emenda XIV (1868) reconheceu como cidadãos todos os nascidos (naturalizados) nos EUA; a Emenda XV (1870) estabeleceu que o direito de voto dos cidadãos não poderia ser negado ou cerceado por motivo de raça, cor ou estado anterior de escravidão e por questão de sexo (Emenda XIX, 1920). A Emenda XXIV (1964) proibiu cercear o voto dos cidadãos em eleições majoritárias (Presidente, Vice, Senador ou Deputado Federal) em razão de dívida de qualquer imposto.

A lei federal do direito de voto de 1965 (*Voting Rights Act, 1965*) voltou a tratar do direito de voto dos cidadãos, com o objetivo de eliminar barreiras legais e práticas discriminatórias, como o traçado das linhas dos distritos eleitorais, que limitavam a participação plena de grupos minoritários no processo eleitoral. Por fim, o governo federal, a partir do ato de 1965, ampliou o seu papel na

governments that existed fifty years ago, although the number has not risen over the past ten years. There are 48,558 special-purpose districts. Some of these districts have the same boundaries as do the counties in which they are located, but most do not. Special-purpose districts are created to undertake only one or a few responsibilities; indeed, 91 percent perform only one function. Special purpose districts are local governments created to deal with such issues as, for example, education, hospitals, fire protection, housing, water supply, sewerage, highways, air transportation, economic development, flood control and drainage, and soil conservation. The largest number of special purpose districts occurs with regard to education (15,014), followed by fire protection, water supply, housing, drainage and flood control, and soil and water conservation."

supervisão das eleições locais e adotou outras legislações de modo a garantir direitos iguais a todos os eleitores.²⁰

A restrição mais importante ocorreu no momento em que as eleições dos senadores perderam o vínculo com as Assembleias estaduais e passaram a ser feita por votação popular (Emenda XVII, 1913). Os representantes desvincularam-se da base estadual e ganharam maior independência no voto e a vontade dos dirigentes passou a depender mais da articulação do governador com a respectiva bancada e de lobbies de instituições públicas e privadas. Todavia, a aprovação dessas medidas não negou a liberdade estadual de definirem os critérios gerais das questões eleitorais, inclusive com proposições *ad hoc* válidas para atender interesses políticos ocasionais.

A seleção dos critérios de votação garante a influência estadual na escolha dos representantes ao Congresso e dos candidatos à presidência. Ademais, o método de escolha do Presidente no Colégio Eleitoral, assentado na proposta federativa, mantém a intervenção estadual na composição política e na dinâmica do sistema partidário porque requer que as negociações necessariamente passem por esse plano de governo (Nussbaumer, 2013; Gerston, 2007; Dinan, 2006).

1.3 Distribuição do poder de tributação

O direito de tributar acompanhou a trilha dos outros poderes legislativos. As duas esferas de governo têm liberdade de criar impostos e definir as próprias estruturas tributárias, constituindo sistemas tributários legalmente independentes, com características próprias e estruturas distintas.

No plano federal, o Congresso ocupa posição central nas questões tributária e fiscal, por ser o responsável legal pelos parâmetros gerais da área. A sua participação direta nas decisões de política fiscal e orçamentária, inclusive com a prerrogativa de fixar o valor máximo da dívida pública, requer uma estreita relação e o compartilhando das principais deliberações com o executivo. Além disso, o órgão estabelece intensas negociações com os estados, já que controla volume expressivo dos programas de transferência de renda e decide as condições do repasse e discute a forma de participação dos governos subnacionais.

Os estados têm liberdade legal de definir os próprios sistemas tributários e devem respeitar apenas as restrições de não tributar o comércio interestadual e o internacional nem impor condições contrárias às normas legais. Mas, as respectivas constituições e administrações fazendárias são responsáveis pelas decisões nas áreas tributária e fiscal e respondem também pelas questões relativas à competência tributária e atuação dos governos locais.

Os sistemas tributários, apesar de legalmente independentes, em geral são convergentes (ver quadro 3). As receitas de cada nível de governo concentram-se em tributos específicos e a composição

(20) Bowling e Pickerill (2013, p. 319): “*Nonetheless, since the Voting Rights Act in 1964, the federal government has played a role in overseeing local elections to ensure all voters are given equal opportunity to vote. Several legislative acts have provided more uniform guidelines and mandates for state and localities, most notably including the 1993 National Voter Registration Act (NVRA), the 2002 Help America Vote Act (HAVA), and most recently the Military and Overseas Voter Empowerment Act of 2009 (MOVE). NVRA mandated voter registration opportunities when citizens apply or renew drivers’ licenses. HAVA pushed state and local officials to create specific timelines, state wide voter registration lists, and provisional balloting. MOVE ensured that soldiers and overseas citizens receive absentee ballots in a timely manner as well as making sure the ballots are counted.*”

da receita pode variar seguindo as especificidades da cada unidade. Entretanto, os sistemas são interligados porque os estados normalmente seguem a legislação tributária federal na cobrança do imposto de renda individual e das corporações, bem como as transferências federais ocupam parcela significativa da receita dos estados e dos governos locais. O peso das transferências realça, desde logo, a interação com o Congresso e outras agências federais como característica do sistema tributário, já que a sustentação da autonomia estadual envolve discutir as condições em que se estabelecem esses repasses fiscais.

Quadro 3

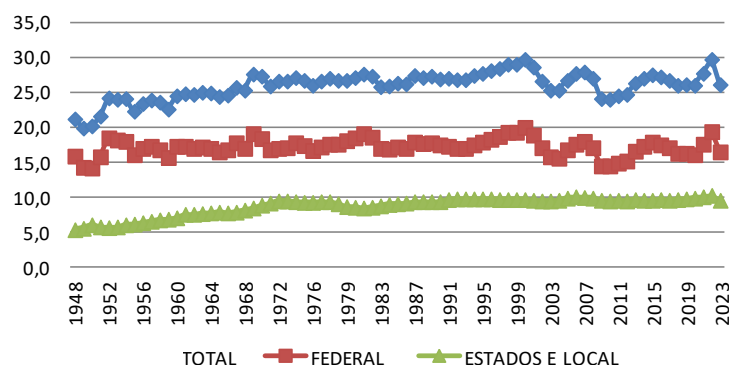
SOURCES OF GOVERNMENTS GENERAL REVENUE								
FEDERAL	Individual Income Taxes	Corporation Income Taxes	Social Insurance and Retirement Receipts	Excise Taxes	Other			
2023	49%	9,4%	36,4%	1,7%	3,5%			
STATES	Charges	Corporation Income Taxes	Individual Income Taxes	General Sales Taxes	Selective Sales Taxes	Property Taxes	Other	Transfers
2021	9%	3%	19%	14%	7%	1%	10%	37%
LOCAL	Charges	Corporation Income Taxes	Individual Income Taxes	General Sales Taxes	Selective Sales Taxes	Property Taxes	Other	Transfers
2021	16%	0%	2%	5%	2%	30%	8%	37%
Fonte: Historical Tables (federal); Tax Policy Center (state, local)								

A presença de sistemas tributários interdependentes eleva o risco de concorrência vertical, pois as decisões tributárias de um plano de governo geralmente têm implicações em outro e afeta a base tributária disponível da unidade. O risco de conflitos tributários nas relações horizontais também está presente graças à competição entre as unidades por atrair novas atividades e garantir melhor receita. Contudo, as práticas tributárias são uniformes e o problema é minimizado porque existem regras consolidadas sobre o local de cobrança, prevalecendo o princípio do destino nas operações de venda e o local de residência na cobrança sobre a renda dos indivíduos (Fox, 2007).²¹

O governo central, como geralmente ocorre, concentra a maior parcela da arrecadação (Gráfico 1) e o alto poder de gasto federal é usado em programas de transferência de renda que alimentam as relações intergovernamentais e constituem mecanismos federais direcionados a atender necessidades dos outros níveis de governo.

(21) Cf. Fox (2007, p. 360): “Personal income tax revenue from wages is generally distributed between states based on where the income is earned. Non-labour income is taxed in the state of residence. Sales taxes are due in the state where the goods and services are to be enjoyed or used – that is, on a destination basis. This is normally presumed to be the place where possession of the goods takes place.”

Gráfico 1
Receita própria como % do GDP



Fonte: Historical Tables.

As transferências de renda, embora ocupem lugar expressivo na composição das receitas dos estados e governos locais, não constituem um sistema definido constitucionalmente nem tem a preocupação formal de ser um mecanismo de equalização fiscal, como ocorre em outras federações.

As transferências são mecanismos tradicionais das relações entre as esferas de governo e cumpriram diferentes papéis no decorrer do tempo. Na fase em que prevaleceram as políticas keynesianas, o uso de transferências condicionadas serviu de mecanismo auxiliar de políticas de desenvolvimento de caráter nacional. Os parâmetros econômicos do período liberal alteraram a dinâmica anterior dos programas e parcela preponderante do valor total dos recursos repassados aos estados e governos locais concentrou-se nas transferências a pessoas, direcionadas a complementar o financiamento de programas sociais e os serviços públicos de saúde, educação e outros.²²

O maior peso das transferências a pessoas trouxe um sentido redistributivo aos gastos e provocou impacto positivo na disparidade da renda pessoal e na distribuição das receitas entre as unidades, sem, no entanto, constituir um programa efetivo de equalização fiscal, já que as transferências não têm o propósito legal de melhorar o equilíbrio da distribuição da receita per capita entre os estados ou governos locais.

Os programas são meios de compensar os estados pela concentração da receita tributária na esfera federal e formas de responder aos interesses federais. Porém, as decisões sobre transferências nacionais direcionadas a pessoas envolvem negociações e nem sempre alcançam totalmente os seus objetivos e se tornam efetivas. A obrigatoriedade de os programas aprovados no Congresso serem aceitos pelos estados coloca a possibilidade de conflitos de interesses entre os níveis de governo e os estados podem alegar que as normas aprovadas na esfera federal intervêm em áreas exclusivas de sua atuação e contestarem juridicamente as regras fixadas para a liberação dos recursos.

A contenda, normalmente de caráter político, faz com que os estados não aceitem receber os recursos atrelados aos programas, como ocorreu com o *Affordable Care Act* (conhecido como

(22) Exemplos de programas que envolvem transferências federais para estados incluem o **Medicaid** (programa de saúde para pessoas de baixa renda), o **Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP)** (programa de assistência alimentar), o **TANF** (Programa de Assistência Temporária para Famílias Necessitadas) e o **Title I** (programa de apoio a escolas com alta concentração de alunos de baixa renda).

Obamacare), e o problema acabe por ser encaminhado à decisão da Suprema Corte. No caso do *Obamacare*, os estados obtiveram ganho de causa e a decisão impediu a lei federal de obrigá-los a cumprirem a expansão compulsória do *Medicaid*, de modo que a decisão de seguir ou não as normas do programa federal passou a depender da vontade de cada unidade.

Os estados que não aceitaram as regras deixaram de receber a complementação de recursos federais. O que coloca o risco potencial de o conflito na disputa de interesses e de direitos legislativos dificultar as ações federais de caráter nacional, contribuindo, assim, para acentuar as diferenciações na disponibilidade de verba na cobertura de algumas áreas e servir de elemento disfuncional no combate à desigualdade social.

2 A Suprema Corte e o sistema partidário no federalismo americano

2.1 A Suprema Corte como instância de arbitragem dos conflitos federativos

O caráter ambivalente da Constituição, responsável por definir explicitamente poucos poderes legislativos não sujeitos a questionamentos e por deixar turvas as fronteiras de quem faz o quê e o grau de autonomia das esferas de governo, deu margem a contestações jurídicas.

As disputas de entes federativos em defesa de seus espaços de atuação tornaram o conflito elemento constitutivo do arranjo federativo e arma na luta dos atores contrariados em seus interesses ou supostos direitos de soberania. A questão é como encontrar as soluções desses embates recorrentes no cenário americano. Outras federações normalmente recorrem a emendas constitucionais ou mesmo medidas infraconstitucionais, mas esta saída esbarrou em sérios embaraços no federalismo americano em razão de as reformas constitucionais exigirem o apoio de dois terços dos membros do Congresso e a aprovação de dois terços dos estados.

A dificuldade de emendar a Constituição, a não ser em condições excepcionais, delegou à Suprema Corte o papel de árbitro das disputas de cunho federalista. As suas atribuições formais não variam substancialmente em relação a outras federações. Porém, a especificidade de sua atuação está em arbitrar disputas sobre direitos legislativos de governos soberanos, com base na interpretação de uma peça legal de natureza dúbia que aponta em direções conflitantes.

O aspecto nebuloso da repartição de direitos legislativos faz com que as decisões dependam de interpretações dos membros da corte, condicionadas pelas circunstâncias do momento e pelo entendimento do funcionamento do federalismo americano. Assim, o sentido das decisões pode mudar em consonância com a situação política e socioeconômica ou com a visão dos membros da corte sobre o alcance da soberania estadual e dos direitos do Congresso.

A alternância de situações facilitou a revisão de conceitos e a reinterpretação da Constituição. As decisões sobre a redistribuição dos poderes legislativos, com a formação de maioria a favor dos interesses estaduais ou do poder central, influenciaram diretamente a trajetória da federação. A Corte, graças ao impacto provocado por suas decisões, tornou-se referência obrigatória e vários veredictos passaram a ser reconhecidos por nomes específicos e se tornaram marco do processo de evolução da federação.²³

(23) Os exemplos são inúmeros. O Caso Dred Scott (também conhecido por Dred Scott vs Sandford) foi uma decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos de 1857, que sentenciou que as pessoas de ascendência africana, importadas

A reinterpretação dos princípios constitucionais interfere diretamente no direito de a esfera federal ou os estados decidirem o caminho das políticas públicas e, conseqüentemente, mexe nas relações intergovernamentais e na configuração do arranjo federativo.

As releituras transformaram a Constituição, de peça rígida e refratária a modificações, em produto flexível e aberta a incorporar mudanças, mesmo sem alterações do seu conteúdo formal. Assim, a aparente caducidade do instrumento legal transmutou-se em sinal de dinamismo e da natureza permeável da ordem federativa americana. O caráter de peça opaca e sujeita a diferentes olhares, assume outra conotação graças à capacidade de dar respostas consistentes à situação do momento, de ajustar os critérios de soberania ao sabor das circunstâncias e de redesenhar os rumos do arranjo federativo (Sonnicksen, 2022, cap. 3).

As decisões da Suprema Corte acompanharam bem as transformações do século XX. O avanço das políticas keynesianas contou com o suporte jurídico necessário à adoção de medidas de âmbito nacional que permitiram ao País responder as questões colocadas pela crise dos anos 30 até os anos dourados das décadas de 50 e 60. A revisão do projeto de desenvolvimento, com a expansão de proposições liberais, e o novo arranjo das forças políticas não encontraram barreiras no campo jurídico. As adaptações interpretativas no século XXI ocorreram no devido tempo e permitiram o ajuste do arranjo federativo à situação do momento.

A reinterpretação constitucional, aceita normalmente graças à própria dubiedade da escrita original, tornou-se o meio de promover alterações institucionais e apontou o caminho a ser seguido para driblar a rigidez formal da peça jurídica e garantir vida longa à Constituição.

2.2 O sistema partidário

O sistema partidário, ao lado da Suprema Corte, é outro elemento de relevo da dinâmica federativa. A formação do sistema partidário americano está diretamente articulada ao desenho dúbio do modelo constitucional original da federação. As questões federativas fazem parte da vida partidária e a eleição presidencial baseada no colégio eleitoral reforçou a posição dos políticos e líderes estaduais. O modelo transformou esses atores em interlocutores e parceiros do poder em Washington porque os candidatos a cargos nacionais dificilmente vencem sem o apoio das organizações partidárias estaduais e locais (Gardner, 2013).

A política americana, independente dos aspectos federativos, possui uma estrutura partidária nacional e disputas eleitorais em todos os níveis de governo, com o comando concentrado na cúpula central. Entretanto, a simples caracterização dos partidos políticos como entidades centralizadas deixa de lado elementos essenciais e oculta parte importante do dinamismo da federação, uma vez que os dirigentes partidários estaduais ocupam espaços de poder e participam da vida nacional em defesa dos interesses regionais (Bulman-Pozen, 2014).

para o país e mantidas como escravas, ou os seus descendentes, quer fossem ou não escravos, não estavam protegidas pela Constituição dos Estados Unidos e que nunca poderiam se tornar cidadãs daquele país. Também decidiu que o Congresso não tinha autoridade para proibir a escravidão nos então territórios federais da União. Mais recentemente, a decisão do caso *Dobbs vs Jakson* (2022) permitiu aos estados proibirem o aborto em seu território, anulando a decisão anterior (*Roe vs Wade*, 1973) que garantia o direito do aborto em todo o País.

O sistema partidário realiza um movimento de mão dupla. A ascensão dos partidos políticos nacionais respeita o jogo de influência em ambas as direções e a defesa de idiossincrasias regionais. O palco principal da política americana é o cenário nacional e os atores e dirigentes partidários situados na capital prevalecem nos debates, comandam as pautas gerais e influenciam a estratégia da política estadual. Contudo, a dominância da política nacional e os elos que ligam as duas instâncias de governo não eliminam a vida político partidária do plano estadual e local.

As pautas gerais ocupam lugar de destaque e são incorporadas ao cardápio dos partidos nos estados e nos governos locais, uma vez que é necessário o engajamento de todos e a identificação dos eleitores com as questões e políticas partidárias nacionais a fim de garantir a coerência dos propósitos políticos. Não obstante, as disputas políticas ocorrem em quadro significativo de descentralização, com as organizações estaduais e locais preservando a capacidade de formulação de políticas e a liberdade no trato dos interesses próprios, de modo que a simbiose de movimentos define a interação do sistema partidário com a dinâmica federativa.²⁴

A vida partidária nos estados e governos locais leva a formulações livres nos espaços de interesse de cada unidade e a construção de cenários não idênticos à proposta do plano nacional. Desse modo, a tendência de se alinhar às pautas nacionais e aos dirigentes centrais do partido não elimina a possibilidade de divergências nem a presença de formas autônomas de condução das questões locais, preocupadas com a defesa de valores e interesses próprios (Gardner, 2013; Bulman-Pozen, 2014).

O resultado é um quadro político partidário dinâmico, de aproximação e distanciamento, com a configuração de distintas situações a partir das particularidades das circunstâncias políticas e da composição dos interesses partidários. Os movimentos ocorrem ao sabor da disposição que assumem as forças políticas, considerando o partido no poder em Washington, a distribuição do controle das duas casas legislativas e a coloração (azul ou vermelho) do governo estadual.

As diferentes configurações mexem no arranjo partidário e no comportamento político, com implicações na dinâmica da federação. Nos momentos, não tão comuns, em que o mesmo partido comanda a presidência e as duas casas legislativas ganham fôlego as pautas do grupo político dominante e as negociações fluem, com o partido no poder canalizando os debates e servindo de instrumento à concretização das suas pautas prioritárias. A tramitação das propostas no plano federal ocorre de modo ágil e os estados alinhados tendem a incorporá-las em seus territórios a fim de darem coerência às bandeiras do partido. Por outro lado, os políticos e governadores do partido fora do poder em Washington precisam ser ativos e participantes da política nacional em defesa de suas pautas. A luta por sobrevivência política provoca o acirramento da oposição no Congresso e a reafirmação da soberania estadual, com a não aceitação de medidas aprovadas no plano federal e o questionamento judicial do direito federal de avançar na legislação das políticas públicas estaduais, transformando,

(24) Cf. Robertson (2018:52): “*This robust and varied federal political system, in turn, exerted a very strong decentralizing pull on party agendas. State and local parties have been able to tailor their appeals and candidates to the specific interests and cultures unique to each state. State political parties tailor their programs to different state constituencies, so that the actual policy goals of a ‘Republican’ ou ‘Democrat’ can and do vary across the United States. Federalism has made it difficult to develop an agenda for using Federal power that party adherents all across the nation could accept.*”

assim, a disputa estados versus governo central sobre a divisão dos poderes legislativos em questão partidária e motivo de acirrada oposição de *blues* e *reds*.

A dispersão de poder, com o executivo apoiado por apenas uma das casas legislativas ou sem o suporte da Câmara e do Senado, oferece outra configuração. A obrigação de negociar acordos partidários cria dificuldades em projetos polêmicos e eleva a resistência do Congresso contra as propostas do executivo, com risco de acirrar o antagonismo e colocar em xeque a capacidade de o Presidente definir políticas, como ocorreu com Barak Obama depois de perder o apoio do legislativo em 2010.

A disputa partidária contamina a relação do governo central com um número razoável de governadores de oposição à Washington e os estados veem no dissenso político o meio de se manterem vivos nos debates nacionais e de ocuparem espaços no cenário político à revelia da instância federal. Os atritos se alastram porque os políticos e os grupos de interesse públicos e privados, sem espaço de defesa de suas posições no plano federal, usam a esfera política estadual como palco de divulgação de suas ideias e veículo para confrontar o partido no poder (Robertson, 2018).

Os confrontos partidários também ocorrem, embora com menor visibilidade, no plano político horizontal. Os partidos políticos são entidades federadas e eles buscam defender proposições próprias a fim de reafirmarem a sua identidade e não passarem por simples seguidores de políticas emanadas da esfera federal. Os estados colocam-se, desse modo, como arenas dinâmicas e diversificadas, abertas a atritos inter e intrapartidários, cumprindo o papel de laboratórios de experimentação política, onde se envolvem múltiplos atores participantes de disputas políticas nacionais, sem abrir mão das questões particulares e do pluralismo associados aos espaços subnacionais (Bulman-Pozen, 2014).

A recente polarização da vida política americana agregou novos traços à dinâmica partidária, com implicações na ordem federativa. O conflito partidário, embora sempre presente, gerou um quadro agudo de impasses e exacerbação de antigas tendências, o que reduziu os espaços de negociação e generalizou os atritos. A luta pelo controle político nacional levou os partidos a assumirem posições cada vez mais antagonicas e a se tornarem tribos separadas por diferenças irreconciliáveis. A distinção ideológica e a defesa de posições extremas contagiam os eleitores, conservadores e liberais, que se organizam em comunidades reais e virtuais, abertas a conflitos, sem disposição de aceitarem o contraditório e sem expectativa de adotarem posições conciliatórias (Conlan, 2017; Robertson, 2018).

A situação belicosa ganhou cores fortes graças à velha tradição da política americana de conexão estreita dos grupos de interesses e das associações privadas com a definição de pautas partidárias. Os partidos incorporaram as questões de costumes, gênero, meio ambiente, aborto e outras como pautas programáticas e as alçaram ao topo dos embates ideológicos, constituindo um conjunto particular de bandeiras partidárias que se tornaram responsáveis por ampliar a identificação dos eleitores com os seus pares e por acirrar o antagonismo (Heaney, 2010).

Os eleitores presos a pautas ideológicas específicas passaram, cada vez mais, a associarem o voto no nível estadual e local ao seu partido de preferência na esfera nacional. Assim, a dicotomia observada na votação para presidente se reproduziu no plano subnacional e alterou o arranjo das

alianças políticas, com os grupos alijados do poder em um dado nível de governo buscando se aliar aos políticos de outro nível na tentativa de estreitar os vínculos e alcançar a defesa de suas posições (Blakeman; Banks, 2018).

O movimento aumentou o campo das disputas federativas e as situações de impasse nas revisões das políticas públicas nas trocas da cor do partido no poder.²⁵ Os formuladores de políticas estaduais recusam-se em adotar as políticas federais de coloração diferente à das unidades subnacionais, com implicações no modo tradicional de repasses intergovernamentais de recursos a políticas específicas (*grants*).²⁶ Vários governadores deixam de aceitar os recursos de programas federais de apoio às políticas estaduais e locais quando se encontram em campo oposto ao partido no poder em Washington e estão prontos para contestarem os esforços de adoção de políticas de caráter nacional.²⁷

O uso cada vez mais frequente dessa prática restringe a convergência de políticas públicas e afeta a coesão federativa, uma vez que os estados seguem distintas trajetórias e a diferenciação dos direitos dos cidadãos pode se alargar a depender da cor de referência do governo estadual (Conlan 2016; 2017).

3 As relações intergovernamentais

As relações intergovernamentais têm natureza singular na federação americana, ocorrem em quadro complexo e multifacetado, onde o governo federal e os estados, além de milhares de governos locais, participam e compartilham as atividades e a defesa dos costumes dos cidadãos.

(25) Falcão (2024) ilustra bem até onde pode chegar a dificuldade: “Em 2016, o Senado de maioria republicana se recusou a decidir sobre Merrick Garland, o indicado por Barack Obama para a vaga de Antonin Scalia na Suprema Corte. Naquela ocasião, Mitch McConnell, líder do Comissão Judiciária do Senado, fez claro bloqueio. Disse a Obama: “Presidente, o senhor não vai ocupar a vacância da Suprema Corte”. Não ocupou. O bloqueio político da votação por decurso de prazo legal deu certo. Quando assumiu, Trump mudou. Indicou ministros como Brett Kavanaugh e Amy Coney Barrett. Votados e aceitos. Em 2022, a Corte, já com maioria republicana, derruba “landmark cases” como a histórica decisão *Roe v. Wade*, sobre aborto. No mesmo ano, outra decisão de matiz trumpiana amplia o acesso a armas. Agora em 2024, a Corte confere imunidade para atos oficiais dos presidentes, inclusive para Trump.

(26) Nas palavras de Blakeman e Banks (2018, p. 13): “*State supreme court justices and judicial federalism itself likewise create yet another avenue through which policymakers within a state can oppose (or support) national policy. Not surprisingly, state attorneys general (AG) are prominent too. State AGs have historically been active litigants in the U.S Supreme Court, both as direct participants in lawsuits or as amicus friends of the court. Indeed, state AG litigation has become much more coordinated over the past thirty years, with AGs from several often joining in multistate lawsuits to both oppose and support federal policies. Attorneys general often respond to state business demands for economic policy litigation, or to interest group demands to address social issues through litigation, and AGs act upon their own ideological interests too. The federal government and Congress have also encouraged state AGs to take on more enforcement of federal policy, and some national policymakers have encouraged states to oppose and litigate against national policy.*”

(27) Como colocou Conlan (2017, p. 176): “*This technocratic system has increasingly come under assault in an era of partisan polarization, as was seen throughout the Obama administration. Beginning with the Recovery Act in 2009, many Republican governors and state legislatures began to refuse federal assistance at rates far higher than in the past, often for explicitly political or ideological reasons. For example, several governors turned down additional federal funds for extending unemployment insurance benefits. This was largely unprecedented in a period of high unemployment and strained state finances. Other Republican governors, such as John Kasich of Ohio, Scott Walker of Wisconsin, and Rick Scott of Florida, rejected millions of dollars for developing high-speed rail networks within their states. Such refusals, while not unprecedented, became more likely as polarization became entrenched and different parties controlled governments at different levels.*”

O princípio da soberania é o pilar central das interações entre as esferas de governo. As duas esferas de governo têm autonomia no trato das questões próprias e debatem o lugar das legislações nacionais e estaduais no manejo das políticas públicas, já que a Constituição não estabeleceu bem os limites da competência de cada um.

A disputa pelos espaços tornou-se marca do sistema e fator determinante da formação dos modelos de cooperação. As cláusulas constitucionais (*commerce clause*, *necessary and proper clause* e *supremacy clause*) deram à esfera federal o suporte legal para defender as políticas de caráter nacional ou princípios gerais da nação. Contudo, a obrigação de respeitar a Emenda X não a credencia a ditar soluções nem impor regras à revelia da vontade soberana dos entes subnacionais, de modo que o desenho do arranjo federativo não se configura como uma pirâmide, onde o governo central (Congresso e Presidência) ocupa o topo e os estados uma posição subordinada. Ao contrário, as relações intergovernamentais repousam no respeito à soberania e na necessidade de debater as medidas da esfera federal e os espaços de atuação de cada esfera de governo.

O processo interativo entre as partes define a formatação final das políticas públicas, por meio da negociação do alcance do domínio legislativo de cada nível de governo e dos modelos específicos das políticas públicas, a fim de se estabelecer a quem cabe a oferta do serviço e a distribuição do custo financeiro de cada programa.

O modelo americano não prevê legalmente espaços formais de cooperação, mas a interação das várias organizações estaduais, locais e privadas está sempre presente. As entidades intergovernamentais organizam-se normalmente por meio de comitês, forças-tarefas ou grupos de trabalho *ad hoc* criados como espaços de negociações, com formatos próprios de acordo com os campos de políticas²⁸, de modo a melhorar a comunicação e a governança das diferentes áreas, além de atuarem como grupos de pressão sobre o legislativo e o executivo.²⁹

O modelo difere do *executive federalism* e apresenta uma estrutura singular, em que elevado número de entidades, públicas e privadas, de diferentes dimensões, participam como representantes de interesses políticos, econômicos, sociais ou de pautas específicas.

As organizações são instrumentos de reverberação das pautas de interesse setoriais, de segmentos da sociedade e de lobistas de vários matizes, atuando como atores de arenas políticas e agentes influentes nas decisões políticas dos três níveis de governo. Os partidos, por sua vez,

(28) Kincaid (s.d., p. 55) destaca algumas entidades de caráter público de interesse: “Associação de Governadores Nacionais, o Conselho de Governos Estaduais, a Conferência Nacional de Assembleias Legislativas Estaduais, o Conselho de Intercâmbio Legislativo Americano, a Associação Nacional de Condados, a Liga Nacional das Cidades, a Conferência Americana de Prefeitos, a Associação Nacional de Cidades e Distritos Locais, e a Associação de Administração Internacional de Cidades/Condados”

(29) De acordo com Dinan (2006, p. 333): “*There are a number of opportunities for informal cooperation, particularly among state and local officials. Governors are members of the National Governors’ Association. State legislators attend meetings of the National Conference of State Legislatures (with many conservative state legislators attending meetings of the rival American Legislative Exchange Council). For state attorneys general, there is the National Association of Attorneys General. Meanwhile, officials from the major state administrative agencies are members of similar organizations. These state intergovernmental organizations – local officials have their own groups – provide forums to discuss common problems, learn about experimental solutions, and, most important, pool information and resources to lobby the federal government. State officials also meet in smaller groups, including by region (i.e., the Western Governors’ Association) and by party (i.e., the Republican Governors’ Association). There are also plenty of opportunities for ad hoc cooperation among particular groups of state officials.*”

integram-se a essas entidades e servem de veículos de transmissão dos temas debatidos na sociedade, o que permite transformá-los em pautas amplas e influentes na dinâmica das relações intergovernamentais.

O processo tradicional ganhou outros tons com a recente cisão ideológica e polarização política. A diversificação dos pontos nas pautas partidárias e o sectarismo no trato de várias delas aumentaram a tensão das relações federativas. A disputa pela ocupação do espaço político levou à ampliação do antagonismo partidário e os estados assumiram o protagonismo de defensores de políticas independentes, retomando a bandeira liberal do *dual federalism* como elemento determinante das relações intergovernamentais.

A volta ao centro do debate do *dual federalism* reacendeu velhas disputas sobre o caráter da federação americana e mostrou a dificuldade de consenso na interpretação das normas constitucionais e dos parâmetros das relações do poder central (Congresso e Executivo) e os outros níveis de governo. Vários autores retomaram a defesa da cooperação, consistente com a orientação de Elazar (1965), como a característica tradicional do sistema federativo.³⁰ Na visão de Zimmermann (2008), a dinâmica do movimento caracteriza-se por seu efeito caleidoscópico. A administração das várias áreas compartilhadas por mais de um nível de governo articulam diferentes modelos, com distintas formações conforme o estágio de desenvolvimento e as condições socioeconômicas. Shapiro (2009) vê o federalismo como um movimento polifônico (*polyphonic federalism*), onde convivem múltiplas e independentes fontes de autoridade política.³¹ O governo federal e os estados constituem centros alternativos de poder e constroem relações dominadas pela concorrência simultânea entre os poderes e não pela presença de enclaves de poder estadual protegidos da intrusão federal. Outros defendem o modelo de relações integradas e acreditam na existência de salvaguardas políticas de sustentação da participação dos estados no processo político nacional e autonomia na defesa de seus interesses (Kramer, 2000).

3.1 Preempção e mandatos

As formações das relações intergovernamentais estão intrinsicamente ligadas ao poder do Congresso de determinar linhas de condutas aos governos subnacionais em áreas específicas com base nos poderes implícitos decorrentes das cláusulas sobre o controle do comércio interestadual (*commerce clause*) e o direito de elaborar as leis necessárias e apropriadas ao exercício dos seus poderes constitucionais (*necessary and proper clause*).

O órgão recorre basicamente a dois mecanismos no trato com os governos subnacionais, os *mandatos* (*mandates*) e as *restrições* (*preemption*) que servem ao propósito de disseminar políticas de abrangência nacional e oferecer um padrão mínimo de atendimento aos cidadãos na aplicação das políticas públicas.

A utilização desses instrumentos, no entanto, gera controvérsia na configuração das relações intergovernamentais. A variedade de circunstâncias em que o Congresso os utiliza provoca conflitos,

(30) Cf. Elazar (1965, p. 11): “*Despite popular views to the contrary, intergovernmental collaboration is not a new phenomenon. Co-operative federalism – the patterned sharing of governmental activities by all levels of government – has been characteristic of the American federal system since its establishment.*”

(31) Shapiro (2009, cap. 3) discute linhas interpretativas que buscam ir além do *dual federalism*.

uma vez que não está claro até onde vão os limites das competências do legislativo sem infringir os direitos dos estados. Os que defendem a independência de atuação das esferas de governo veem esses instrumentos como parte do processo de centralização do poder na esfera federal em detrimento do espaço de decisão estadual e dão pouca ênfase à existência do diálogo e de formas de cooperação entre os níveis de governo.

Os mandatos (*mandates*) requerem de estados ou de governos locais a realização de atividades específicas ou o oferecimento de serviços com padrões nacionais mínimos em áreas prioritárias de políticas públicas. O alto potencial de atritos pode provocar longos processos de negociação, em que os estados questionam as políticas nacionais como justificativa aceitável para o Congresso intervir em atividades no âmbito estadual e defendem a necessidade de ressarcimento do valor dos gastos exigidos na adoção dos programas.

As restrições (*preemption*), por sua vez, são normas legais que negam, total ou parcialmente, o direito de os governos subnacionais legislar sobre certas áreas. As leis de *preemption* podem ser de dois tipos: completas ou parciais, a depender do alcance da legislação federal. A *preemption* completa dá ao Congresso o domínio de toda a legislação de uma área específica e a prerrogativa de vetar o poder regulatório estadual ou conceder a eles o direito de compartilharem a regulação do setor. Já o *preemption* parcial, presente na maior parte dos casos, retira apenas parte dos poderes regulatórios sem afastar a gestão estadual das políticas públicas, definindo o controle compartilhado, em que a presença federal ocorre em parte do sistema ou na negociação de políticas com padrões mínimos, com a execução das tarefas aos cuidados dos estados desde que cumpram, ao menos, o mínimo exigido em lei.

A *preemption* condicional é outra forma de o Congresso negociar programas e delegar a gestão aos estados e governos locais. As unidades apresentam um plano de execução condizente com parâmetros definidos em negociação com o Congresso, o que torna possível desenhar programas individualizados em condições de limitar o domínio dos órgãos de controle federal e de preservar os espaços de atuação das unidades (Hills Jr., 1998).

As políticas de padrões mínimos ganharam destaque nas relações intergovernamentais porque viabilizaram políticas de alcance nacional com certa uniformidade das formas de regulação setorial e o acesso das unidades subnacionais a recursos adicionais, ao mesmo tempo em que ampliaram as formas de cooperação intergovernamental e a diversidade de situações *ad hoc*. Os estados adaptaram as regras gerais de origem federal a fim de atenderem as políticas regulatórias e preservarem a discricionariedade de suas ações, sustentando, assim, as suas preferências e decisões na gestão dos programas, apesar de as ações terem a supervisão da esfera federal (Zimmermann, 2008).

Os programas intervieram no jogo federativo, direcionaram recursos a arranjos políticos e a setores de interesse, servindo de veículos de difusão das ideias dos partidos políticos e de aproximação com atores estaduais, locais ou privados. O processo cresce nos momentos em que o mesmo partido domina a Presidência e o Congresso. A facilidade de aprovação dos projetos de *mandates* e *preemption* permite propagar o programa partidário e atender as coalizões, além de servir aos grupos de interesses com participação no interior do partido e penetração na defesa de seus pontos de vistas em Washington.

A implementação desses instrumentos pode também surgir de iniciativas apresentadas pelos estados ao Congresso, em geral, como uma estratégia de concorrência entre eles, especialmente em situações onde a adoção de políticas específicas aumenta os custos em sua região e impacta a competitividade com unidades que não adotam políticas semelhantes. O estado interessado, a fim de contornar o problema, cobra de Washington a fixação de padrões nacionais de modo a igualar as condições de concorrência e evitar ações predatórias.

Além disso, o mecanismo pode também servir de veículo de difusão de políticas estaduais inovadoras que atraem a atenção federal e se tornam referência de reformas nacionais propagadas às outras unidades (Posner, 2008).

3.2 O lugar dos *grants*

Os repasses federais, os chamados *grants*, constituem, ao lado dos *mandates* e *preemptions*, outro instrumento influente no formato das relações intergovernamentais. O governo federal (Congresso e Executivo), devido a sua melhor capacidade fiscal, transfere aos estados e governos locais montantes expressivos quando se mede em termos monetários³², em relação ao produto bruto do País (Gráfico 2) e como participação no total dos gastos federais (Gráfico 3). Tais transferências exercem papel de destaque no sistema, uma vez que, em 2021, responderam por 37% das receitas dos estados e dos governos locais, conforme indica o quadro 3.

Gráfico 2

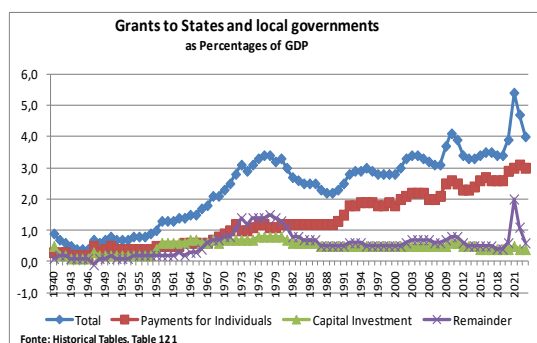
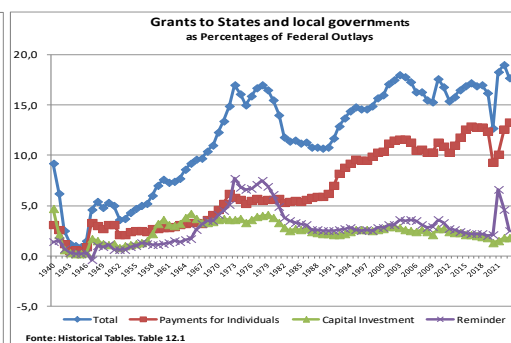


Gráfico 3



Os *grants* desempenham papel controverso na dinâmica do federalismo americano por ocuparem lugar expressivo como fonte de financiamento dos governos subnacionais e por apresentarem normalmente graus variados de condicionalidades. O que gera discussões sobre a ação desse instrumento: uns destacam o caráter coercitivo do instrumento e outros priorizam seus efeitos na integração das relações entre os níveis de governo, acreditando na capacidade dos estados de manterem o controle das decisões políticas internas.

Os *grants* assumem diferentes formatos e condições de condicionalidade. Os programas, em termos de regras de direcionamento, são divididos em três categorias. Os *categorical grants* são definidos como programas de subsídios autorizados para fins específicos. Os *block grants* atendem a

(32) Cf. White House. Historical Tables, Table 12.1, os repasses atingiram US\$ 1.193 em 2022 e US\$ 1.083 bilhões em 2023.

propósitos amplos e dão poder discriminatório às agências federais e aos beneficiários dos recursos, enquanto que os *general revenue sharing* têm alocação livre e liberdade de aplicação das cotas.

Os programas variam de acordo com a discricionariedade no uso dos recursos. As subvenções condicionais alcançam alto nível de monitoramento e supervisão do órgão federal, já as verbas não condicionadas permitem liberdade de aplicação e baixo grau de controle. Além disso, o modelo de distribuição dos valores pode ocorrer de diferentes maneiras a depender do caso: por meio de uma fórmula legislativa (*formula grants*), com base em processos de aplicação competitivos, quando as unidades disputam os recursos, ou de acordo com o tamanho da população da unidade.

O instrumento desempenhou funções diferentes de acordo com a situação econômica e as condições do momento político. Os *categorical grants* prevaleceram no período de dominância das políticas keynesianas quando se privilegiou os gastos condicionados dirigidos prioritariamente a frentes de investimentos em setores de interesse do projeto de desenvolvimento.

O avanço da ordem liberal alterou esse quadro. Os *grants* perderam a motivação de direcionar o crescimento e passaram a priorizar a área social, com o aumento das transferências à assistência a indivíduos e famílias de baixa renda, sobretudo, ao *Medicaid* (ver Gráfico 3).³³ Os programas complementam os gastos elegíveis dos outros níveis de governo e são administrados de forma independente, com a obrigação de as unidades obedecerem as diretrizes mínimas de elegibilidade definida na esfera federal. A forma de distribuição ocorre por meio de uma fórmula (FMAP) com características redistributivas, favorecendo os estados mais pobres, sem se definir, no entanto, como dispositivo de equalização fiscal capaz de enfrentar a significativa desigualdade de renda vigente no País (Chernick, 2020).

O peso dos *grants* transferido a pessoas reduziu o espaço estadual de decidir onde colocar os recursos, mas os programas dependem de negociações. Os acordos respeitam os espaços de decisão das instâncias subnacionais, que são as principais executoras dos gastos. Desse modo, não interessa à esfera federal entrar em conflito com a administração do programa e provocar a decisão estadual de não receber os recursos destinados a programas específicos.

Os casos de desacordo e a recusa em aceitar os *grants* por discordâncias na formatação dos programas ou divergências de ordem política não são incomuns. Os estados, assim como aconteceu com o *Obamacare*, têm a liberdade de optarem por não participar e, com isso, frustrar a expectativa do governo federal na implementação de políticas de interesse nacional.³⁴

(33) O *Medicaid* é um programa de saúde social criado pelo governo federal para pessoas de todas as idades com recursos insuficientes, com o objetivo de ajudá-los a pagar por um seguro de saúde. Para receber o *Medicaid* é necessário ser cidadão americano ou com visto permanente de residência.

(34) Elazar (1965, p. 12) coloca bem a questão: “*The American commitment to non-centralization has forced federal authorities to seek ways to develop nationwide programs with minimum national requirements within the framework of the cooperative system and has enabled the states to secure federal assistance without fearing any real loss of their integrity. Thus it has always been the prerogative of the states to decide whether or not to accept any federal aid proffered under formal grant programs. And, despite the prevalent idea that no state can resist federal subsidies, few, if any, states have ever taken advantage of every grant offered them. The strong record of state participation, particularly in the major programs in any given period, is really a reflection of the nationwide consensus as to their value and necessity. Such programs represent only a few of the over a hundred available to the states and localities today. Moreover, many states do not take advantage of all the funds available to them under grants they have accepted. In both cases, state policy-decisions rule.*”

3.3 As relações entre a esfera federal e os estados

Os instrumentos apresentados acima (*preemptions*, *mandates* e *grants*) são peças relevantes nos debates sobre as relações intergovernamentais e os efeitos gerados na dinâmica da federação.

O caminhar das discussões é complexo, já que diferem as visões dos analistas sobre o efeito desses programas. Os que defendem o *dual federalism* como princípio básico do modelo americano atribuem aos programas o risco de ameaçar a autonomia estadual e de deixar o sistema sujeito a movimentos pendulares de centralização e descentralização, a depender, fundamentalmente, do resultado das disputas intergovernamentais envolvendo a fronteira dos poderes legislativos e o alcance da soberania estadual (Corwin, 1950; Kincaid, 1990).³⁵

As análises reconhecem e aceitam as cláusulas de regulação federal como proteções do interesse nacional desde que sejam aplicadas de maneira restrita, respeitando a autonomia estadual. No entanto, a evolução da esfera federal desde as primeiras décadas do século XX é percebida como uma série de etapas que negam a força dos estados, levando ao estágio atual, que se caracteriza por sua natureza coercitiva, distante da visão original dos fundadores da nação. Assim, a presença de instrumentos coercitivos, associada à má distribuição da capacidade fiscal, deixou para trás a convivência de governos soberanos. A ampliação do poder do centro implicou em perda do protagonismo dos entes subnacionais e a criação de unidades dependentes e subordinadas (Kincaid 1990; 2011; 2018; Greve, 2012).

Uma visão analítica distinta enfatiza a cooperação como um fundamento essencial nas relações entre os governos e argumenta que os instrumentos federais sustentam essas interações, pois respeitam os direitos estaduais e estabelecem relações de poder através de variadas formas de articulação e de diferentes modelos de políticas públicas.

As salvaguardas constitucionais garantem o poder de barganha estadual e a possibilidade de agirem como atores soberanos na escolha dos modelos de gestão, na negociação de parcerias e na aceitação ou não dos programas federais. O que resulta na formação de um modelo peculiar de relações intergovernamentais, onde a esfera federal define políticas de abrangência nacional e, simultaneamente, os estados preservam o direito de estarem à frente dos seus interesses. Logo, na estrutura do arranjo federativo convivem políticas nacionais uniformes e políticas descentralizadas, cujas características dependem das decisões administrativas e políticas dos governos estaduais e locais.

A definição das políticas de caráter nacional não se faz por deliberações de força e à revelia dos estados. A dependência federal das estruturas administrativas estaduais e locais requer ampla negociação sobre os entraves regulatórios, as limitações de recursos, a distribuição dos custos dos programas e os embargos administrativos, sem o que a implantação de políticas públicas dificilmente chega a bom termo (Gerken, 2017).

(35) Nas palavras de Corwin (1950:4): “*In the United States, as in the Australian Commonwealth, the principle originally adopted was that the National Government should possess only those powers which were conferred upon it in more or less definite terms by the Constitutional Document, while the remaining powers should, unless otherwise specified, be “reserved” to the States; or in the vocabulary of Constitutional Law, the National Government was a government of “enumerated powers”, while the States were governments of “residual powers”.*”

Os níveis de governo trabalham lado a lado e estabelecem formas de cooperação³⁶, em que autoridades políticas independentes estabelecem mútua dependência na efetivação dos programas, já que os estados necessitam do aporte de recursos e os órgãos federais da capacidade administrativa dos governos subnacionais. Contudo, as disputas por espaços são comuns, geram múltiplas reações e movimentos não cooperativos porque envolvem diferentes interesses políticos e socioeconômicos, com desacordos sobre a concepção de regras de conduta, a divisão de encargos financeiros e a gestão de cada área específica. Os estados reagem contra as decisões federais consideradas abusivas ou inconstitucionais ou contra as diretrizes dos programas delineados por fundos governamentais, assumindo posições que comumente resultam em não participarem de acordos nacionais ou apelarem à justiça (Bulman-Pozen; Gerken, 2009).

Os embates ocorrem em dois planos distintos. O nível mais geral envolve a distribuição do poder legislativo constitucional e a Suprema Corte, frequentemente, é chamada a arbitrar as controvérsias sobre os direitos legislativos e os espaços de cada esfera de governo. A questão da autonomia na gestão dos programas compartilhados situa-se em outro plano. O trabalho em cooperação, apesar de atender aos dois níveis de governo, não impede os conflitos de gestão, envolvendo o papel dos estados enquanto agentes administrativos e a esfera federal no ordenamento das ações.

Os estados concentram as suas reivindicações na definição das linhas gerais dos programas e nas condições de execução dos acordos de apoio financeiro. Os atritos surgem nas disputas de espaços de atuação e de aspectos específicos nos projetos e as soluções são debatidas em conversas técnicas e administrativas, mediadas por discussões com membros do legislativo e por diferentes grupos de interesses, uma vez que a falta de acordo pode desencadear disputas judiciais ou a simples negação em participar do programa.

Os conflitos federativos neste plano secundário realçam os movimentos de integração e as relações com o Congresso e agências federais. A necessidade de negociar o repasse de recursos, os termos de execução dos programas e o espaço estadual nas políticas articuladas no legislativo criam arenas onde se apresentam os interesses propriamente estaduais, as visões partidárias, os lobbies e as organizações civis em disputa de aspectos concretos das atividades.

A gestão integrada de políticas públicas coloca no mesmo palco os interesses político-partidário dos dois níveis de governo e amplia a chance de os estados levarem adiante posições distintas daquelas presentes em propostas de política nacional. As diferentes perspectivas de democratas e republicanos fomentam tensões e provocam atritos, abrangendo tanto as disputas entre os estados e o governo federal quanto as rivalidades de grupos nacionais e regionais com interesses divergentes (Bulman-Pozen, 2014).

A variedade das formas de cooperação indica que as articulações intergovernamentais não se resumem a processos de centralização ou descentralização; ao contrário, o quadro é bem mais complexo e prevalecem as sobreposições e interdependências, onde dominam regulações

(36) Esta forma de colocar a análise pode ser vista em diferentes autores. É possível destacar, entre outros autores: Purcell Jr (2007); Ryan (2011); Gerken (2017); Zimmerman (2008); Hills Jr. (1998); Bulman-Pozen (2014a; 2014b; 2017); Bulman-Pozen; Gerken (2009); Robertson (2018); Young (2001; 2014); Shapiro (2009).

compartilhadas, em que o governo federal não exerce poder absoluto nem os estados têm força irrestrita de efetivar as suas vontades.

O mais apropriado parece estar na configuração de caminhos concomitantes de centralização do arcabouço geral das políticas públicas e de descentralização na escolha das características das políticas no interior das unidades. As relações intergovernamentais estruturam-se baseadas nesses movimentos interativos, responsáveis pela diversificação dos desenhos e das propostas de execução das políticas públicas. O que sugere que as condicionalidades dos programas federais não negam o poder estadual, apenas o requalificam no sentido de delimitar as formas de gestões compartilhadas.

As decisões dependem de negociações e o pacote de subvenções requer conversas de diferentes vozes envolvendo interesses de *lobbies*, estados, governos locais e o Congresso. As entidades tornam-se interlocutoras do legislativo e defendem os interesses privados e o desejo das unidades governamentais, que priorizam os repasses de livre (baixo) direcionamento e não condicionados ou lutam por estabelecerem condições que, na prática, atendam a vontade dos governos subnacionais.

A pressão de lobbies públicos e privados impõe limites práticos à capacidade de regulação do Congresso e afasta a ameaça de domínio das ações federais, o que preserva a soberania estadual e a descentralização do poder como traços basilares do arranjo federativo (Elazar, 1965; Hills Jr, 1998).

A inserção na complexa rede de cooperação com a esfera federal não condiz com a situação de suposto esvaziamento do poder estadual no arranjo federativo. A força em salvaguardar os seus direitos na luta contra as pressões do executivo e o abuso das prerrogativas do Congresso, associada ao peso que ocupam nas decisões legislativas e no colégio eleitoral, são fatores decisivos na preservação dos seus espaços nas relações intergovernamentais (Teaford, 2002).

Enfim, a autonomia do poder de decisão e os diferentes formatos de integração e cooperação constituem características basilares do modelo de relações intergovernamentais. Os agentes dificilmente dominam sozinhos as áreas, prevalece o compartilhamento do poder, com jurisdições sobrepostas, onde estados, governos locais e agências federais competem ou dividem o controle das partes de um mesmo objeto.

3.4 As relações federativas dos entes subnacionais

A outra dimensão do sistema federativo corresponde às relações entre os estados e deles com os seus respectivos governos locais. As regras institucionais garantem autonomia na formatação das relações interestaduais e definem os governos locais como criaturas dos estados.

As dinâmicas assemelham-se às descritas anteriormente. A liberdade estadual gera um sistema complexo, multifacetado, de distintos padrões de comportamento, determinados pelos interesses políticos, econômicos e sociais das unidades envolvidas e das proposições em discussão.

A defesa de objetivos comuns facilita soluções harmoniosas, complementares, pautadas por ações conjuntas no trato de problemas regionais, bem como nas negociações com a esfera federal e no encaminhamento de matérias de interesse geral. A cooperação aparece como uma das faces do

sistema e os estados, com frequência, recorrem a acordos formais (*compacts*) na lida de assuntos variados de interesse de duas ou mais unidades.³⁷

A concorrência, no entanto, é parte inerente do sistema e os estados competem em busca de vantagens econômicas, fiscais e condições de avançarem projetos de crescimento. Os estados lutam para atrair novas empresas e, com frequência, recorrem a diferentes formas de cortejar empreendimentos localizados em outros estados, com promessas de redução de impostos, assistência em infraestrutura e anúncios de oferta de benefícios. As visitas de missões comerciais a outros estados são comuns, com o objetivo de apresentar as vantagens comparativas dos investimentos em seu território, considerando a tributação e as qualidades da mão de obra e do sistema educacional.

Além disso, os estados se servem comumente de vários mecanismos de defesa de seus interesses e armas da concorrência, como as barreiras à compra de produtos de outras unidades; a discriminação a favor de empresas locais no processo de compras públicas; a imposição de taxas de licenças e impostos discricionários; a limitação de empregos públicos aos seus cidadãos e a adoção de impostos (*sale tax ou excise tax*) com taxas favoráveis (Gerston, 2007).

O processo generalizado de discricionariedade de ações pode desencadear distintas reações e modelos de relacionamento: a concorrência entre as unidades ou a assinatura de acordos de reciprocidade de tratamento de cidadãos e empresas estaduais. Nos casos de conflito aberto, a atuação do Congresso e a arbitragem judicial servem de contrapeso ao clima latente de guerra de interesses, sem, contudo, afastar o caráter competitivo do sistema e o direito dos estados de promoverem movimentos de defesa de seus interesses. O legislativo federal pode promulgar leis de alcance nacional, usando geralmente a *commerce clause*, em substituição à regulações estaduais com o propósito de remover barreiras comerciais e conter efeitos deletérios das disputas interestaduais. O que não necessariamente afasta à possível busca de soluções jurídicas em caso de impasses nas relações interestaduais (Zimmerman, 2008).

As relações dos estados com os respectivos governos locais agregam cores fortes à fragmentação do sistema federativo.³⁸ A colocação dos governos locais como criaturas dos estados dá a eles condições de estabelecerem legalmente o direito de os governos locais definirem os seus arranjos institucionais, as responsabilidades sobre políticas públicas e a dimensão do poder tributário local. A possibilidade de os estados escolherem o modelo de relacionamento com os governos locais criou um sistema complexo, marcado pela diversidade de situações possíveis, que se tornou traço do federalismo americano,

O processo de urbanização e a emergência de centros metropolitanos (*cities e towns*) reforçou a fragmentação, pois criou atores particulares que, na prática, gozam de significativo grau de autonomia no trato de questões próprias. As grandes cidades passaram a se consolidar como poderosas entidades governamentais, destacando-se como polos econômicos, políticos, culturais e

(37) A Constituição (artigo 1: seção 10) proíbe expressamente aos estados realizarem acordos ou alianças sem o consentimento do Congresso. As matérias passíveis de acordos são praticamente ilimitadas, mas estão sujeitas ao aval do Congresso e requerem propósitos e prazos explícitos.

(38) O *Census Bureau*, no censo de governos realizado em 2022, contou 90.8379 governos nos EUA. Além do governo federal, compõem o quadro: 50 governos estaduais; Washington, D.C.; 3.031 governos distritais (*county governments*); 35.705 cidades (*township e municipal governments*); 12.546 distritos escolares independentes (*independent school districts*) e 39.555 outros governos locais com fins especiais (*special-purpose local governments*).

sociais, frequentemente, com interesses que não se alinham com os de outras cidades ou mesmo dos estados aos quais pertencem. Assim, elas se colocam em posição de assumir funções não comuns dentro do desenho institucional e, apesar de serem formalmente subordinadas aos governos estaduais, emergem como verdadeiros centros de poder, suscetíveis a conflitos de interesses e disputas por controle de espaços com os estados (Purcell, 2007).

A situação privilegiada dessas unidades as colocam em condições de lidarem com parcela substantiva dos assuntos locais e defenderem os seus interesses contra as determinações estaduais de responderem por novas responsabilidades funcionais ou cumprirem os padrões mínimos estaduais (*mandates*).

O imbróglio político no trato das relações com os governos locais levou alguns estados a reconhecerem o problema e a reduzirem a pressão sobre a administração das cidades, ampliando a autonomia dos governos locais, sobretudo, os de grande porte. Ao menos quinze deles alteraram as constituições e restringiram o poder de suas Assembleias e agências administrativas imporem custos às subdivisões políticas, determinando que a instância responsável por ordenar o gasto (*mandates*) deve responder pelo financiamento (Zimmerman, 2008).

A fragmentação institucional ganha cores mais fortes quando se olha o elevado número de distritos de propósitos específicos (*districts of special purpose*), agentes criados por escolha dos próprios estados e responsáveis por oferecerem certos serviços (escolar, esgoto, iluminação, incêndio, controle de insetos, manutenção de cemitérios e demais serviços operacionais). O alto número de distritos escolares independentes (12.546) e de órgãos de propósitos específicos (39.555) revela a relevância desses atores no arranjo federativo. O modelo peculiar amplia os espaços de órgãos com poderes discricionários e gera situações onde se misturam interesses públicos, privados e lobbies de defesa de segmentos específicos, dando lugar à participação da sociedade por meio de associações, grupos de pressão, controle dos dirigentes, etc, típicos da sociedade americana.

A grande variedade de governos locais, juntamente com o poder estadual de definir os arranjos institucionais, revela a complexidade das interações governamentais. Isso ressalta o papel dos estados como protagonistas essenciais no cenário político e como interlocutores de destaque na relação com a esfera federal e a sociedade.

3.5 Fases das relações intergovernamentais

A expansão da esfera federal tornou-se traço inequívoco da evolução do federalismo americano. O avanço de questões nacionais na agenda política alterou o equilíbrio de poder prevalecente nos momentos iniciais da nação. Os estados, no curto período da confederação, detinham o protagonismo e o controle das principais decisões, até sobre quais tarefas seriam repassadas à competência federal. A federação alterou o desenho original. Os estados cederam espaços na configuração federativa e um conjunto significativo de poderes legislativos se transferiu à esfera federal, sobretudo, ao Congresso, mas eles mantiveram a soberania no trato de interesses próprios e participação relevante nas principais decisões políticas.

O cenário, no entanto, mudou desde então. A presença da esfera federal avançou em diferentes áreas e o executivo ganhou maior proeminência do que o esperado a partir da leitura linear da Constituição. As transformações do mundo capitalista remodelaram a ação do governo central no

plano interno e no processo de inserção do País no contexto internacional. Os movimentos de industrialização, urbanização, avanço das grandes corporações e o crescimento das operações comerciais e financeiras exigiram o aumento da capacidade fiscal, a expansão do poder de regulação econômica e o controle das atividades bancárias, financeiras, segurança pública e militar, que se constituíram, basicamente, em tarefas associadas ao governo central.

A nova configuração certamente alterou o ideal de federação presente no desenho original. Porém, é interessante perscrutar o significado e alcance das mudanças. Não basta simplesmente comparar os dois momentos e constatar a modificação. É preciso indagar se as alterações do arranjo federativo decorrem de adaptações ao cenário em mutação do mundo capitalista e de outras concepções teóricas sobre a condução das atividades estatais ou, ao contrário, nega a construção pioneira dos *founding fathers* e provoca rupturas de elementos basilares do modelo federativo original.

A resposta não é trivial, mas é preciso indagar se as alterações anularam traços basilares do regime federativo original. O exame do alcance das emendas na ordem constitucional indica que o desenho inicial manteve-se praticamente o mesmo. As mudanças substantivas ocorreram nos primeiros anos e no imediato pós-guerra civil, sem ferir os princípios básicos. A Emenda X (1791) explicitou a soberania dos estados já delineada antes e as emendas posteriores ao fim da guerra civil (emendas XIII, XIV e XV) aproveitaram o momento político e deram condições de o centro atacar a escravidão e eliminar as resistências estaduais à direitos básicos da nação.³⁹ Assim, as medidas reforçaram o direito já existente de o governo federal ditar normas de alcance nacional (*commerce clause*, *necessary and proper clause* e *supremacy clause*) e defender os princípios gerais de cidadania e direito de voto.

A Emenda X e a tarefa da Suprema Corte de fiadora do regime não alteraram as características do modelo original. O pilar central do sistema continuou a ser a soberania das duas esferas de governo e o respeito à vontade dos estados seguiu ditando as linhas preponderantes das relações intergovernamentais. Apesar da mudança do balanço de poder, continuou presente a obrigação de a esfera federal respeitar os direitos estaduais e negociar os procedimentos operacionais na execução dos programas ao propor os *grants* ou as normas de conduta (*preemption* e *mandates*),

Além disso, os governos subnacionais mantiveram o domínio de parcela relevante da administração das atividades governamentais e o direito de não aderirem aos programas federais e de lutarem na Suprema Corte contra medidas consideradas invasivas às suas prerrogativas constitucionais. A presença no campo político continuou significativa. As regras eleitorais e o modelo de escolha presidencial (colégio eleitoral) permaneceram como peças centrais do sistema e garantiram a influência estadual no arranjo do sistema político-partidário nacional e no processo de escolha dos candidatos aos cargos no plano federal.

A presença de traços basilares do modelo original sugere que a evolução do federalismo americano não traiu os ideais dos *founding fathers*, elementos centrais da formação pioneira continuam a ditar a dinâmica da federação. As alterações refletiram prioritariamente adaptações da

(39) A XIII emenda (1865) aboliu a escravidão que havia se mantido como prerrogativa dos estados desde a fundação. A XIV emenda (1868) deu caráter nacional à questão da cidadania e removeu o direito dos estados de interferirem no processo legal de reconhecimento dos direitos dos cidadãos. A XV emenda (1870) proibiu os estados de negarem o direito de voto com base na raça ou prévio estado de servidão.

configuração do arranjo federativo às alterações de ordem política e econômica, às mudanças do cenário mundial e às novas concepções teóricas sobre a ação estatal. O contexto em transformação levou a adaptações do sistema e a diferentes fases de evolução do regime federativo, definidas por momentos em que certos elementos mudam sem alterar as características basilares do modelo federativo.

O *dual federalism* como traço característico do arranjo federativo ganhou lugar de destaque no primeiro século da nova nação à sombra de circunstâncias particulares em que dominavam o baixo grau de integração nacional, a herança histórica do poder estadual e a tímida presença da esfera federal em função de estruturas fiscais e administrativas débeis, associada à baixa inserção nas relações intergovernamentais e à resistência em aceitar políticas de caráter nacional (Robertson, 2018).

O cenário do pós-guerra civil mudou a relação de poder, sem questionar a soberania estadual e outros aspectos do regime. O momento político permitiu à esfera federal intervir e levar adiante o direito constitucional de definir políticas nacionais contrárias a interesses estaduais. O marco histórico reconfigurou as relações federativas e deixou de lado o conceito de separação jurisdicional. Isso tornou viável aprovar o fim da escravidão e reconhecer a cidadania a todos os nascidos em território americano, considerados os principais elementos simbólicos do poder estadual, e colocar a esfera federal em outro patamar no balanço de forças (Ryan, 2011 cap. 3).

O cenário americano idealizado do federalismo dual ganhou traços novos com a evolução econômica. Os problemas provenientes da formação da economia nacional extrapolaram a capacidade estadual e requereram a habilidade federal de compartilhar a regulação de amplo conjunto de atividades. A industrialização multiplicou o comércio dos mercados interestaduais e transformou o País em uma economia urbanizada, com importantes centros industriais e portuários que demandavam ações de âmbito nacional. O Congresso e a Suprema Corte deram o suporte necessário às decisões institucionais que adensaram a integração das esferas de governo e criaram normas de interesse nacional em áreas de comércio, transporte, expansão industrial e mercado financeiro (Shapiro, 2009, cap. 2; Ryan, 2011 cap. 3).⁴⁰

A grande depressão mexeu na situação anterior e marcou o limiar de outra fase do federalismo americano, sem alterar a estrutura do regime nem redefinir o poder legal estadual de controlar as ações em seus territórios. Não obstante, a dimensão da crise superou a capacidade de reação dos estados e trouxe feições novas ao arranjo federativo, à medida que o governo federal teve de intervir no mercado e assumir a tarefa de combater a recessão e os problemas gerados no mercado de trabalho e nos setores produtivos.

O *New Deal* inaugurou o período de protagonismo do setor público em diferentes áreas e a situação econômica criou o cenário propício para o questionamento da proposta liberal da fase anterior e a revisão teórica sobre a ordem mundial. O domínio da visão keynesiana respaldou a ação do Estado no processo de acumulação capitalista e engendrou o avanço estatal na regulação de vários setores e na construção do *welfare state*.

(40) Algumas medidas institucionais refletem esse movimento. A XVI emenda (1913) deu ao Congresso a competência de estabelecer o imposto de renda e o valor da arrecadação não seria compartilhado com os estados. A XVII emenda (1913) redefiniu o método de escolha dos Senadores que passaram a ser escolhidos por voto direto da população. No mesmo ano ocorreu a criação do FED que ampliou o controle federal sobre o mercado bancário e financeiro.

O federalismo americano respondeu ampliando a presença do governo federal na definição de amplo conjunto de programas de regulação em vários campos de atividade. O movimento, no entanto, não sobrepujou a ordem anterior e subscreveu as prerrogativas regulatórias estaduais em mercados-chave.

As políticas ativas desafiaram antigos conceitos e alteraram regulações setoriais. A expansão dos *grants* condicionados elevou o poder legislativo federal de intervenção nas atividades econômicas e estreitou os vínculos entre as esferas de governo. Entretanto, a definição de políticas de caráter nacional não se fez a revelia dos estados, ao contrário, as intervenções, embora lideradas pela esfera federal, dependiam da cooperação dos governos estaduais e reforçaram tendências já existentes, dando lugar ao movimento denominado de *cooperative federalism*.

A regulação federal prevaleceu em diferentes campos e ganhou corpo o trabalho conjunto das esferas de governo, mediante a integração das administrações públicas e a criação de modelos específicos de gestão ao sabor do caminhar das negociações. O processo alterou as relações federativas, expandiu os espaços de integração das esferas de governo e diversificou os modelos de cooperação na execução de políticas públicas. Não obstante, a ativa presença federal e o crescimento de sua participação na estruturação de partes da economia política americana não usurpou a responsabilidade estadual de controlar a gestão econômica no interior do seu território e de responder por amplo conjunto de atividades (Robertson, 2018).

O avanço das políticas de caráter nacional abriu espaço à expansão da regulamentação a favor da defesa dos direitos civis dos cidadãos, com o suporte institucional do Congresso e da Suprema Corte sob a liderança do *Chief Justice* Earl Warren. Os órgãos, mesmo reconhecendo os princípios básicos do regime federativo e preservando a soberania dos direitos estaduais, deram sustentação ao movimento de apoio às políticas de proteção dos direitos civis, que desafiou a antiga disputa de competências na área e revisou os papéis dos governos estaduais e federal.

A promulgação das leis dos Direitos Civis (1964) e dos Direitos de Voto (1965) permitiu ao governo central romper, com o apoio da Suprema Corte, as barreiras de atuação estadual e propor medidas contra o *apartheid* racial e contra as legislações estaduais restritivas dos direitos de voto dos cidadãos.

O processo não negou o modelo original nem determinou a supremacia do poder federal, refletiu basicamente as transformações do cenário econômico internacional e a recomposição interna das forças políticas e econômicas, lembrando a situação do pós-guerra civil. Os estados não perderam relevância e, mesmo presos às regulamentações federais, mantiveram os seus direitos legislativos e espaços de atuação, com participação ativa na administração dos vários programas e compartilhamento das responsabilidades, (Gerken, 2017).⁴¹

(41) Este entendimento não é consensual entre os autores. Os que acreditam na segmentação dos poderes legislativos dão atenção à distribuição de forças e vê o avanço das legislações de caráter nacional como ameaça à concepção do modelo original. Corwin (1950) chegou a anunciar a morte do *dual federalism*. Kincaid (1990) destacou o avanço federal e a perda do espaço estadual, mas não chegou a caracterizar esse processo como de abandono do arranjo original. O mesmo autor interpretou a evolução dos anos seguintes como o caminhar ao quadro que denominou de federalismo coercitivo, situação em que continuou a existir a cooperação, mas a autoridade federal tem o poder de impor unilateralmente as diretrizes de ação (Kincaid 2011; 2018).

A crise teórica do keynesiano e a emergência das propostas de políticas de cunho liberal da segunda metade dos anos setenta levaram a questionamentos da dinâmica do federalismo americano. O novo contexto histórico aglutinou ideias, valores e interesses e desencadeou o projeto de revisão e a defesa anacrônica de volta à origem, com a proposta do novo federalismo (*new federalism*).

O movimento surgiu no governo Nixon (1969-1974) e ganhou corpo no período de Ronald Reagan (1981-1989) com críticas à presença ativa da esfera federal e recomendações de propostas de cunho liberal do arranjo social, político e ideológico. Os republicanos, como parte do esforço de conter o avanço do poder federal e defender a presença estadual, aprovaram o documento de defesa de medidas de apoio aos estados (*Contract With America*, 1994), com políticas baseadas no livre mercado e nos princípios competitivos neoliberais – denominado de *competitive federalism* – que buscaram respaldar as políticas econômicas do Partido Republicano pós-Reagan (Greve, 2000).

A Suprema Corte, com sólida maioria conservadora e liderança do *Chief Justice* William Rehnquist, valorizou a doutrina de proteção aos direitos dos estados e reinterpretou a fronteira dos direitos legislativos. O apoio da Suprema Corte conferiu legitimidade constitucional ao novo princípio federalista e deu condições de as administrações Reagan e Bush prosseguirem na luta ideológica, promovendo metas políticas de limitação ao poder federal e de proteção à autonomia dos governos estaduais (Blakeman; Banks, 2018).

O projeto liberal tratou de repensar os *grants* e *mandates*. A ideia de usar os repasses como mecanismos de orientação do destino dos gastos subnacionais e atendimento de interesses federais perdeu o sentido. Os antigos programas foram consolidados na categoria *block grants* e se tornaram de aplicação praticamente livre. A concentração dos recursos em áreas específicas de interesse federal deixou de existir e cresceu o peso dos *grants* dirigidos a assistência a indivíduos e famílias de baixa renda a fim de complementar as políticas estaduais. Além disso, o Congresso assumiu o compromisso bipartidário de reduzir o uso de *mandates* nas relações com os governos subnacionais e aprovou, em 1995, o *Unfunded Mandates Reform Act* (UMRA). A nova jurisprudência limitou a imposição de políticas federais que exigem gastos sem a correspondente contrapartida de recursos financeiros (*mandates* não financiados) e a intervenção do Congresso nas operações de comércio interestadual (*commerce clause*).

O avanço das propostas liberais certamente ampliou os graus de liberdade das ações estaduais e dos governos locais, sem, no entanto, mexer nas características fundamentais dos modelos de articulações governamentais nem na dinâmica do arranjo federativo. A configuração das relações federativas permaneceu refletindo a complexa realidade de distintos modelos de cooperação e formas de interações entre os níveis de governos, ao sabor das circunstâncias políticas e econômicas, com potencial de conflitos, típicos do federalismo americano.

Considerações finais

A proposta de Confederação não atendeu às necessidades das antigas colônias e rapidamente foi substituída por um sistema federativo, em que o Estado é anterior à nação e as unidades participantes já possuíam leis, poderes legislativos e administrações próprias, dos quais não desejavam abrir mão em nome de um poder central. Isso deu sentido ao sistema federal, uma vez que o grupo político a favor de maior centralização, apesar de ativo nos debates, não conseguiu impor a sua vontade. O resultado foi uma solução de compromisso. O governo central ganhou mais poderes

nas negociações internas e nos compromissos internacionais, ao mesmo tempo em que se preservou a soberania política dos estados e a autonomia de gestão de seus interesses, gerando um quadro sem uniformidade constituído pelas respectivas legislaturas estaduais.

A definição da estrutura legal resultou da disputa de atores políticos e diferentes projetos federalistas que teve como desfecho a adoção de medidas capazes de contemplar opiniões divergentes. O nebuloso projeto constitucional obteve apoio no campo político e a sua aprovação ocorreu graças à estratégia de adiar a solução do conflito sobre a divisão das competências legislativas e deixar a questão indefinida, aberta a decisões consistentes com as circunstâncias políticas e econômicas.

A Carta definiu, explicitamente, parcela das atribuições do Congresso (Box 1), poucas tarefas presidenciais e deixou em zona cinzenta o restante dos poderes legislativos. Os estados asseguraram a soberania sobre todos os poderes legislativos não concedidos nominalmente ao governo federal. Contudo, a autonomia atribuída aos estados entrou em conflito com o direito do legislativo federal de utilizar cláusulas constitucionais, sem limites específicos, para criar normas legais que definem políticas de alcance nacional.

A solução legal estabeleceu mecanismos de proteção contra a concentração de poder no governo central e permitiu aos estados manter o controle de suas áreas de atuação. A ambiguidade nas atribuições legislativas não deixou claro até que ponto prevalece a soberania estadual e colocou em cheque a legitimidade federal de contestar as normas estaduais e estabelecer políticas com regras nacionais.

Os embates institucionais marcaram a federação em momentos cruciais, como a escravidão e a luta contra o *apartheid* um século depois. A imprecisão da linha divisória dos poderes legislativos influenciou a dinâmica federativa e as relações intergovernamentais, pois as decisões sobre os direitos de cada esfera de governo ficaram à mercê de negociações e de sentenças judiciais, mutáveis ao sabor das especificidades políticas e econômicas. O que transformou a disputa por espaços e o risco de conflitos em elementos focais da política americana, graças à possibilidade de os estados não aceitarem as ações federais em seu território e defenderem a autonomia no trato de seus interesses.

As negociações de acordos de divisão das responsabilidades legislativas e operacionais na execução das políticas públicas tornaram-se questões sempre presentes nas relações intergovernamentais. As soluções variam e geram diferentes modelos de gestão e formas de interação nos vários campos de atividade. O processo é complexo e cheio de nuances, o que afasta a visão do federalismo dual como lógica de conduta do federalismo americano.

A soberania dos estados não se define pela construção de linhas de atuação isoladas e distribuição rigorosa de atribuições legislativas, predomina a interação entre as partes e a negociação de espaços de competência e os limites legislativos de cada nível esfera de governo. O processo envolve disputas e conflitos até chegar à definição do formato dos modelos de gestão dos diferentes setores. O resultado mistura de vários tipos de relações entre os estados e o governo federal em diferentes áreas, em um formato de caleidoscópio, sempre passível de mudanças.

As relações interestaduais seguem estereótipos semelhantes, como unidades soberanas que disputam entre si negócios, mercados e receitas tributárias no esforço de se posicionarem no cenário federativo. Os estados estabelecem as suas próprias estruturas governamentais e definem as

responsabilidades e as condições de relacionamento com os respectivos governos locais. Isso resulta em modelos institucionais com peculiaridades distintas, suscetíveis a desacordos nas concessões de tarefas, na alocação de recursos fiscais e nos níveis de liberdade de atuação das unidades, sobretudo, com as grandes cidades desejosas de ampla autonomia de gestão.

A negociação por autonomia está sempre presente e o sistema judiciário cumpre a tarefa de arbitragem dos impasses. A Suprema Corte, na órbita federal, é peça relevante do cenário político e na definição dos rumos do federalismo, pois é responsável por solucionar as disputas sobre a repartição dos poderes legislativos e as políticas intergovernamentais.

A possibilidade de reinterpretar as normas constitucionais e de adaptá-las às circunstâncias particulares de diferentes momentos históricos, sem alterar o seu conteúdo formal, transformou a aparente rigidez da Constituição, na prática, em peça flexível. A norma legal mostrou-se passível de ser revisitada e de se ajustar às mudanças das estruturas econômicas e políticas de cada tempo, de modo a sustentar às mudanças de fases do federalismo americano.

A arquitetura federativa montada em 1789 permaneceu basicamente a mesma, com notórios traços de continuidade. No entanto, o modelo mostrou-se capaz de reproduzir elementos da ordem original e de, simultaneamente, se adaptar a outras circunstâncias. O sistema, mesmo sem mexer formalmente no arcabouço legal, incorporou as alterações econômicas, políticas e sociais e manteve os padrões da ordem federativa.

O modelo evoluiu amparado na continuidade e em diferentes ordens de mudanças. Não se pode negar que o governo central ganhou espaço; o regime viveu diferentes fases, as relações intergovernamentais adaptaram-se aos tempos econômicos e políticos; a cooperação entre as esferas de governo ganhou formas bem mais complexas do que as existentes nos primórdios da federação; os governos locais tornaram-se importantes centros de poder político e o caráter nacional dos partidos político ampliou-se e ditam as linhas gerais de comportamento político.

Todavia, os pilares básicos do modelo original continuam bem presentes no ambiente governamental e nos valores coletivos. Como colocou Gerston (2007:160), os temas gerais que constituíram os alicerces do País, mesmo que ampliados, distorcidos e alterados, permanecem em grande parte no lugar, com variações de formato a depender do quadro político, econômico e ideológico.

Referências bibliográficas

- BARBER, Sotirios A. *The fallacies of states' rights*. Harvard University Press, 2013.
- BOWING, Cynthia J.; PICKERILLY, J. Mitchell. Fragmented federalism: the state of American federalism 2012-13. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 43, n. 3, p. 315-346, 2013.
- BLAKEMAN, John C.; BANKS, Christopher P. The U.S. Supreme Court, new federalism, and public policy. In: BANKS, Christopher P. (Ed.). *Controversies in American federalism and public policy*. New York, NY: Routledge, 2018.
- BULMAN-POZEN, J. Federalism all the way up: state standing and “the new process federalism”. *California Law Review*, v. 105, n. 6, p. 1739-1750, Dec. 2017.

BULMAN-POZEN, J. From sovereignty and process to administration and politics: the afterlife of American federalism. *Yale Law Journal*, v. 123, p. 1920-1975, 2014. Disponível em: https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/1848. Acesso em: 29 nov. 2024.

BULMAN-POZEN, J. Partisan federalism. *Harvard Law Review*, v. 127, n. 4, p. 1077-1146, Feb. 2014.

BULMAN-POZEN, J.; HEATHER, K. G. Uncooperative federalism. *Yale Law Journal*, v. 118, p. 1256-1301, 2009. Disponível em: https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/234. Acesso em: 29 nov. 2024.

CHEMERINSKY, E. *Constitutional law: principles and policies*. 6. ed. New York: Wolters Kluwer, 2019.

CHERNICK, Howard A. The United States grant system. In: YILMAZ, Serdar; ZAHIR, Farah (Org.). *Intergovernmental transfers in federations*. Edward Elgar Publishing Limited, 2020.

CONLAN, Timothy J. The changing politics of American federalism. *State and Local Government Review*, v. 49, n. 3, p. 170-183, 2017.

CONLAN, Timothy J.; POSNER, P. L. American federalism in an era of partisan polarization: the intergovernmental paradox of Obama's "new nationalism". *Publius: The Journal of Federalism*, v. 46, n. 3, p. 281-307, May 2016.

CORWIN, Edward. The passing of dual federalism. *Virginia Law Review*, v. 36, n. 1, p. 1-24, Feb. 1950.

DINAN, J. United States of America. In: LE ROY, Katy; SAUNDERS, Cheryl (Org.) *Legislative, executive, and judicial governance in federal countries* (A global dialogue on federalism; v. 3). Ottawa: Forum of Federations, 2006.

ELAZAR, Daniel J. Confederation and Federal Liberty. *Publius*, v. 12, n. 4, p. 1-14, Oct. 1982.

ELAZAR, Daniel J. The shaping of intergovernmental relations in the Twentieth Century. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 359, p. 10-22, May 1965.

FALCÃO, J. Infrações éticas desgastam legitimidade de Supremos do Brasil e dos EUA. *Folha de São Paulo*, Caderno Ilustríssima, Opinião, 18 ago. 2024.

FOX, W. United States of America. In: SHAH, Anwar; KINCAID, John (Org.). *The practice of fiscal federalism: comparative perspectives*. (A global dialogue on federalism; v. 4). Ottawa: Forum of Federations, 2007.

GARDNER, James A. The myth of state autonomy: federalism, political parties, and the national colonization of state politics. *Buffalo Legal Studies Research Paper Series*, Paper n. 2013 – 021, 2013.

GERKEN, Heather K. Federalism 3.0. *California Law Review*, v. 105, p. 1793-1835, 2017.

GERKEN, Heather K. Of sovereigns and servants. *The Yale Law Journal*, v. 115, n. 9, p. 2633-2641, 2006.

GERSTON, Larry N. *American federalism: a concise introduction*. Armonk: M.E. Sharpe, Inc., 2007.

GREVE, M. Against cooperative federalism. *Mississippi Law Journal*, v. 70, p. 77-91, inverno 2000. In: STENBERG, Carl W.; HAMILTON, David K. (Org.). *Transition: reflections and directions*. New York: Routledge, 2000.

GREVE, M. *The upside-down Constitution*. Cambridge: Harvard University Press, 2012.

HEANEY, Michael T. Linking political parties and interest groups. In: MAISEL, L. Sandy; BERRY, Jeffrey M. (Ed.). *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

HILLS Jr., RODERICK M. The political economy of cooperative federalism: why state autonomy makes sense and “dual sovereignty” doesn’t. *Michigan Law Review*, v. 96, n. 4, p. 813-857, 1998. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol96/iss4/2>. Acesso em: 29 nov. 2024.

KINCAID, John. Relações intergovernamentais nos Estados Unidos da América. In: RELAÇÕES intergovernamentais em países federais: uma série de ensaios sobre a prática de governança federal. Ottawa: Fórum das Federações, [s.d.].

KINCAID, John. From cooperative to coercive federalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 509, p. 139-152, May 1990.

KINCAID, John. The rise of social welfare and onward march of coercive federalism. In: MEEK, Jack W.; THURMAIER, Kurt (Org.). *Networked governance: the future of intergovernmental management*. Los Angeles: Sage/CQ Press, 2011.

KINCAID, John. *Why coercion and cooperation coexist in American federalism*. In: STENBERG, Carl W.; HAMILTON, David K. (Org.). *Intergovernmental relations in transition: reflections and directions*. New York: Routledge, 2018.

KRAMER, Larry D. Putting the politics back into the political safeguards of federalism. *Columbia Law Review*, v. 100, n. 1, p. 215-293, Jan. 2000.

LOPREATO, F. L. C. *Federalismo: mudanças e dinâmica*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, maio 2024. (Texto para Discussão, n. 463).

NUSSBAUMER, K. The election law connection and U.S Federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 43, n. 3, p. 392-427, 2013.

PARKER, J. *Comparative federalism and intergovernmental agreements*. New York: Routledge, 2015.

POSNER, P.L. Mandates: the politics of coercive federalism. In: CONLAN, Timothy J.; POSNER, Paul L. (Org.). *Intergovernmental management for the Twenty-First Century*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008.

POSNER, Paul L. Scarcity and the Federal System. In: STENBERG, Carl W.; HAMILTON, David K. (Org.). *Intergovernmental relations in transition: reflections and directions*. Abingdon: Routledge, 2018.

PURCELL, Edward A. *Originalism, federalism, and the American constitutional enterprise: a historical inquiry*. New Haven: Yale University Press, 2007.

ROBERTSON, D. B. *Federalism and the making of America*. New York: Routledge, 2018.

ROBERTSON, D. B. *The original compromise: what the Constitution's framers were really thinking*. New York: Oxford University Press, 2013.

RYAN, Erin. *Federalism and the tug of war within*. New York: Oxford University Press, 2011.

SHAPIRO, R.A. *Polyphonic federalism*. Chicago: The University of Chicago Press, 2009.

SONNICKSEN, Jared. *Tensions of American federal democracy: fragmentation of the state*. New York, NY: Routledge, 2022.

TARR, A. United States of America. In: KINCAID, John; TARR, G. Alan (Org.). *Constitutional origins, structure, and change in federal democracies* (A Global Dialogue on Federalism; v. 1). Ottawa: Forum of Federations, 2007.

TEAFORD, Jon C. *The rise of the States: evolution of American state government*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2002.

YOUNG, Ernest A. The puzzling persistence of dual federalism. *Nomos*, v. 55, p. 34-82, 2014.

YOUNG, Ernest A. Two cheers for process federalism. *Villanova Law Review*, v. 46, p. 1349-1387, 2001. Disponível em: <https://digitalcommons.law.villanova.edu/vlr/vol46/iss5/13/>. Acesso em: 29 nov. 2024.

ZIMMERMAN, J. Francis. *Contemporary American federalism: the growth of national power*. Albany: State University of New York Press, 2008.