

RETORNANDO A WILLIAM RIKER: problemas e perspectivas para repensar o federalismo

*José Angelo Machado**
*Vinicius Baptista Soares Lopes***

Este artigo reexamina algumas das principais contribuições de William Riker para os estudos sobre federalismo assumindo como objetivo discutir sua validade para a Ciência Política contemporânea. Nele analisamos, especificamente, os seus argumentos sobre: (i) a origem; (ii) a manutenção das federações; e (iii) sua significância para a produção de resultados políticos, entre os quais as políticas públicas. Para esta análise, partimos da apresentação de cada argumento e, em seguida, identificamos contribuições teóricas posteriores que incidem sobre as críticas formuladas a cada um deles. A partir daí, discutimos sua aplicabilidade e, ao final, propomos um balanço sobre as contribuições desse autor para se pensar o federalismo contemporâneo.

PALAVRAS-CHAVES: Riker. Federalismo. Instituições. Elites políticas. Políticas públicas.

Riker, como Hobbes, é mais interessante quando ele está errado que a maior parte de nós quando estamos certos¹ (MacLean, 2002, p. 539).

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como propósito reexaminar algumas das principais contribuições de William Harrison Riker para os estudos sobre federalismo, destacadamente a validade dos seus argumentos sobre (i) a origem e (ii) a manutenção das federações e (iii) a significância deste sistema de governo para a produção de resultados políticos, em especial, para a produção de políticas públicas. Nesse sentido, procuramos identificar, para cada um dos argumentos, contribuições teóricas poste-

riores que incidiram sobre os aspectos mais criticados das formulações rikerianas, a fim de discutir a sua aplicabilidade e propor um balanço sobre as contribuições deste autor para se pensar o federalismo contemporâneo.

De antemão, não seria exagero dizer que Riker foi um dos cientistas políticos mais importantes da sua geração em dimensão global. São vários os qualificantes que podem aproximá-lo ou, até mesmo, colocá-lo além dessa condição: um pioneiro e transformador da Ciência Política (Munro, 2014) ou aquele que revolucionou o estudo dessa disciplina ao introduzir a matemática e a teoria dos jogos nas suas pesquisas (William Harrison Riker, 2008); um dos mais importantes cientistas políticos norte-americanos do pós-guerra (Dowding, 2011) ou o mais inovador cientista político da sua geração (McLean, 2002). Riker também teve papel fundamental na edificação institucional da Universidade de Rochester, assim como da Ciência Política norte-americana, no âmbito da qual tem sido apresentado frequentemente como fundador da Escola de Rochester, em alusão à liderança acadêmica exercida na formação da agenda de pesquisas do respectivo

* Universidade Federal de Minas Gerais.
Avenida Antônio Carlos, 6627. Pampulha. Cep: 31.270-901. Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil.
joseangelo@fafich.ufmg.br
<http://orcid.org/0000-0002-4917-2474>

** Universidade Federal de Minas Gerais.
Avenida Antônio Carlos, 6627. Pampulha. Cep: 31.270-901. Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil.
vbslopes@gmail.com
<http://orcid.org/0000-0003-2813-5591>

¹ “Riker, like Hobbes, is more interesting when he is wrong than most of us are when we are right”.

Departamento de Ciência Política, do que passou a uma liderança acadêmica nacional.

Em um levantamento concluído em 2001, ano que marcou a virada do século em que a Ciência Política se constituiu e se consolidou enquanto disciplina autônoma, seus artigos e livros já haviam sido citados mais de 3,7 mil vezes, abrangendo mais de 500 publicações científicas, sendo digno notar que, destes, mais de 100 artigos se concentravam em cinco publicações que constituíam o núcleo duro da pesquisa na Ciência Política norte-americana (Maske; Durden, 2003). Neste conjunto, todavia, os trabalhos de Riker sobre federalismo não ocupam posição central, ficando bem atrás de outras obras como *The Theory of Political Coalitions* (1962), *Introduction to Positive Political Theory* (1973) ou *Liberalism Against Populism* (1982). Enquanto esses três trabalhos haviam recebido, respectivamente, 664, 569 e 502 citações, o livro *Federalism: origin, operation and significance* (1964) – seu mais conhecido e conciso trabalho sobre federalismo – tinha colecionado apenas 219 citações.

Não obstante esses números, podemos dizer que os trabalhos de Riker sobre federalismo certamente exerceram – e continuam a exercer – grande influência no debate teórico sobre o tema, inclusive pelo fato de Riker ser o precursor do que podemos entender como uma abordagem positiva do federalismo. Em *The Senate and American Federalism* (1955), seu primeiro trabalho nessa área, e em *Dutch and American Federalism* (1957), Riker já se diferenciava da abordagem constitucionalista, até então a mais tradicional para a compreensão do tema, ao inserir as relações de poder, estruturadas sob a operação das regras institucionais, como chave explicativa central para os fenômenos analisados. Em *The Senate and American Federalism* (1955), por exemplo, ele descreveu como as falhas de *enforcement* da instrução de voto aos senadores no século XIX e a 17ª Emenda Constitucional no século XX bloquearam institucionalmente o acesso das elites estaduais à representação no Senado,

tornando esse órgão legislativo um vetor centrípeto do federalismo norte-americano. Já em *Dutch and American Federalism* (1957), para confrontar aquilo que ele entendeu como equívocos interpretativos dos pais fundadores da Constituição estadunidense sobre o funcionamento da federação holandesa a partir da regra de unanimidade, Riker recorreu à descrição mais ampla das condições específicas em que essa regra operava e das demais instituições políticas daquele país para demonstrar como tal regra não impediu a hegemonia das elites da maior província (*Holland*) na política nacional.

Este enfoque pautado no reconhecimento das elites políticas, das instituições e das relações de poder como categoriais centrais para analisar as federações também se fez presente em *Federalism: origin, operation and significance* (1964), de onde extraímos os principais argumentos que serão analisados neste artigo e que se mantiveram ou foram em parte reproduzidos em trabalhos posteriores como *Federalism* (1975) ou *The Development of American Federalism* (1987). Para Riker, que, diga-se de passagem, dedicava profunda atenção a detalhes históricos e detinha conhecimento diferenciado da história da política norte-americana (McLean, 2002; William Harrison Riker, 2008), as ambições dos atores politicamente relevantes à época e as relações de poder entre eles estavam profundamente relacionadas ao processo de construção e manutenção das instituições políticas, incluindo aquelas federativas. Nas palavras de MacLean (2002, p. 536), já nos seus primeiros trabalhos nos anos 1950, Riker nadou contra a maré behaviorista, “antecipando em vinte anos a virada institucionalista da Ciência Política”.

Entre autores brasileiros, a obra de Riker foi relativamente pouco estudada e difundida, embora tenha sido resgatada em trabalhos que discutiram o federalismo do ponto de vista conceitual e institucional (Oliveira, 2016; Soares, 1998; Souza, 2008); que buscaram discutir o caráter do federalismo brasileiro (Kugelmas; Sola, 1999); ou que discutiram frontalmente

os problemas da generalização do argumento de Riker ao caso do Brasil (Arretche, 2001). De qualquer forma, é possível registrar de que se trata de “um dos mais influentes cientistas políticos contemporâneos” (Souza, 2016, p. 139).

Diante do exposto, os argumentos acerca da origem, manutenção e significância do federalismo serão aqui analisados sob a inspiração dessa mesma perspectiva institucional com objetivo de revisá-los criticamente e identificar em que medida contribuições posteriores no campo da Ciência Política permitiriam recusá-los ou reconsiderá-los nos estudos sobre federalismo.

Este trabalho está dividido em quatro seções, afora esta introdução e as considerações finais. Na primeira seção, é nosso objetivo caracterizar a concepção inovadora de Riker para o enquadramento do federalismo enquanto objeto da Ciência Política, distinto da abordagem vinculada à tradição constitucionalista à qual ele se opôs. Na segunda, terceira e quarta seções, apresentaremos os argumentos desenvolvidos por Riker para tratar, respectivamente, dos problemas relativos à origem, manutenção e significância do federalismo, identificando críticas e contribuições teóricas que permitiriam revisar ou complementar as soluções propostas pelo autor. Nas considerações finais, é apresentada uma síntese das nossas conclusões sobre os argumentos analisados neste texto.

WILLIAN RIKER E O FEDERALISMO NA CIÊNCIA POLÍTICA

Inicialmente, vale registrar que, como motivação para as contribuições mencionadas na introdução deste trabalho e estruturantes para diferentes agendas de pesquisa na Ciência Política, estava a orientação de Riker pelo ideal de torná-la uma ciência empírica, habilitada a construir e verificar hipóteses (Sartori, 1981). Recusando a tradição precedente, afeita a estudos de caso descritivos e à identificação das condições singulares na explicação de fe-

nômenos políticos, Riker criticou o que ele denominava “interesse excessivo pelo único”,² canalizando suas energias para prover a Ciência Política com proposições generalizáveis, testáveis e testadas, passíveis de contestação a partir dos diversos contextos de aplicação. Seu interesse pelo federalismo se insere nesse esforço, como fica explícito já no prefácio de *Federalism: origin, operation and significance* (1964), sua principal obra sobre o tema e, desde então, considerada uma referência seminal.³ Não por acaso, Alfred Stepan (1999, p. 9) distinguiu Riker como “quem obteve maior impacto nos estudos da ciência política sobre o federalismo, e não se vai muito longe sem explorar seus argumentos ou apresentar boas razões para refiná-los ou para rejeitá-los”.

O conceito de federalismo proposto por Riker, assim como os argumentos posteriormente desenvolvidos e aqui examinados, tomaram deliberadamente como referência o caso norte-americano,⁴ o federalismo mais estudado do mundo (Souza, 2016). Como justificativa para a escolha do caso, Riker se apoiou no fato de que o federalismo moderno, contraposto às formas confederativas preexistentes em experiências como as da Grécia Antiga ou das pequenas repúblicas ao norte da Itália na Idade Média, foi uma invenção estadunidense decorrente do processo de revisão dos artigos da Confederação durante a Convenção da Filadélfia, em 1787. Só depois do desenvolvimento do modelo norte-americano, o federalismo, na sua versão moderna, consolidou-se e se difundiu a ponto de ser inserido em diversos

² Traduções livres de termos utilizados por Riker serão colocadas entre aspas, em referência às suas formulações.

³ No prefácio de *Federalism: origin, operation, significance*, Riker procurou desenvolver uma teoria “geral”, “positiva” sobre o surgimento e manutenção de sistemas federativos. Nesse sentido, ele exortou a Ciência Política a refutar seus argumentos, provocando a comunidade acadêmica a oferecer contrapontos teóricos e evidências empíricas que possibilitassem contradizê-lo.

⁴ Em *Federalism: origin, operation, significance*, Riker estava ciente de que, ao considerar muitas das vezes apenas o federalismo norte-americano como estudo de caso, possuía uma amostra enviesada. Contudo, tal como mencionado, mesmo reconhecendo essa limitação, Riker estava em busca da formulação de proposições generalizáveis, extensivas a todas as federações.

conjuntos institucionais e culturais, produzindo variações em dezenas de casos em todo o planeta.⁵ Não obstante, especificamente no que se refere ao argumento em torno da origem do federalismo, Riker se esforça para corroborá-lo a partir de evidências históricas com razoável nível de detalhamento sobre a formação das diversas federações identificadas mundo afora.

Riker trouxe a discussão conceitual sobre federalismo para o campo descritivo, em contraposição à normatividade predominante na abordagem constitucionalista como será visto a seguir. Para Riker, a forma institucional essencial do federalismo seria a presença simultânea de um “governo da federação” e de “governos das suas unidades constituintes” no controle sobre um mesmo território e sobre as mesmas pessoas, detendo, cada nível de governo, autoridade para tomar decisões políticas e administrativas, independentemente um do outro (Riker, 1964). Posteriormente, o autor reformulou esse conceito em termos mais elegantes, definindo-o como uma organização política em que as atividades são divididas entre governos regionais e um governo central, de tal forma que cada nível de governo toma decisões finais sobre algumas destas atividades (Riker, 1975).

Riker concebeu as variações possíveis na distribuição de poder entre o governo da federação e os governos das unidades constituintes, nas experiências que se sucederam à norte-americana, como posições dentro de um *continuum*, definidas a partir do grau de independência do governo central para tomar decisões, ainda que interpretações posteriores do seu trabalho, como a de Stepan (1999), não tenham considerado esse aspecto como peculiar ao seu trabalho. No caso, quanto mais estreito o leque de atividades acerca do qual o governo da federação poderia tomar decisões sem prévia aprovação das unidades constituintes, menor sua independência, ao contrá-

rio do que ocorreria caso fosse mais amplo esse leque. Nesse sentido, as versões “periferizada” e “centralizada” corresponderiam às posições extremas nesse *continuum*, tais como tipos ideais na acepção weberiana.

Até o lançamento de *Federalism: origin, operation and significance* (1964), predominava amplamente a perspectiva do federalismo como resultado de um pacto entre entidades políticas coletivas, como entre estados ou províncias ou, ainda, entre entes regionais e um governo nacional. Como representante dessa tradição, Wheare (1953), por exemplo, via na existência de objetivos compartilhados pelos entes governamentais a principal motivação para formação do pacto federativo, inscrito e implementado por meio das constituições federais. O compartilhamento desses objetivos decorreria da sujeição dessas entidades a condições comuns, sejam elas de caráter social, cultural, econômico ou geográfico.

Riker (1964) se colocou em posição frontalmente oposta a essa tese, por ele denominada “falácia reducionista”, e propôs em sentido contrário aquilo que chamou de “uma explicação de natureza política”. Na interpretação de Filippov (2004), isto afastou-o de considerar nações, estados ou povos – entidades coletivas jurídicas e abstratas – como unidades de análise, uma vez que considerava tal artifício metodologicamente inadequado e contraproducente. Portanto, para Riker, o pacto genérico entre estados seria uma ficção jurídica e, não obstante, necessária à fundação de um ordenamento constitucional e legal, não poderia ser tomada como fonte primária para a construção de proposições explicativas. Firmado esse ponto, também perdia sentido o recurso a interesses nacionais abstratos ou a características comuns das unidades constituintes que, embora mobilizados no plano da retórica, passariam ao largo dos conflitos reais pela redistribuição do poder que marcariam, de fato, a barganha originária do federalismo.

Com efeito, arranjos federais seriam mais bem compreendidos como construção

⁵ É importante destacar que não há consenso entre os cientistas políticos quanto ao número exato de países que podem ser considerados federações. Souza (2008), por exemplo, chega ao número de 25 países, ao passo que Lijphart (2008), analisando 36 democracias, classificou nove delas como “federais” e outras cinco como “semifederais”.

institucional resultante da interação estratégica entre elites políticas: de um lado, aquelas interessadas na expansão das dimensões territoriais abrangidas pelo seu poder e, daí, na edificação de um centro político com poderes próprios; de outro, as elites interessadas na preservação do poder autônomo em dimensão regional. Ao primeiro grupo, Riker denominou “políticos com interesses expansionistas”, cuja presença seria condição necessária para emergência dos sistemas federativos, como será abordado na próxima seção. Segue-se, daí, que a posição de uma federação no *continuum* anteriormente mencionado, mais próxima ao federalismo centralizado ou periférico, venha resultar da predominância, respectivamente, dos interesses das elites expansionistas ou das elites regionais.

Além disso, Riker não concebia o pacto originário como um equilíbrio definitivo ou estático e, diferentemente da tradição constitucionalista anterior, dedicou parte dos seus estudos sobre federalismo à identificação de mudanças no grau de centralização do arranjo federativo estadunidense, como já aparece no seu primeiro estudo sobre o caráter gradualmente centrípeto do Senado norte-americano (Riker, 1955). Sob a perspectiva rikeriana, portanto, a combinação entre autogoverno e governo compartilhado (Elazar, 1993) levaria a equilíbrios dinâmicos, com oscilações ao longo da vigência de uma mesma Constituição Federativa, produzidos a partir de interações condicionadas pelas relações de forças entre atores concretos e historicamente situados.

Desse modo, cabe o destaque ao caráter inovador da abordagem de William Riker para a discussão da natureza do federalismo, como construção institucional envolvida pelas lutas em torno da conquista e da manutenção do poder, buscando distinguir grupos ou agentes políticos – elites políticas – beneficiários ou cedentes no processo de barganha federativa. Concorde-se ou não com suas teses, não é nenhum absurdo dizer que elas contribuíram decisivamente para afastar a Ciência Política

da tradição constitucionalista e de explicações fundadas nas condições sociais, culturais econômicas e/ou geográficas compartilhadas por entidades jurídicas abstratas (Filippov, 2004).

Todavia, considerar o federalismo como produto de barganhas entre elites políticas regionais e “expansionistas” requer a solução de pelo menos dois problemas. Primeiro, qual motivação, afinal de contas, teriam as partes em barganha, cujos interesses seriam, em tese, incompatíveis com a produção de algum acordo mediante concessões recíprocas? Em outras palavras, como seria possível que a barganha originária do arranjo federativo tivesse chegado a um desfecho aceitável para ambas as partes? Trata-se aqui de identificar as próprias condições de origem do federalismo.

Segundo, estabelecido o arranjo federativo e considerando a acomodação de interesses expansionistas e autonomistas, que forças bloqueariam futuras investidas das elites nacionais em direção à constituição de um Estado unitário ou, alternativamente, as iniciativas das elites regionais na direção de alguma forma confederativa ou de reconquista da soberania perdida? Trata-se aqui de identificar quais seriam as condições de manutenção do arranjo federativo.

As respostas de Riker a esses dois problemas serão reexaminadas, respectivamente, nas próximas duas seções, antes de discutirmos uma terceira questão: a da sua relevância para a explicação de resultados políticos.

REPENSANDO A ORIGEM

Esta seção parte do problema da identificação das condições de origem do federalismo. Nesse caso, o argumento construído por Riker para especificar os termos da barganha originária foi uma das maiores fontes de críticas ao clássico *Federalism: origin, operation and significance* (1964), bem como a trabalhos posteriores, tendo ele insistido na presença da ameaça militar como condição adicional para

desobstruir o desfecho da barganha entre elites expansionistas e autonomistas.

Inspirado pelos detalhes históricos do caso norte-americano, Riker (1964) considerou fundamental a percepção dos *Founding Fathers* acerca das pressões de políticos britânicos pela retomada das colônias perdidas e a ameaça de invasão espanhola, ao sul, pelos vales de Ohio e Tennessee, o que teria levado políticos como George Washington a condenarem a vulnerabilidade militar a que as 13 ex-colônias estavam expostas sob a forma confederada. No esforço de generalizar a presença da ameaça militar como condição necessária para que a barganha entre elites expansionistas e autonomistas levasse a desfechos em prol da escolha pelo sistema federativo na sua versão moderna, Riker (1964) procedeu à análise de dezenas de casos, incluindo outras ex-colônias britânicas, federações europeias, asiáticas, africanas e, até mesmo, o Brasil⁶.

Entretanto, justiça seja feita, a introdução da ameaça militar como condição para o federalismo não pode ser atribuída originalmente a Riker. Ela foi considerada anteriormente por autores como Maddox (1941) e Wheare (1953). Maddox (1941, p. 1122), por exemplo, mesmo admitindo outros fatores, tais como o medo da guerra ou de rebeliões internas e a insegurança econômica, entre aqueles que poderiam desencadear a formação de uma federação, concluiu que o acordo originário “é cimentado por uma oposição externa específica”. Contudo, a novidade da abordagem rikeriana foi exatamente a mobilização da ameaça militar como elemento motivador para o desfecho da barganha entre elites expansionistas e regionais, explicitando assim o mecanismo em operação na formação do arranjo federativo. É nesse sentido que Riker atribuiu aos componentes expansionista

e militar o *status* de condições necessárias, embora não suficientes. De um lado, políticos que desejam expandir seu controle territorial faziam ofertas a políticos das unidades constituintes, diante da ameaça ou preparação de uma agressão militar ou diplomática. De outro lado, políticos das unidades constituintes que aceitavam os termos da barganha cediam parte de sua independência na expectativa de compartilhar a proteção diante dessas ameaças ou dos benefícios de eventuais ataques a outros países (Riker, 1964).

No caso norte-americano, as elites expansionistas foram lideradas, entre outros, por Madison, que encabeçava as negociações com elites regionais assentadas nas outras ex-colônias britânicas da América do Norte, sustentando a necessidade da criação de uma estrutura política capaz de sobreviver diante das hostilidades e riscos externos. Tal sobrevivência demandaria a construção de bases fiscais que viabilizassem a defesa militar e a representação diplomática, o que esbarrava nos interesses particularistas e imediatos das elites regionais, que competiam entre si na distribuição dos custos financeiros e militares para defesa e na promoção da política externa.

Assim, focadas na ameaça militar, as críticas às proposições formuladas por Riker não se dirigiram propriamente ao pleito universal pela barganha entre políticos racionais e desejosos de maximização do poder (Volden, 2004). Também contestações foram lançadas contra as interpretações de Riker sobre as condições de origem do federalismo em casos específicos,⁷ incluindo mais recentemente os debates em torno da *federalização* da União Europeia (McKay, 1996).

Uma das linhas de desenvolvimento teórico possíveis a partir das críticas ao trabalho de Riker veio de Niou & Ordeshock (1998), este último um antigo parceiro. Os autores alegaram realisticamente que, diante de ameaças externas, ainda que na presença da condição

⁶ Em relação ao Brasil, Riker identificou, no Ato Adicional de 1834, a emergência do federalismo, efeito das revoltas por autonomia em algumas províncias, simultaneamente às agitações conservadoras pela volta de Dom Pedro I, que contaria “possivelmente com apoio militar europeu”. Assim, o federalismo instituído formalmente na Constituição Republicana de 1891 apenas teria tornado de direito uma situação que já existia de fato, tese defendida por alguns historiadores contemporâneos, como Miriam Dolhnikoff (2005).

⁷ Acerca do caso brasileiro, ver, por exemplo, Arretche (2001).

expansionista, a resposta não seria necessariamente a constituição do federalismo, podendo o processo de barganha levar também à formação das alianças militares em que os estados não precisam abrir mão da sua própria soberania. Nesse sentido, Niou & Ordeshock (1998) perguntaram: por que estados respondem algumas vezes às ameaças militares formando federações e, em outros casos, formando alianças militares? Recorrendo à modelagem matemática, inseriram como premissa central o fato de que governantes dos estados levam em conta sua posição em termos da alocação de recursos econômicos e militares antes de optarem por uma ou outra forma,⁸ diante de uma ameaça externa. O argumento central dos autores é que há circunstâncias em que somente federações poderiam surgir, como quando determinados estados inviabilizam sua participação em alianças militares diante dos riscos de esgotamento dos seus recursos econômicos para conversão em recursos militares, o que os tornaria mais propensos a ceder autonomia diante de possíveis agressões externas. Trata-se de um desenvolvimento que, obviamente, não põe em dúvida a centralidade da condição militar para a constituição do federalismo, conquanto torna mais sofisticado o argumento inicial rikeriano, ao agregar mais condições para o desfecho positivo.

Outra linha de desenvolvimento se refere aos argumentos apresentados por Filippov (2004) e Volden (2004), de que a ameaça militar não constituía, na verdade, o centro da proposição formulada por Riker, que teria passado intacta diante do fluxo de críticas.⁹ Na visão desses autores, o desfecho da barganha requer

⁸ Recursos militares se prestam à proteção de ativos econômicos próprios ou à captura dos ativos alheios, mas também poderiam ser aumentados a partir da conversão dos recursos econômicos, o que, obviamente, apresenta diferentes graus de restrição em situações concretas (Niou; Ordeshock, 1998).

⁹ Volden (2004), por exemplo, cita comentários do próprio Riker nos anos 1990 (Riker, 1996 *apud* Volden, 2004), quando esse autor, refletindo sobre os desdobramentos da União Europeia, indaga se, no mundo contemporâneo, a ameaça decorrente das restrições comerciais não poderia ter substituído o que a ameaça militar havia representado até um passado recente.

o recurso a algum constrangimento exógeno, lugar este preenchido originalmente pela condição militar, podendo a estrutura argumentativa construída por Riker perfeitamente dispensá-la. Se, por um lado, reafirma-se que o jogo de ofertas e contraofertas não resultaria, a partir de uma dinâmica restritamente endógena, no desfecho favorável à barganha federativa, não haveria por que creditar unicamente à ameaça militar a única fonte de pressão externa sobre expansionistas e autonomistas, podendo essa função ser exercida, por exemplo, pelo temor ante ameaças econômicas externas, argumento inclusive antecipado por Maddox (1941).

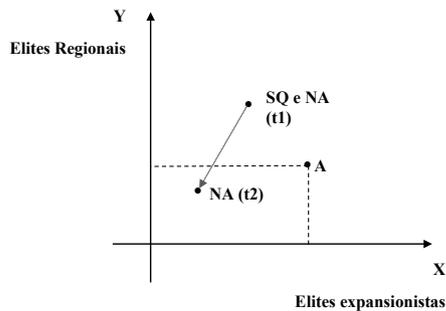
Desenvolvimentos relativos à Teoria da Barganha (Knight, 1992; Scharpf, 1997), a nosso juízo, oferecem um enquadramento analítico interessante para as ponderações de Filippov (2004) e Volden (2004), ao tratar dos efeitos das assimetrias entre negociadores como fator decisivo para a conclusão de acordos. Especialmente a formulação de Scharpf (1997) permite representar o argumento rikeriano como um caso particular da situação em que uma das partes perceberia que, sob a possibilidade de colapso das negociações representada pelo chamado “ponto de desacordo”,¹⁰ sua situação ficaria pior do que aquela obtida sob a oferta do interlocutor. Tanto uma ameaça militar quanto uma econômica, por exemplo, poderiam perfeitamente produzir tais situações, tornando atrativa, no tempo presente, uma oferta anteriormente inaceitável.

No Gráfico 1, os eixos das ordenadas e abscissas representam, respectivamente, as utilidades das elites regionais e expansionistas em dois momentos da barganha, de modo a ilustrar a formulação de Scharpf (1997). No tempo 1, um acordo *A* seria inaceitável para elites regionais, uma vez que obteriam um *payoff* pior do que aquele sob o *Status Quo* (*SQ*). Porém, no tempo 2, a percepção de uma ameaça exógena, seja militar ou econômica,

¹⁰ Sob o ponto de desacordo ou colapso da barganha, as partes desistem da produção de um acordo e buscam soluções unilaterais, diante de uma situação problemática que envolve ambos.

por exemplo, faria com que o *payoff* obtido, em caso de desacordo, fosse ainda pior do que sob o *Status Quo* (SQ), posição representada no gráfico pelo ponto NA.¹¹

Gráfico 1 – Barganha entre X e Y em dois tempos, com deslocamento do ponto de desacordo (adaptação a partir de Scharpf, 1997, p. 123)



Fonte: adaptação a partir de Scharpf (1997, p. 123).

É interessante notar que essa lógica não seria aplicável apenas ao caso da barganha federativa que resulta na união de unidades soberanas – ou do tipo *come together* conforme denominação proposta por Stepan (1999) –, mas também ao caso das barganhas para manter a união, que levariam a um federalismo do tipo *hold together*. Nesse último caso, bastaria a inversão da posição das elites expansionistas ou regionais na ocupação dos eixos das ordenadas e das abscissas¹² e não seria demais lembrar que uma das críticas de Stepan (1999) a Riker (1964) devia-se ao fato de Riker (1964) não ter considerado a hipótese das federações se formarem para conservação da unidade territorial preexistente.

Em suma, a proposição de Riker sobre a origem das federações poderia ser criticada tanto pela sua incompletude, conforme sugerem Niou e Ordeshock (1998), quanto pela ge-

¹¹ O ponto NA corresponde ao estado de desacordo ou “*No Agreement*”, sendo a distribuição de utilidades entre agentes em barganha nas situações em que não interessa firmar acordo.

¹² Se, no primeiro caso, o *status quo* comporta uma distribuição assimétrica de poder favorável às elites autonomistas, que, diante de uma externalidade, deveriam ceder para contornar perigos ou riscos produzidos pelo fator externo, no segundo caso, o *status quo* concentra poder nas elites nacionais, que, sob externalidades, são constrangidas a fazer concessões às elites autonomistas.

neralização da condição particular da ameaça militar, conforme sugerem Filippov (2004) e Volden (2004). Não obstante, o enquadramento do federalismo como resultante das barganhas entre elites políticas em torno da distribuição territorial do poder – sobretudo em oposição aos defensores do pacto entre unidades abstratas, como tipicamente sustentado pelos constitucionalistas – não foi seriamente contestado no âmbito da Ciência Política, sendo um feito até então duradouro, ainda que insuficiente para a apreensão do fenômeno da gênese federativa.

REPENSANDO A MANUTENÇÃO

Passando ao segundo problema, da identificação das condições de manutenção do federalismo uma vez constituído, o argumento construído por Riker (1964) deveria explicar como, cessada a ameaça militar externa – ou os efeitos de alguma externalidade –, as partes envolvidas na barganha se tornariam avessas ao rompimento do pacto federativo, de sorte que federações não se desintegrassem ou evoluíssem para Estados unitários. Noutros termos, se há precedentes históricos dessa desintegração, por exemplo, a partir das formas confederadas – como no caso da América Central recém-liberta do colonialismo espanhol no início do século XIX –, o que explicaria a sobrevivência do federalismo moderno ao longo do tempo?

Embora dinâmico, o equilíbrio característico do federalismo moderno poderia conter barreiras contra ambições autonomistas ou unitaristas, potencialmente presentes entre as elites políticas, mesmo após sua instauração. Ao se dedicar a identificar essas barreiras, Riker novamente distinguiu-se do formalismo e da abstração típicos das abordagens constitucionalistas, evocando como chave explicativa as relações de poder e suas condições de operação sob regras institucionais específicas. Diferentemente da tradição que o antecedeu, Riker (1964) não enxergava o texto constitucional como algo que contivesse, por si só, força para

impor limites à atuação do governo central ou à atuação dos governos regionais. Nem mesmo reconheceu, ainda que baseado unicamente no caso norte-americano, que a atuação da Suprema Corte como guardião da Constituição fosse suficiente a ponto de manter o respeito aos limites de atuação jurisdicional por entes de cada nível de governo. Com efeito, nem o texto constitucional seria autoimpositivo, nem a Suprema Corte seria uma instância neutra e imune às correlações de forças entre interesses centralizadores e descentralizadores, sendo ela própria parte do jogo político entre as elites. Aliás, ao analisar a atuação da Suprema Corte estadunidense, Riker a identificou como um componente centrípeta da institucionalidade política daquele país, uma vez que as decisões preferidas por ela foram predominantemente favoráveis ao Executivo Federal no que dizia respeito às contendas entre União e estados.

Prosseguindo no exame das instituições federais dos Estados Unidos, uma segunda instituição tipicamente federativa, à qual seria plausível atribuir o contrapeso à vontade majoritária nacional, seria o Senado Federal, concebido originalmente como segunda câmara legislativa que expressaria a vontade dos estados. Para tanto, a Constituição norte-americana traria como salvaguardas a vinculação dos mandatos dos senadores à vontade dos legislativos estaduais, de quem deveriam receber instruções no sentido de orientar seus posicionamentos. Contudo, reproduzindo argumentos apresentados em estudo publicado quase uma década antes de *Federalism: origin, operation and significance* (1964), Riker (1955) apresentou fortes razões para caracterizar o Senado daquele país como força centrípeta.

Em primeiro lugar, ao longo do século XIX, as contínuas falhas na implementação das instruções dos legislativos estaduais pelos senadores, especialmente em vista da fragilidade dos mecanismos de *enforcement*, levaram ao enfraquecimento das elites regionais no acesso à produção legislativa nacional. Além disso, a eleição direta dos senadores pela população

dos estados, aprovada pela Emenda Constitucional 17, rompeu definitivamente com a possibilidade de controle desses parlamentares pelas elites estaduais, tornando-os autônomos e habilitados para o jogo partidário na política nacional. Convergindo para resultados de estudos recentes em outros contextos, como o de Neiva (2004), para diversas federações, ou de Arretche (2013), para o caso brasileiro, a análise de Riker sobre o papel do Senado Federal o levou à sua definição como instituição centralizadora, ao contrário do lugar que lhe foi reservado pela tradição constitucionalista dos estudos sobre federalismo.

Se o Judiciário e o Legislativo nacionais seriam instituições predominantemente centrípetas, não seria outra, em princípio, a expectativa em relação à figura da Presidência da República enquanto mais um vetor centralizador, uma vez exercida por um político, ao menos em teoria, responsivo à população nacional e representante da sua vontade majoritária. Não obstante, a análise do sistema partidário norte-americano levou Riker a requalificar a discussão sobre os efeitos estabilizadores das instituições federativas, inclusive sobre como estabeleceriam limites às ambições unitaristas do Executivo Federal.

Descrito como “altamente descentralizado”, o sistema partidário norte-americano emergiu da operação das suas regras eleitorais. O voto distrital uninominal para eleição dos deputados da câmara baixa projetou uma representação permeada por particularismos locais e pelas tensões na relação com lideranças nacionais. A administração das eleições pelas legislaturas estaduais e a exigência de residência no domicílio eleitoral como condição para as candidaturas, por outro lado, obriga os concorrentes ao Executivo Federal a fazerem concessões e a negociar com as elites regionais ou forças locais, a fim de viabilizarem suas candidaturas e se tornarem competitivos. Junto disso, a realização de eleições primárias regionais para indicação dos candidatos nacionais à Presidência da República e a dinâmica de for-

mação de um colégio eleitoral estadualizado para sua eleição ampliariam o poder das elites estaduais, especialmente nos *swing states*. Para Riker, essas condições combinadas operariam como contrapeso à disciplina partidária centralizada, levando democratas e republicanos a se moldarem às preferências do eleitorado nos seus próprios distritos ou estados, ao mesmo tempo em que se diferenciariam dos respectivos partidos no plano nacional.

Por outro lado, se equilibrando entre interesses nacionais e regionais, seria improvável que partidos políticos ocupassem simultaneamente os postos de poder no governo nacional e nos governos provinciais. No caso norte-americano, Riker (1964) acreditava que o padrão de dispersão entre partidos na ocupação dessas posições de governo exerceria um efeito de moderação nas tendências centrípetas. Mas não poderia ser descartado que, em contextos de controle dos partidos nacionais alojados no executivo federal sobre governos subnacionais, tenderíamos a maiores níveis de centralização federativa (Munro, 2014). Não teriam os governadores do partido do presidente a mesma motivação para combater seu ímpeto centralizador, como ocorreria caso perencessem à oposição.

Nota-se, com efeito, que, ao tratar das condições de manutenção do federalismo, novamente Riker recusou explicações convencionais da abordagem constitucionalista, redefinindo-as em termos das escolhas estratégicas de agentes autointeressados sob as regras institucionais vigentes. Se, por um lado, o estudo da dimensão da centralização-descentralização dos sistemas partidários se mostrou amigável ao argumento rikeriano, com diversos trabalhos corroborando seus argumentos (Aldrich; Munger; Reifler, 2014; Gordin, 2004), por outro, também houve questionamentos em torno da generalização da proposição de que o sistema partidário fosse o componente exclusivo na manutenção das federações (Duchacek, 1970). O fato de, em outras federações, sistemas partidários com níveis de descentralização e regras eleito-

rais bem distintos das estadunidenses também aferirem elevados graus de estabilidade e conservação das jurisdições próprias de cada nível de governo levantou suspeitas sobre a insuficiência do argumento rikeriano. Similarmente, seria problemático supor que a câmara alta, em todos os países e sob regras eleitorais e composições distintas, venha produzir os mesmos efeitos centralizadores. Estudos sobre casos como o *Bundesrat* alemão, como os empreendidos por Scharpf (1988, 2006), apontaram em direção oposta ao realçarem o que haveria de problemático no seu caráter dispersivo e consensualista, ao descrever o padrão de paralisia decisória em equilíbrios subótimos que denominou a *joint decision trap*.

Outros trabalhos, entretanto, apontaram para possibilidades de extensão ou complemento ao argumento rikeriano, embora não necessariamente convergindo entre si. Filippov, Ordeshook e Shvetsova (2004), por exemplo, perseguindo explicitamente a resposta à indagação em torno do que sustentaria o equilíbrio federativo, seguem a trilha aberta por Riker ao afirmarem que determinações constitucionais, por si só, não justificariam tal equilíbrio. Este seria mais bem explicado pelo arranjo que combina os interesses fundamentais das elites politicamente relevantes e atuando sob instituições sujeitas à manipulação humana. Nessa direção, os autores atribuíram um papel ainda mais central aos partidos políticos do que aquele conferido por Riker, propondo a identificação de três níveis de análise para sistemas federativos: o nível 1, que define e constrange diretamente os sujeitos federais pela institucionalização do pacto federativo; o nível 2, que trata dos procedimentos do processo decisório, incluindo a formação do legislativo nacional e as regras de representação e separação de poderes; e, por fim, o nível 3, que incluiria a estrutura dos partidos políticos e o sistema de representação dos grupos de interesses.

Na visão de Filippov, Ordeshook e Shvetsova (2004), a despeito desse amplo mapa institucional, seriam os partidos políticos e

as relações entre eles que desempenhariam a função de integração entre estruturas dispostas nesses três níveis e na efetividade do federalismo. Os partidos cumpririam a função estabilizadora da “incentivo-compatibilidade”, fazendo com que as elites políticas, ao agirem de maneira autointeressada e ao buscarem posições ou cargos no centro político, terminassem por se descolar dos particularismos locais e regionais, sustentando a ordem constitucional vigente em detrimento de aspirações autonomistas. Já a miopia do eleitorado, em grande parte engendrada pelas instituições presentes no nível 2, retroalimentaria o apoio aos candidatos que serviriam ao interesse geral da federação. Desse modo, embora compondo o nível 3, a operação do sistema partidário dependeria dos demais níveis, ao mesmo tempo em que contribuiria para os integrar e estabilizar a composição dos interesses das elites políticas no sentido da manutenção da federação.

Também nessa direção, Bednar (2009) mapeou cinco categorias de salvaguardas que sustentariam o federalismo, chamando atenção para o fato de elas não operarem automaticamente, posto que requerem a mediação da ação humana. Seriam essas salvaguardas: 1) a retaliação intergovernamental, que se valeria de mecanismos coercitivos de *enforcement*, como tipicamente ocorre frente ameaças de secessão; 2) características estruturais ou fragmentação do poder territorial e formas de incorporação dos estados no *decision making* nacional; 3) sistema partidário; 4) sistema judiciário; e, por fim, 5) controle popular. Diferentemente de Filippov, Ordeshook e Shvetsova (2004), entretanto, Bednar (2009) não atribuiu ao sistema partidário a mesma posição privilegiada na integração das salvaguardas, reforçando que nenhuma instituição, isoladamente, seria suficiente para a contenção do oportunismo: seja este oriundo de forças centrífugas, seja daquelas centrípetas. No caso, as múltiplas salvaguardas se reforçariam mutuamente para sustentar o que denominou de “federalismo robusto”.

Por outro lado, Bednar (2009) não desconhece a importância dos mecanismos de incentivos que afetam os partidos ao forjarem, em maior ou menor grau, a dependência recíproca entre governo nacional e regionais como, por exemplo, quando estes são dependentes daquele em âmbito fiscal, ou quando o governo nacional depende dos governos subnacionais para implementação das políticas nacionais. Os argumentos de Bednar (2009) também convergem para a posição de Filippov, Ordeshook e Shvetsova (2004) na sustentação de que sistemas partidários permitiriam aos políticos se libertarem da estreita aderência às demandas locais, podendo manobrar, em alguma medida, na direção do interesse geral da federação. Esse papel integrativo, entretanto, seria realizado sempre com algum grau de imperfeição, considerando que a dinâmica social exige diferentes prioridades (locais *versus* nacionais) ao longo do tempo, tensionando federações por mudanças futuras, cabendo às salvaguardas regular as relações entre entes federados de modo a deter grandes manipulações que coloquem em risco a manutenção do federalismo.

Se as abordagens de Bednar (2009) e Filippov, Ordeshook e Shvetsova (2004) mobilizaram outras categorias analíticas em complemento ao argumento rikeriano, atribuindo peso distinto ao sistema partidário, a Teoria dos Atores com Poder de Veto também abre possibilidade de reinterpretar as contribuições de Riker (1964) sob um quadro institucional mais amplo, embora estritamente focado no problema da estabilidade decisória (Tsebelis, 2010). Distintamente da preocupação específica com a manutenção do federalismo, Tsebelis (2010) constrói sua teoria perseguindo as condições institucionais envolvidas na manutenção do *status quo* em termos de decisões programáticas, atribuindo centralidade à identificação dos atores institucionais ou partidários com poder de veto,¹³ ou seja, daqueles que precisam

¹³ Os Atores com Poder de Veto podem ser tanto atores individuais quanto coletivos e, no caso dos atores coletivos, incluem-se também os políticos profissionais e os partidos políticos.

concordar para que o *status quo* das decisões programáticas seja alterado. A aplicação dessa teoria ao problema da manutenção do federalismo supõe, nestes termos, a identificação dos atores investidos institucionalmente de capacidades para bloquear mudanças substantivas no sistema federativo, inviabilizando sua conversão seja para o formato confederado, seja para o unitário. Na conversão centrífuga em direção ao primeiro, tratar-se-iam das posições institucionais ou partidárias disponíveis para que as elites centralizadoras pudessem bloquear mudanças programáticas propostas pelas elites regionais. Na conversão unitarista, tratar-se-ia de uma inversão de papéis, em que elites regionais poderiam dispor de posições de veto a mudanças propostas pelas elites centralizadoras. Tais posições poderiam incluir instituições como a Presidência da República, no presidencialismo; a Suprema Corte, em países com revisão constitucional; ou mesmo qualquer uma das câmaras legislativas, no bicameralismo; bem como, dependendo do tamanho das maiorias parlamentares requeridas para aprovar uma mudança programática, dariam peso elevado para os atores partidários.

Em suma, a aplicação da Teoria dos Atores com Poder de Veto ao problema da manutenção da estrutura federativa afeta o argumento rikeriano ao descolar o efeito “periferizante”, ou de contrapeso ao poder nacional, de uma única instituição – o sistema partidário –, convidando à investigação sobre como, nas diferentes federações, instituições políticas estruturariam as constelações de atores institucionais ou partidários com poder de veto. Ao conceber o federalismo como produto de escolhas estratégicas dos agentes autointeressados, essa teoria se juntaria aos argumentos de Filippov, Ordeshook e Shvetsova (2004) e Bednar (2009) ao compartilhar uma das premissas que guiou a contribuição de Riker sobre federalismo: de que é no campo da composição dinâmica entre elites com forças políticas opostas, e não no texto constitucional ou no exercício técnico das funções jurídicas pela Suprema Corte, que

se poderiam encontrar explicações plausíveis sobre a manutenção das federações.

REPENSANDO A SIGNIFICÂNCIA

Outra das principais críticas à abordagem de Riker refere-se ao terceiro argumento a ser analisado neste artigo, desenvolvido em um de seus trabalhos posteriores sobre o tema (Riker, 1975), acerca da relevância do federalismo como variável independente, ou seja, como recurso explicativo para padrões e resultados políticos.

De maneira categórica, Riker (1975, p. 143) argumentou que o federalismo “não faz diferença para as políticas públicas”: ele seria, no máximo, uma variável interveniente ou de menor importância (Stepan, 1999), não produzindo resultados ou impactos particulares (Arretche, 2001; Souza, 2008). Resultados políticos seriam consequência da distribuição de preferências entre indivíduos de uma população, podendo favorecer ou não “uma ênfase na preferência popular” (Riker, 1975, p. 155). Tal posição surpreende por ter Riker devotado tanto tempo e energia de sua vida acadêmica ao tratamento de algo que, no final das contas, seria tido como irrelevante. Surpreende também – e esse é um ponto crucial para uma reflexão cuidadosa a respeito – pelo fato de nosso autor ter anteriormente indicado exatamente o contrário, nas linhas finais de *Federalism: origin, operation and significance*:

Se alguém aprova os objetivos e valores da minoria privilegiada, deve aprovar o federalismo. Assim, se nos Estados Unidos alguém aprova os racistas brancos do Sul, então deve aprovar o federalismo americano. Se, por outro lado, alguém desaprova os valores da minoria privilegiada, deve desaprovar o federalismo. Assim, se nos Estados Unidos alguém desaprova o racismo, deve desaprovar o federalismo¹⁴ (Riker, 1964, p. 155).

¹⁴ “If one approves the goals and values of the privileged minority, one should approve the federalism. Thus, if in the United States one approves of Southern white racists, then one should approve of American federalism. If, on the other hand, one disapproves the values of the privileged minority,

Neste trecho – como é digno de observação, escrito no mesmo ano em que Martin Luther King Jr. ganhou o prêmio Nobel da Paz por sua luta contra as desigualdades raciais nos EUA –, Riker claramente aponta o peso do federalismo na realização de resultados políticos específicos: seja os preferidos pelos racistas brancos do sul dos Estados Unidos ou pelos que desaprovam o racismo. Da mesma forma, os argumentos sobre a origem e a manutenção do federalismo – discutidos nas seções anteriores – se apoiam na presunção de que as regras que presidem as relações entre governo nacional e governos subnacionais sejam relevantes para a produção de resultados políticos, pois, se não fosse assim, como entender que elites expansionistas e autonomistas tivessem preferências sobre resultados futuros a ponto de barganharem sobre essas mesmas regras?

Assim, tomadas isoladamente, as afirmações de Riker acerca da irrelevância do federalismo para a produção de resultados políticos não parecem consistentes com seus próprios argumentos. Da mesma forma, privilegiar preferências como chave explicativa em detrimento das instituições aponta em sentido contrário ao conjunto da sua obra, especialmente em seus últimos trabalhos, a partir de *Liberalism Against Populism* (William Harrison Riker, 2008), em que Riker propõe o ator racional como alguém cujo comportamento seria um elemento compreensível necessariamente pela via do conjunto de instituições existentes, conforme registrado por Maske & Durden (2003).

Volden (2004), por outro lado, propôs uma pista alternativa para decifrar as afirmações de Riker (1975) sobre a (ir)relevância explicativa do federalismo, ao argumentar que ele poderia não estar tão equivocados quando sugeriu que não existe uma relação imediata entre federalismo e resultados políticos, sejam eles positivos ou negativos. O federalismo es-

taria presente em uma variedade significativa de países, com diferentes níveis de desenvolvimento socioeconômico, bem como operando de forma combinada com diferentes atributos de sistemas políticos e regras decisórias. Além disso, dentro de um mesmo país, poderia comportar efeitos diferentes nas relações entre governo nacional e subnacionais nas diferentes áreas de políticas públicas.

Uma qualificada discussão nessa direção foi sustentada por Obinger e demais autores (2005), ao entrarem na polêmica acerca dos efeitos do federalismo sobre o padrão de desenvolvimento de políticas sociais, refutando a percepção de que o federalismo seria obstáculo ou fator de atraso no desenvolvimento de políticas públicas (Pierson, 1995). Apoiados em estudo comparado que incluiu seis federações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – Alemanha, Austrália, Áustria, Canadá, Estados Unidos e Suíça –, esses autores concluíram que federações variam entre si e não afetariam o desenvolvimento de políticas sociais ou de bem-estar de maneira uniforme.

De fato, diferentes trabalhos têm evidenciado, já há algum tempo, as limitações de se considerar o federalismo como modelo ou forma institucional único em todos os países (Souza, 2008; Tsebelis, 2010), o que compromete a força de proposições que atribuam ao federalismo a produção de determinados resultados políticos. Tomando como exemplo o caso brasileiro, boa parte da produção acadêmica sobre as relações entre federalismo e políticas sociais (Abrucio, 2005; Almeida, 2005, 2007; Arretche, 2002, 2004, 2009, 2012) descreve e analisa mudanças na operação do federalismo que emergiu da Constituição Federal de 1988, em especial a partir da segunda metade dos anos 1990, e como essas mudanças afetaram a implementação de políticas públicas no Brasil pós-redemocratização.

Assim, considerados esses aspectos, a afirmação de Riker quanto à irrelevância da categoria federalismo para a explicação de re-

one should disapprove of federalism. Thus, if in the United States one disapproves of racism, one should disapprove of federalism”.

sultados políticos já não soa tão extravagante. A presunção de efeitos de restrição sobre maiorias nacionais (Stepan, 1999) ou sobre a estabilidade decisória ou manutenção do *status quo* (Immergut, 1992; Pierson, 1995; Tsebelis, 2010) podem ter um valor heurístico, ao oferecer um ponto de partida na análise de resultados políticos, mas não valem como proposições universais das quais se poderia extrair previsões sobre resultados em situações particulares. A análise das configurações do federalismo pode ser uma condição necessária, mas não é suficiente para explicar diferentes resultados políticos, seja ao longo do tempo em um mesmo país, seja quando se comparam diversos casos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

William Riker foi um pioneiro, não apenas pelo fato de se dedicar ao estudo do federalismo como um cientista político, mas por tê-lo feito de forma a considerar lutas e barganhas em torno da produção e distribuição do poder como o elemento estruturante do seu objeto, como o fez no estudo de outros temas. Ao contrário da tradição constitucionalista anterior, Riker se recusou a tratar o federalismo como pacto entre entidades políticas coletivas – como províncias ou cidades-estados – em consideração a interesses comuns decorrentes de identidades geográficas, econômicas, sociais ou culturais. Como criação política, nas palavras de Hobbes, Riker tratou o federalismo mais como obra da força da espada do que da sabedoria das leis.

Ao analisar três de seus principais argumentos sobre federalismo – sobre a origem, a manutenção e a significância – a despeito da aparente extravagância das respostas que lhe valeram muitas críticas, pudemos identificar desenvolvimentos teóricos e analíticos posteriores que, mais do que as refutar, qualificaram-nas, mesmo quando construídos como contestação às soluções oferecidas por Riker.

No que concerne à origem das federações, a enunciação das duas condições necessárias – barganha expansionista e ameaça militar – foi revisada em direções distintas: se, por um lado, Niou & Ordeshock (1998) buscaram aprofundar na inclusão de condições adicionais que explicariam a opção pelo federalismo em vez de uma simples aliança militar, por outro, Filippov (2004) e Volden (2004) sugerem que a essência do argumento rikeriano estaria no constrangimento de uma ameaça externa, não necessariamente militar, sobre a barganha expansionista.

Quanto à manutenção do federalismo, se novamente Riker desmontou argumentos formais até então sustentados pela tradição constitucionalista, que enfatizavam o papel autoaplicável da constituição ou a necessária vigilância dos interesses dos estados constituintes pelo Senado, a propositura de que a chave da estabilização das federações estaria nos sistemas partidários – hipótese deliberadamente construída para o caso norte-americano, é bom lembrar – também provocou avanços teóricos. Se os sistemas partidários no federalismo podem ser estudados para entender seu caráter mais ou menos centralizado, outros componentes do sistema político devem ser também considerados (Bednar, 2009; Filipov; Ordeshock; Shvetsova, 2004; Tsebelis, 2010), posto que também exercem papéis relevantes no processo de estabilização decisória, tornando improváveis eventuais invasões na jurisdição alheia por parte de algum dos níveis de governo.

Quanto à significância do federalismo para a produção de resultados políticos, desenvolvimentos posteriores terminam por reforçar, mais do que por condenar, as precursoras ressalvas de Riker acerca da sua manipulação como variável independente. Nesse ponto, considerando a ampla variação institucional do federalismo e o fato de ele ser apenas um entre diversos componentes dos sistemas políticos, tornar-se-ia heroico imputar ao federalismo a responsabilidade por resultados pecu-

liares e sem considerar a complexa interação entre seus atributos e os sistemas partidário e eleitoral; padrões de relação entre os poderes Executivo e Legislativo; atribuições do Judiciário, entre outros.

Por fim, a nosso ver, o sucesso de Riker não guarda relação com o nível de reconhecimento ou aceitação, na posterioridade, das proposições aqui analisadas entre os estudiosos do federalismo. Mesmo quando duramente contestado, seu sucesso foi contribuir decisivamente para o desenvolvimento da Ciência Política como ciência empírica e para o reconhecimento de que as instituições, ainda que minimamente estáveis, são dinâmicas e resultantes da correlação de forças entre atores politicamente relevantes. Além disso, as contribuições de Riker para o estudo do federalismo foram fundamentais para estabelecer pontes entre categorias de análise macro, por exemplo, as constituições, e categorias de análise micro, tais como o comportamento dos indivíduos ou grupos de interesse.

Por fim, em relação ao tema analisado neste artigo, devemos a esse autor o reconhecimento do federalismo como um complexo de instituições cuja manutenção não se deve às suas vantagens globais ou pareto-superioridade, mas decorre da possibilidade de acomodar interesses de base territorial, reais e conflitantes, que podem se expressar e se conter mutuamente. Nesse sentido, ao tratar do seu objeto em termos da articulação entre instituições, poder e interesses, a trilha aberta por William Riker recolocou as questões relativas ao federalismo nos termos clássicos da Ciência Política, fundamentalmente interessada no problema da conquista e da manutenção do poder político.

Recebido para publicação em 6 de maio de 2019
Aceito em 18 de junho de 2024

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do Período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 31-67, jun. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/7zWs4By9mFRYQPskSGLSDjb/>. Acesso em: 22 abr. 2016.
- ALDRICH, J.; MUNGER, M.; REIFLER, J. Institutions, Information and Faction: an experimental test of Riker's federalism thesis for political parties. *Public Choice*, Berlim, v. 158, n. 3/4, p. 577-588, 2014. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24507615>. Acesso em: 13 out. 2018.
- ALMEIDA, M. H. T. de. O Estado no Brasil contemporâneo: um passeio pela história. In: MELO, C. R.; SAEZ, M. A. (org.). *A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 17-37. (Série Humanitas).
- ALMEIDA, M. H. T. de. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/NrMPyBxcmbPZQ6dR59zS44s/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 jun. 2018.
- ARRETICHE, M. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados: revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/FGXpbby356B3zhDwgGtf4Qj/>. Acesso em: 23 jun. 2018.
- ARRETICHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2012.
- ARRETICHE, M. Federalismo e Democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 23-31, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/q3vKtPQhtKX5ghrs8KCqwXS/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 ago. 2011.
- ARRETICHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/yrd5VzhMD8wyrZDD56WvvP>. Acesso em: 20 dez. 2010.
- ARRETICHE, M. Quando Instituições Federativas Fortalecem o Governo Central? In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. de. (org.). *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2013. p. 65-90.
- ARRETICHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/wwqJXkLSM4GMwcfP3pZfKB/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 mar. 2010.
- BEDNAR, J. *The robust federation: principles of design*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- DOLHNIKOFF, M. *O Pacto Imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo, Globo, 2005.
- DOWDING, K. *William H. Riker (1920-1993)*. In: DOWDING, K. (org.). *Encyclopedia of power*. California: SAGE, 2011. p. 582-583.
- DUCHACEK, I. D. *Comparative Federalism: the territorial dimension of politics*. New York: Holt Rinehart and Winston, 1970.
- ELAZAR, D. J. International and comparative federalism. *PS: political science & politics*, [United States], v. 26, n. 2, p. 190-195, 1993.
- FILIPPOV, M.; ORDESHOOK, P. C.; SHVETSOVA, O. *Designing Federalism: a theory of self-sustainable federal institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

- FILIPPOV, M. *Revisiting Riker's Theory of Federalism*. Paper Prepared for the Conference on Empirical and Formal Models of Politics. Washington: Centre Political Economy: Washington University, 2004.
- GORDIN, J. P. Testing Riker's Party-Based Theory of Federalism: the Argentine case. *Publius The Journal of Federalism*, [Oxônia], v. 34, n. 1, p. 21-34, 2004.
- IMMERGUT, E. M. *Health Politics: interests and institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- KNIGHT, J. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo social*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-81, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/ZJYsfjgGXTm8jCb3WxRhgr/>. Acesso em: 1 jul. 2012.
- LIJPHART, A. *Modelos de democracia: desempenho e padrão de governo em 36 países*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- MADDOX, W. P. The political basis of federation. *The American Political Science Review*, [s. l.], v. 35, n. 6, p. 1120-1127, 1941.
- MASKE, K.; DURDEN, G. The contributions and impact of professor William Riker. *Public Choice*, [s. l.], v. 117, p. 191-220, 2003. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1026117828869>. Acesso em: 12 out. 2018.
- McKAY, D. H. *Rush to Union: understanding the European Federal Bargain*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- McLEAN, I. Review Article: William H. Riker and the Invention of the Heresthetic(s). *British Journal of Political Science*, [Cambridge], v. 32, n. 3, p. 535-558, 2002.
- MUNRO, A. William Riker. *Encyclopædia Britannica*, Chicago, 2014. Disponível em: <https://www.britannica.com/biography/William-Riker>. Acesso em: 13 out. 2018.
- NEIVA, P. R. P. *Estudo Comparado de Câmaras Altas: os Poderes e o Papel dos Senados nos Sistemas Presidencialistas*. 2004. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.
- NIOU, E. M. S.; ORDESHOOK, P. C. Alliances versus Federations: an extension of Riker's analysis of federal formation. *Constitutional Political Economy*, [s. l.], v. 9, n. 4, p. 271-288, 1998.
- OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (ed.). *Federalism and the Welfare State: new world and european experiences*. New York: Cambridge University, 2005.
- OLIVEIRA, C. L. Federalismo auto-sustentável, centralização e descentralização. *Revista Brasileira de Teoria Constitucional*, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 42-61, 2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/teoriaconstitucional/article/view/426>. Acesso em: 2 mar. 2019.
- PIERSON, P. Fragmented Welfare States: federal institutions and the development of social policy. *Governance*, [New Jersey], v. 8, n. 4, p. 449-478, 1995. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0491.1995.tb00223.x>. Acesso em: 2 mar. 2019.
- RIKER, W. Dutch and American Federalism. *Journal of the History of Ideas*, [Pennsylvania], v. 18, n. 4, p. 495-521, 1957. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2707561>. Acesso em: 13 nov. 2018.
- RIKER, W. *Federalism: origin, operation, significance*. Boston: Little Brown, 1964.
- RIKER, W. *Federalism*. In: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. W. (org.). *Handbook of Political Science*. Massachusetts: Addison-Wesley, 1975. v. 5, p. 93-172.
- RIKER, W. *The Development of American Federalism*. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1987.
- RIKER, W. The Senate and American Federalism. *The American Political Science Review*, Cambridge, v. 49, n. 2, p. 452-469, 1955. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/senate-and-american-federalism/2E1DBAC0E2ED08747BCD641D03335A24>. Acesso em: 12 out. 2018.
- SARTORI, G. *A Política*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981. (Coleção Pensamento Político, v. 36).
- SCHARPF, F. W. *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder: Westview Press, 1977.
- SCHARPF, F. W. The Joint-Decision Trap: lessons from german federalism and european integration. *Public Administration*, [New Jersey], v. 66, n. 3, p. 239-278, 1988. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9299.1988.tb00694.x>. Acesso em: 13 fev. 2014.
- SCHARPF, F. W. The Joint Decision Trap Revisited. *Journal of Common Market Studies*, Oxford, v. 44, n. 4, p. 845-864, 2006.
- SOARES, M. M. Federação, democracia e instituições políticas. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, v. 44, p. 137-163, 1998. Disponível em: 13 fev. 2014.
- <https://www.scielo.br/j/ln/a/dP7mn79wBtKGDm5McqqnHDF/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 22 abr. 2010.
- SOUZA, C. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. *BIB: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais*, São Paulo, n. 65, p. 27-48, 2008. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/311>. Acesso em: 7 out. 2010.
- SOUZA, C. Federalismo e políticas públicas nacionais: diversidade ou uniformidade. In: MENICUCCL, T. M. G.; GONTIJO, J. G. L. (org.). *Gestão e Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo: tendências nacionais e internacionais*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2016. p. 131-153.
- STEPAN, A. Para uma Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: federações que ampliam ou restringem o poder do demos. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/kzrq459v6W6YsfFBVZj8NBL/?lang=pt#>. Acesso em: 2 mar. 2009.
- TSEBELIS, G. *Atores com Poder de Veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.
- VOLDEN, C. Origin, Operation, and Significance: the federalism of William H. Riker. *Publius: the journal of federalism*, Oxford, v. 34, n. 4, p. 89-107, 2004. Disponível em: <https://academic.oup.com/publius/article/34/4/89/1865425>. Acesso em: 10 jun. 2009.
- WILLIAM HARRISON RIKER. In: KOERTGE, N. (org.). *New dictionary of scientific biography*. Detroit: Charles Scribner's Sons, 2008. p. 254-255.
- WHEARE, K. C. *Federal Government*. London: Oxford University Press, 1953.

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA:

José Angelo Machado - Conceitualização; investigação; visualização; escrita – esboço original; e escrita - revisão e edição

Vinicius Baptista Soares Lopes - Conceitualização; investigação; visualização; escrita – esboço original; e escrita revisão e edição

José Angelo Machado – Doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor associado do Departamento de Ciência Política da UFMG, exercendo a Chefia de Departamento entre 2013 e 2015. Pesquisador do Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas (Publicus). Áreas de interesse: instituições políticas, interação estratégica, sistemas federativos, relações intergovernamentais, descentralização e políticas públicas. Publicações recentes: MACHADO, J.A. *Federalismo e Políticas Sociais: conexões a partir da Teoria da Agência*. Revista do Serviço Público (Brasília), v.69, p. 57-84, 2018; MACHADO, J.A. *Poder, Política e Estado*. In: Introdução à Teoria Democrática: conceitos, histórias, instituições e questões transversais.1ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2018, p. 15-28; SOARES, M.M.; MACHADO, J.A. *Federalismo e Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2018, v.10. p. 112. MACHADO, J. A. On Federalism and Public Policies. Federal Governance. v.15, p. 3-5, 2019.

Vinicius Baptista Soares Lopes – Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bolsista de Pós-Doutorado, na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Mestre em Ciência Política pela UFMG e graduado em Ciências Sociais, com ênfase em Ciência Política e Formação Complementar em Filosofia (UFMG). Pesquisador do Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas (Publicus) da UFMG. Áreas de interesse: políticas públicas, implementação de políticas públicas, descentralização de políticas públicas, sistemas federativos e relações intergovernamentais. Publicações recentes: LOPES, V. B. S. *Implementação de políticas públicas no nível subnacional: o Programa de Intervenção Pedagógica em Minas Gerais*. In: 11º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Curitiba. Anais do 11º Encontro da ABCP, 2018; FONSECA, C. R. S.; PEREIRA, J. M. V. e LOPES, V. B. S. *Federalismo e Políticas de Educação na Argentina e no Brasil*. In: Nono Congresso Latinoamericano de Ciência Política, Montevideo. Ponencias, 2017.

RETURNING TO WILLIAM RIKER: problems and perspectives for thinking federalism

*José Angelo Machado
Vinicius Baptista Soares Lopes*

This article reexamines some of William Riker's main contributions to federalism studies, aiming to discuss their validity for contemporary political science. In it, we specifically analyze his arguments on: (i) the origin; (ii) the maintenance of federations; and (iii) their significance for the production of political results, including public policies. For this analysis, we begin by presenting each argument and then identify subsequent theoretical contributions that focus on the criticisms formulated against each of them. From there, we discuss their applicability and, in the end, we propose an assessment of this author's contributions to thinking about contemporary federalism.

KEY WORDS: Riker. Federalism. Institutions. Political elites. Public policies.

RETOUR A WILLIAM RIKER: problemes et perspectives pour penser le federalisme

*José Angelo Machado
Vinicius Baptista Soares Lopes*

Cet article réexamine certaines des principales contributions de William Riker aux études sur le fédéralisme, dans le but de discuter de leur validité pour la science politique contemporaine. Nous y analysons spécifiquement ses arguments sur : (i) l'origine ; (ii) le maintien des fédérations ; et (iii) leur importance pour la production de résultats politiques, y compris les politiques publiques. Pour cette analyse, nous commençons par présenter chaque argument, puis identifions les contributions théoriques ultérieures qui se concentrent sur les critiques formulées contre chacun d'eux. À partir de là, nous discutons de leur applicabilité et, pour finir, nous proposons une évaluation des contributions de cet auteur à la réflexion sur le fédéralisme contemporain.

MOTS CLÉS: Riker. Fédéralisme. Institutions. Elites politiques. Politiques publiques.