

Título do capítulo	CAPÍTULO 2 FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO CANADÁ
Autor(es)	André Lecours Daniel Béland
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509cap2

Título do livro	E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo
Organizadores(as)	Pedro Palotti Elaine Cristina Licio Sandra Gomes Catarina Ianni Segatto André Luis Nogueira da Silva
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350509
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO CANADÁ¹

André Lecours²

Daniel Béland³

1 INTRODUÇÃO

Existe um grande debate sobre centralização e descentralização na Federação canadense. A narrativa principal é que o Canadá passou de centralizado em seu nascimento para uma das federações mais descentralizadas do mundo (Bakvis e Skogstad, 2002, p. 4). Em seu trabalho de 1951, o especialista constitucional F. R. Scott afirmou: “Desde 1867, a jurisdição do governo central diminuiu relativamente, e a das províncias aumentou de tal forma que, na opinião de muitas autoridades, as intenções dos pais da Confederação foram frustradas” (Scott, 1951, p. 1108, tradução nossa). Em sua obra *Unfulfilled Union*, publicada pela primeira vez em 1979, Garth Stevenson retrata a evolução do federalismo canadense como uma evolução da descentralização, argumentando (e lamentando) que “o poder migrou para os governos provinciais à custa do governo central, por vezes com a aprovação ou aquiescência deste último” (Stevenson, 2009, p. 72, tradução nossa). Esta ideia de uma Federação descentralizada não é incontestada. Muitos (embora não todos) estudiosos do Quebec argumentam que a implantação do nacionalismo canadense para assegurar a unidade no contexto de um forte movimento nacionalista da região coincidiu com a entrada do governo federal nas áreas de políticas das províncias, em parte por meio da utilização do seu poder fiscal de gasto (Gagnon, 2003). Em sua visão, a natureza multinacional do Canadá significou que a comunidade minoritária franco-canadense quebequense nunca confiou plenamente nos canadenses anglófonos e, portanto, procurou proteger a sua autonomia provincial, embora nem sempre com sucesso (Rocher, 2012). Seja por meio do argumento de que o Canadá sofre de um déficit federal (Caron, Laforest e Vallières-Roland, 2006), seja de que padece de uma ausência do ideal federal (Rocher, 2006), a referência implícita ou explícita é à natureza centralizada do federalismo canadense contemporâneo.

1. Capítulo traduzido por Isadora Quadros, com recursos próprios do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). A revisão da tradução foi realizada por Catarina Segatto.

2. Professor da Escola de Estudos Políticos na Universidade de Ottawa. *E-mail*: <alecours@uottawa.ca>.

3. Diretor do Instituto McGill para o Estudo do Canadá e professor do Departamento de Ciência Política da Universidade McGill. *E-mail*: <daniel.beland@mcgill.ca>.

Uma fragilidade comum a estas diferentes interpretações é que elas envolvem caracterizações amplas do federalismo canadense. Embora estas caracterizações por vezes incidam sobre áreas de políticas públicas determinadas (Gagnon, 2003), ou no federalismo fiscal (Noël, 2006), elas não são fruto de uma análise exaustiva e refinada. Inclusive, usar estudos de caso de algumas áreas de políticas para argumentar sobre a centralização (ou descentralização) no Canadá pode ocultar o fato de que a maioria das áreas de políticas, juntamente com os arranjos fiscais, sugere um estado de coisas diferente.

Este texto apresenta os resultados de uma pesquisa anteriormente publicada em um número especial do periódico *Publius: The Journal of Federalism* (Lecours, 2019), e se aprofunda na evolução de áreas de políticas específicas para ilustrar a dinâmica de centralização e descentralização no Canadá. Fornece também um retrato da evolução da autoridade relativa dos governos federal e provinciais no Canadá, e desenvolve uma explicação das transformações na autoridade relativa entre os níveis de governo do Canadá. O capítulo expõe uma visão panorâmica do federalismo e das políticas públicas no Canadá, orientada por uma investigação que avaliou 22 áreas de políticas e cinco categorias fiscais por meio de uma escala de sete pontos para cada década entre 1870 e 2010 (Lecours, 2019).⁴

Além desta introdução, o capítulo está dividido em quatro seções. A segunda seção apresenta a distribuição constitucional original dos poderes na Federação canadense. A terceira examina a forma como a autoridade relativa dos governos federal e provinciais em 22 campos políticos e a autonomia fiscal das províncias têm se desenvolvido desde 1867. A quarta seção apresenta uma explicação para os padrões anteriormente identificados. Na conclusão, o capítulo sintetiza como a Federação canadense tem passado, de forma geral, por um processo de discreta descentralização desde 1867.

A principal conclusão desta pesquisa é que o Canadá desafiou as previsões sobre a inevitabilidade da centralização nas federações e contrariou a tendência das trajetórias centralistas encontradas na maioria dos outros Estados federais. Embora esta pesquisa aponte que o Canadá não passou por uma descentralização massiva desde o seu nascimento – a descentralização, na verdade, foi leve –, ela também mostra que a Federação canadense evitou a centralização em geral e,

4. Para a avaliação de uma política, nessa escala, 1 ponto representou uma área em que a autoridade é exclusivamente federal; 2 pontos, uma área em que a autoridade é quase exclusivamente federal; 3 pontos, uma área em que a autoridade é predominantemente federal; 4 pontos, uma área em que a autoridade é igualmente federal e provincial; 5 pontos, uma área em que a autoridade é predominantemente provincial; 6 pontos, uma área em que a autoridade é quase exclusivamente provincial; e 7 pontos, uma área em que a autoridade é exclusivamente provincial. A autonomia na esfera fiscal também foi mensurada por meio de uma escala de sete pontos com base em indicadores numéricos ou em uma avaliação qualitativa. A codificação reflete a autoridade relativa dos governos federal e provinciais em uma área de políticas ou na esfera fiscal no final de uma década específica. Para efeitos do processo de codificação, todas as áreas de políticas foram consideradas de igual importância, uma vez que lhes atribuir diferentes valores teria constituído um dilema metodológico considerável.

sem dúvida, manteve um equilíbrio federal razoável. A descentralização deu-se mais na esfera fiscal, bem como em muitos setores de políticas, mas houve uma centralização em algumas áreas de políticas muito importantes – por exemplo, o bem-estar social. A descentralização, na primeira metade da vida da Federação canadense, resultou principalmente de decisões do Comitê Judiciário do Conselho Privado (Judicial Committee of the Privy Council – JCPC) em Londres e dos espaços constitucionais em que os governos provinciais podiam tributar, enquanto a política do federalismo canadense, mais especificamente os processos de construção de nação (*nation-building*) no Quebec e de construção de capacidades das províncias em outros locais, levou à descentralização nos últimos 75 anos.

2 CRIANDO UMA FEDERAÇÃO CENTRALIZADA: O ACORDO DE 1867

A criação da Federação canadense em 1867 foi fruto de um acordo. A formação de um novo Estado a partir das colônias britânicas da Nova Escócia, de New Brunswick e da Província do Canadá – Canadá Oriental e Canadá Ocidental, desde a Lei da União de 1840 – oferecia potenciais seguranças e benefícios de mercado às elites políticas e econômicas. Além disso, possibilitava uma saída para os impasses resultantes da dualidade da posição dos primeiros-ministros no Canadá Oriental e no Canadá Ocidental. Entretanto, chegar a um consenso em relação às estruturas deste Estado mostrou-se difícil. Para os franco-canadenses do Canadá Oriental, uma Federação descentralizada era o modelo de preferência (Silver, 1982). Seus líderes políticos consideravam que, enquanto comunidade minoritária culturalmente distinta no novo Estado, os franco-canadenses estariam mais bem protegidos contra uma tirania da maioria com uma autonomia política ampla e constitucionalmente definida. Os partidários da *Confederação* – como o projeto de união era normalmente referido – no Canadá Ocidental hesitavam muito em adotar um modelo federal – com a saída recente dos Estados Unidos de uma guerra civil sangrenta não ajudando a causa federalista –, preferindo, em vez disso, estruturas unitárias. No entanto, o Estado unitário representava um fracasso para as elites franco-canadenses, muitas das quais rejeitavam completamente a ideia de união política.

As negociações sobre uma união nesses moldes nos anos 1860 sugeriram que uma Federação centralizada seria o acordo provável. A aparente natureza centralizada de uma Federação canadense em potencial galvanizou a oposição ao projeto, não só entre franco-canadenses, mas também na Nova Escócia e em New Brunswick (Rocher, 2016). No entanto, a Confederação obteve o apoio da maioria nos quatro parlamentos coloniais, e assim nasceu o novo Estado federal. O sistema parlamentarista das antigas colônias foi mantido, e os poderes legislativos e administrativos para cada campo foram atribuídos à mesma ordem de governo. A partir das quatro províncias originais, a Federação canadense cresceu, passando a incluir dez províncias até 1949. A característica crucial da nova

Federação passou a ser sua natureza binacional, com os franco-canadenses entrando no novo Estado como uma comunidade política, concentrada na província do Quebec, compartilhando a língua francesa e a religião católica.

A Lei da América do Norte Britânica (British North American Act – BNA Act), que deu vida a este Estado, incluiu muitas características que demonstravam a intenção dos pais fundadores de ter uma Federação consideravelmente centralizada. Por exemplo, o Parlamento do Canadá foi autorizado a reservar e a rejeitar legislação provincial (arts. 55, 56 e 90 do BNA); o governo federal nomearia os tenentes-governadores das províncias, bem como os juízes dos mais importantes tribunais provinciais; o Parlamento do Canadá faria leis para “a paz, a ordem e o bom governo do Canadá” (art. 91, tradução nossa),⁵ uma cláusula ampla e abrangente que serve para atribuir poderes residuais ao governo federal; e a legislação federal prevaleceria em caso de conflito entre competências concorrentes sobre agricultura e imigração. A existência dos poderes de reserva e rejeição, bem como o poder de nomear tenentes-governadores e juízes de tribunais provinciais, levou Wheare (1963, p. 18, 20, tradução nossa) a concluir que estes “elementos unitários” significavam que “a Constituição canadense é quase federal juridicamente”.

A natureza da divisão de poderes nos arts. 91 e 92 do BNA Act também sugere que a intenção original era ter uma Federação centralizada (Stevenson, 2009, p. 33). De fato, a maioria dos poderes considerados importantes para o governo no final do século XIX foi atribuída exclusiva ou quase exclusivamente ao Parlamento do Canadá. Por exemplo, o BNA Act deu ao Parlamento do Canadá poder exclusivo sobre a moeda e o fornecimento de dinheiro (art. 91, seções 14, 19 e 20), defesa (art. 91, seção 7) e direito penal (art. 91, seção 27). Ao Parlamento do Canadá foi dado poder quase exclusivo sobre transportes – o Parlamento federal pode legislar sobre navegação e transporte marítimo, conforme o art. 91, seção 10, bem como sobre ferrovias; e cidadania e imigração – ao Parlamento federal foi dada competência exclusiva sobre cidadania, conforme o art. 91, seção 25, sobre naturalização e estrangeiros, mas o campo da imigração é dividido com as províncias, conforme especificado no art. 95. O Parlamento do Canadá é também predominante na regulamentação financeira, uma vez que lhe é dado poder exclusivo sobre a atividade bancária (art. 91, seções 15 e 16), enquanto as províncias supervisionam outras instituições financeiras. As áreas políticas em que as províncias podiam exercer controle exclusivo ou quase exclusivo eram, no final do século XIX, consideradas como sendo de importância secundária ou à margem da ação governamental. Assim, educação (art. 93), direito civil (propriedade e direitos civis na província, no art. 92,

5. Disponível em: <<https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/constitution/lawreg-loireg/p1t11.html>>. Acesso em: 18 out. 2022.

seção 13) e saúde (hospitais, de acordo com o art. 92, seção 7) foram especificamente atribuídos às províncias. Em 1870, a maioria das áreas de políticas era exclusiva, quase exclusiva, ou predominava entre as competências do Parlamento federal. Assim, de uma perspectiva política, o Canadá foi centralizado desde seu nascimento.

O BNA Act era omissivo ou praticamente omissivo em muitas áreas – por exemplo, cultura, idioma, preservação do meio ambiente, meios de comunicação, relações trabalhistas e assistência social –, algumas das quais só mais adiante se tornariam objeto de políticas públicas. Consequentemente, a Constituição original do Canadá criou um importante potencial de mudança no relativo equilíbrio de autoridade entre os governos federal e provincial.

Do ponto de vista fiscal, o BNA Act também mostra sinais de centralização. Talvez o mais relevante seja que

nas seções 91 e 92, as províncias estavam restritas à tributação “direta”, o que não se esperava que fosse de grande importância, dando ao Parlamento o direito exclusivo de impor impostos “indiretos”, dos quais a taxa aduaneira era então a mais importante (Stevenson, 2006, p. 3, tradução nossa).

O desenho constitucional do federalismo fiscal destinava-se a produzir províncias com receitas próprias limitadas. O BNA Act também estabeleceu um sistema de transferências anuais para as províncias (seção 118). Essas subvenções eram incondicionais, mas seu modesto valor significava que pouco fizeram para atenuar a natureza altamente centralizada dos acordos fiscais originais do Canadá.

3 A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CANADÁ

Em 1986, Richard Simeon falou sobre o excepcionalismo do Canadá em termos de federalismo. Enquanto o pensamento dominante defendia que “modernização e centralização andavam de mãos dadas”, Simeon (1986, p. 449, tradução nossa) constatou que o Canadá experimentou a descentralização a partir dos anos 1960. Há muita verdade na afirmação de Simeon, embora a descentralização tenha começado mais cedo, especialmente no âmbito fiscal. Além disso, houve centralização em algumas áreas de políticas, bem como em alguns aspectos do federalismo fiscal em diferentes momentos.

A trajetória geral da Federação foi de uma descentralização moderada. Das 22 áreas de políticas codificadas na pesquisa (Lecours, 2019), a descentralização ocorreu em nove, enquanto a centralização foi visível em cinco. Em outras oito, não houve qualquer alteração. A importância de áreas de políticas específicas pode ser discutida, mas vale a pena destacar que houve uma centralização na área da assistência social, certamente um setor político chave em um Estado moderno, e na política linguística, também um setor político particularmente relevante em uma sociedade

multilíngue. Ou seja, embora, de uma perspectiva de políticas, a tendência dominante tenha sido a descentralização, há também evidências de centralização.

Uma tendência descentralizadora mais clara pode ser observada na esfera fiscal. Enquanto a proporção de transferências condicionais federais em relação ao total das receitas provinciais aumentou, muito discretamente, desde 1867, indicando alguma centralização, a proporção de receitas provinciais próprias em relação ao total das receitas provinciais aumentou, indicando alguma descentralização. Por sua vez, o grau de condicionalidade para as transferências diminuiu, também indicando descentralização. Não houve alteração na restrição das receitas próprias e na autonomia de empréstimo (Lecours, 2019).

O momento da descentralização nas áreas de políticas em que ela ocorreu parece validar a opinião de Simeon de que houve uma virada descentralizadora nos anos 1960 e 1970. Esse foi o caso, por exemplo, na agricultura. De acordo com Skogstad (1987, p. 49, tradução nossa), “até os anos 1960, apesar de a agricultura ser uma competência compartilhada, os governos provinciais de bom grado deixaram o governo federal assumir a maior responsabilidade e incorrer no grosso das despesas associadas a essa responsabilidade”. Com efeito, a autoridade federal foi favorecida pelas guerras e pela crise, bem como pela percepção dos aspectos de construção da nação (*nation-building*) advindos da política agrícola. Ela foi também auxiliada pela relutância das províncias em assumir os compromissos de despesa ligados à política agrícola. Mais tarde, a partir dos anos 1970,

objetivos econômicos provinciais, e não motivos políticos de construção de capacidades das províncias, (...) fizeram com que as áreas de políticas passassem de áreas ocupadas de forma praticamente exclusiva pelo governo federal para áreas em que a atividade provincial concorria com a federal (Skogstad, 1987, p. 53, tradução nossa).

Em áreas como imigração e política externa, a descentralização ocorreu um pouco mais tarde, nas décadas de 1980 e 1990. Por exemplo, houve uma “federalização da imigração”, pelo menos no que diz respeito à autoridade administrativa, que foi desencadeada pela primeira vez pelas reivindicações do Quebec de mais poder nesse âmbito. A descentralização administrativa continuou nos anos 1990, como resultado de exigências semelhantes por parte de outras províncias (Paquet, 2016).

No que diz respeito à sequência das mudanças, a descentralização fiscal começou cedo, antes da descentralização nas áreas de políticas. Na década de 1930, a proporção de receitas provinciais próprias em relação ao total das receitas provinciais havia atingido 90% (Perry, 1997, p. 15) – 7 pontos, na codificação utilizada neste capítulo –, um aumento significativo em relação às primeiras décadas da Federação, quando essa era inferior a 60%. Após a Segunda Guerra Mundial, houve alguma centralização fiscal. As transferências federais para as províncias

foram sempre, em sua maioria, incondicionais. As primeiras transferências condicionais vieram sob a forma de programas de custos compartilhados, que “começaram em 1919 e abrangeram ensino profissional, construção de autoestradas, gabinetes de emprego e prevenção de doenças venéreas” (Perry, 1997, p. 79, tradução nossa). Durante várias décadas, o grau de condicionalidade desses programas de custos compartilhados foi de médio a bastante elevado, introduzindo assim alguma centralização fiscal do Canadá. Nos anos 1970, e depois nos anos 1990, o grau de condicionalidade diminuiu à medida que o governo federal se reestruturou e depois cortou as suas transferências para as províncias. Com efeito, o federalismo fiscal contemporâneo conta com três transferências principais: a equalização, que é completamente incondicional; a Transferência de Saúde do Canadá (Canada Health Transfer – CHT), formalmente vinculada às províncias respeitando os princípios gerais da Lei da Saúde do Canadá (Canada Health Act) (Maioni, 2012, p. 172); e a Transferência Social do Canadá (Canada Social Transfer – CST), cuja única condição é que as províncias não imponham um requisito mínimo de residência para o recebimento de assistência social. Aqui, o governo federal decide unilateralmente sobre a natureza das condições, bem como sobre os valores transferidos para as províncias.

Como mencionado anteriormente, os anos 1960 e 1970 assistiram a uma descentralização em áreas de políticas como agricultura, imigração e relações exteriores. No entanto, a segunda metade do século XX também apresentou uma centralização em outras áreas de políticas. Na assistência social, a centralização surgiu bastante cedo, uma vez que o governo federal assumiu a responsabilidade pelo seguro-desemprego em 1940 e pela aposentadoria em 1951. Em ambas as ocasiões, o governo federal teve que garantir o aval constitucional das províncias a fim de entrar nesses campos anteriormente sob controle provincial. Em 1965, o governo federal, em cooperação com as províncias, criou o Plano de Pensões do Canadá (Canada Pension Plan – CPP), e o Quebec, em plena Revolução Silenciosa, desenvolveu o seu Plano de Pensões do Quebec (Quebec Pension Plan – QPP), que se inspirou no CPP, mas permitiu que a província investisse excedentes de pensões em sua economia para estimular seu desenvolvimento e ajudar os francófonos a melhorar sua situação socioeconômica. Curiosamente, a reforma do CPP requer o consentimento de pelo menos dois terços das províncias que representam pelo menos dois terços da população do país. O Quebec deve ser consultado quando a reforma do CPP passar para a ordem do dia, mas a província pode alterar unilateralmente seu próprio CPP. Na prática, contudo, as reformas do CPP e do QPP revelaram-se altamente coordenadas, e as alterações ao CPP em geral levaram o governo do Quebec a decretar medidas semelhantes sobre a QPP. Essa coordenação entre um programa federal em que as províncias têm poder de veto e um programa provincial altamente coordenado é única na política social canadense (Banting, 2005; Béland e Weaver, 2019). Em geral, uma tendência

no sentido da centralização gradual da segurança econômica no Canadá surgiu a partir dos anos 1930 e 1940, o que levou o cientista político Keith Banting a fazer a seguinte afirmação no seu clássico livro de 1987 *Welfare State and Canadian Federalism*: “De uma área de domínio provincial praticamente absoluto nos anos 1860, a segurança de renda [*income security*] surgiu como uma área de domínio federal decisivo nos anos 1980” (Banting, 1987, p. 45, tradução nossa).

Até os anos 1970, era vantajoso para os políticos federais deixarem a competência sobre a preservação do meio ambiente para as províncias. Em resposta a apelos ocasionais para que o governo federal assumisse um papel mais ativo no combate à poluição, os ministros argumentaram que “a conservação dos recursos naturais dentro das províncias é uma responsabilidade essencialmente provincial” (Harrison, 1996, p. 63, tradução nossa). A importante legislação federal sobre preservação do meio ambiente acabou por surgir nos anos 1970.

Em relação ao idioma, a Lei da Constituição (Constitution Act) de 1982, por meio da Carta dos Direitos e das Liberdades do Canadá (Canadian Charter of Rights and Freedom), estabeleceu uma nova restrição às províncias, uma vez que os governos provinciais passaram a ter que oferecer ensino primário e secundário na língua da minoria linguística oficial da província (seção 23, art. 1).⁶ A Lei das Línguas Oficiais (Official Languages Act) de 1988 alinhou a legislação linguística federal com os parâmetros da Carta (Cardinal, 2015).

As emendas constitucionais foram instrumentos de mudança em apenas dois casos. Sua utilização foi mais significativa na área da assistência social. O governo federal e os governos provinciais negociaram três emendas constitucionais ao BNA Act em 1940, 1951 e 1964, a fim de permitir ao Parlamento federal e ao governo legislar e administrar o seguro-desemprego, a aposentadoria e os programas de planos de pensões (Guest, 1997). Durante as negociações constitucionais que conduziram à Lei da Constituição de 1982, as províncias pressionaram para obter uma “emenda de recursos”, que reforçaria a responsabilidade provincial sobre os recursos naturais. Essa emenda foi o

único componente do pacote constitucional de patriação de 1982 que pretendia alterar a divisão dos poderes legislativos federais-provinciais, e representa a primeira emenda à Constituição desde a Confederação que teve o efeito de reforçar a autoridade legislativa das províncias (Moull, 1987, p. 413, tradução nossa).

As decisões judiciais foram fundamentais na formação do federalismo e das políticas públicas no Canadá. Na primeira metade da história da Federação, quando o JCPC serviu como última instância para questões de divisão de poderes, diversas decisões interpretaram os poderes federais de forma restrita e os

6. Disponível em: <<https://www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/rfc-dlc/ccrf-ccd/ll/check/art23.html>>.

provinciais de forma ampla (Stevenson, 2009, p. 45-48). Por exemplo, uma decisão do JCPC de 1925 indicou que a Lei Federal de Investigação de Litígios Industriais (Industrial Disputes Investigation Act) de 1907 estava fora do alcance dos poderes do Parlamento do Canadá, uma vez que se tratava de direitos civis e instituições municipais (DiGiacomo, 2001). A consequência dessa decisão foi tornar o âmbito das relações trabalhistas quase exclusivamente provincial, depois de ter sido exclusivamente federal. No caso das Convenções do Trabalho (Labour Conventions) de 1937, o JCPC especificou que as províncias eram responsáveis pela implementação de tratados internacionais que se enquadrassem nas suas esferas de jurisdição. Consequentemente, o poder do governo federal de celebrar tratados internacionais foi restringido. Além disso, várias decisões afetaram o federalismo depois de a Suprema Corte do Canadá ter se tornado a última instância em 1949, porém sem uma tendência clara. Em matéria de preservação do meio ambiente, por exemplo, a decisão de 1988 da Suprema Corte do Canadá no caso *Crown Zellerbach* associou explicitamente a autoridade do governo federal sobre a poluição da água à cláusula de “paz, ordem e bom governo” (*peace, order, and good government*). Essa decisão serviu para estabelecer a validade constitucional da Lei Canadense de Preservação do Meio Ambiente (Canadian Environmental Protection Act) de 1988 e assegurar uma maior presença federal na proteção ao meio ambiente (Juillet, 1998, p. 198). Contudo, em 2011, após o governo federal ter procurado criar uma agência reguladora nacional de valores mobiliários, a Suprema Corte do Canadá confirmou que a regulação dos valores mobiliários era uma responsabilidade provincial, de acordo com o poder constitucional das províncias sobre propriedade e direitos civis (art. 92, seção 13).

Grande parte da descentralização resultou da significativa lacuna constitucional existente em muitas áreas. Por exemplo, o BNA Act é praticamente omissos em matéria de idiomas, e o governo federal optou simplesmente por não legislar sobre a política linguística antes dos anos 1960, quando o governo Pierre Trudeau procurou redefinir a identidade canadense, ao passo que a província de Manitoba, por exemplo, adotou uma Lei Oficial de Línguas já em 1890. A preservação do meio ambiente, um campo não especificamente mencionado no BNA Act, foi vista até os anos 1970 como um domínio marginal para a ação governamental, e o governo federal legislou sobre o meio ambiente basicamente quando a poluição passou a ser vista como um problema relevante. Nesses dois âmbitos, a centralização ocorreu porque o governo federal começou a se interessar pelas áreas de políticas, principalmente por razões políticas, no caso da língua, e como resultado da ampliação do papel do governo e das expectativas da sociedade, no caso da preservação do meio ambiente.

A descentralização se deu de forma semelhante. Em relação à imigração, uma competência compartilhada, muitas províncias encontraram recentemente

uma justificativa econômica para selecionar seus próprios imigrantes, ao passo que durante mais de um século haviam estado satisfeitas com a plena absorção desse papel por parte do governo federal. Algo muito semelhante ocorreu no que tange à política externa, em que o BNA Act é, na maior parte, omissivo. Na agricultura, também uma competência compartilhada, os governos provinciais afastaram-se das despesas associadas a essa área até os anos 1970.

De forma geral, o Canadá é agora uma Federação com um maior equilíbrio entre autoridades federal e provincial do que originalmente fora. As províncias têm agora um poder exclusivo, quase exclusivo ou predominante em sete das 22 áreas de políticas codificadas, enquanto para o Parlamento federal são nove. Os parlamentos federal e provinciais exercem igual autoridade em seis áreas de política. Na esfera fiscal, o Canadá é bastante descentralizado (Lecours, 2019).

4 A CONSTRUÇÃO DA NAÇÃO, A CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADE DAS PROVÍNCIAS E A ASCENSÃO DO FEDERALISMO EXECUTIVO COMPETITIVO: AS CAUSAS PRIMÁRIAS DA DESCENTRALIZAÇÃO NO CANADÁ

A discreta descentralização de políticas que ocorreu aproximadamente nos primeiros 75 anos da Federação deve muito à natureza do acordo constitucional original, por pelo menos duas razões. A primeira é o desenho centralizado da Federação que surgiu em 1867. Com efeito, a locução adjetiva “quase federal” utilizada por Wheare (1963, p. 20) para caracterizar a Federação canadense em seu nascimento sugere que havia mais espaço para a descentralização do que para a centralização. A segunda razão é a natureza “dual” ou “clássica” da ordem constitucional federal canadense. Nesse tipo de divisão de poderes estanque, o governo federal não poderia facilmente utilizar uma legislação-modelo para nacionalizar as políticas públicas. Na educação, por exemplo, a natureza dual do federalismo canadense provavelmente ajudou a manter as províncias completamente autônomas em vez de obrigadas a cumprir determinados objetivos e padrões nacionais por meio de um marco regulatório.

O papel do JCPC na promoção da descentralização nas primeiras décadas da Federação foi bem documentado (Scott, 1951; Stevenson, 2009). Talvez o fator mais importante tenha sido a interpretação restrita do poder de manter “a paz, a ordem e o bom governo” atribuído ao governo federal – seu aparente poder residual –, “que parecia considerá-la como pouco mais do que um complemento aos poderes listados do Parlamento, e que não podia ser usado para ‘entrincheirar’ os poderes listados da legislatura” (Stevenson, 2009, p. 49, tradução nossa). A cláusula de “paz, ordem e bom governo” foi redefinida como uma cláusula de emergência (Simeon e Robinson, 1990, p. 53), colocando efetivamente os governos federal e provinciais no mesmo nível constitucional (Stevenson, 2009, p. 150). Por conseguinte, a posse pelo governo federal de poderes residuais não

foi um caminho à centralização. Quanto ao papel do JCPC, é pouco provável que suas decisões tenham por si só levado a Federação em uma direção

que de outra forma ela não teria tomado. É evidente que, por vezes, as províncias encontraram um aliado no Conselho Privado, e que, em geral, foram ajudadas nas suas lutas contra o governo federal. Atribuir mais do que isto ao Conselho Privado exige um esforço de credulidade (Cairns, 1971, p. 79, tradução nossa).

Com efeito, manter a centralização presente no BNA Act teria exigido alguma forma de consenso em torno de uma concepção quase unitária do Estado canadense. O que houve, no entanto, foi muita oposição ao BNA Act de 1867, que era centralista em excesso. Explicar a descentralização política precoce no Canadá requer levar-se em consideração a agência política, bem como uma dimensão sociológico-territorial. Havia uma tensão importante entre as preferências da sociedade, tal como articuladas pelos líderes provinciais, e a estrutura constitucional. As múltiplas clivagens territoriais da Federação geraram essas tensões, começando com a ruptura franco-anglo-saxã. Como sugerido por Erk (2010), a heterogeneidade etnolinguística favorece a descentralização nas federações e, com o estabelecimento da província majoritariamente francófona e católica do Quebec, a Federação canadense deu a uma maioria de franco-canadenses o “seu” governo. No entanto, o bilinguismo sociológico na nova Federação era muito menos relevante do que sua natureza binacional política.

É certo que a ideia de uma nação franco-canadense, ligada pela língua francesa, pelo catolicismo e pelas práticas conservadoras sociais (Balthazar, 2013), significava que os governos do Quebec se oporiam quase sistematicamente a qualquer movimento centralista na Federação. Como indicado anteriormente, houve também forças poderosas contra o centralizador BNA Act em New Brunswick e na Nova Escócia (Rocher, 2016) e, embora os próprios partidos anticonfederação mal tenham sobrevivido à criação do novo Estado, o ceticismo em relação à centralização manteve-se. Ou seja, a ideia de autonomia provincial “já havia se tornado um padrão fundamental do discurso político” nos primórdios da Federação (Vipond, 1985, p. 275). Curiosamente, foi Ontário, a província onde a oposição à Confederação era mais fraca, que liderou o chamado movimento de direitos provinciais contra a centralização durante, aproximadamente, os primeiros trinta anos da Federação (Armstrong, 1981). Quando as províncias ocidentais aderiram à Federação, sua relação com o governo federal foi imediatamente afetada pelo controle dos recursos naturais por parte deste último (Janigan, 2012). Os sentimentos de “alienação ocidental” que rapidamente se desenvolveram tornaram muito difícil sustentar a centralização. A última província a entrar na Federação, Newfoundland, o fez em 1949, não sem uma forte oposição interna que anunciou uma defesa feroz de sua identidade e autonomia no contexto canadense (Vézina e Basta, 2014). Em suma, “o apoio político organizado a uma visão

centralista simplesmente não existia” (Simeon e Robinson, 1990, p. 53, tradução nossa). Mesmo a Primeira Guerra Mundial, que desencadeou uma Lei de Medidas de Guerra (War Measures Act) que deu amplos poderes ao governo federal, não levou a uma centralização duradoura, em grande parte devido à oposição política e social em quase todo o país, mas especialmente no Quebec. Os autores argumentam que, durante os seus primeiros anos como primeiro-ministro (1921-1926), a “inação” de William Lyon Mackenzie King sobre o federalismo – ou seja, a sua incapacidade de centralizar – “foi motivada pelo seu medo de contrariar um Quebec católico e conservador, oposto à extensão do Estado, e especialmente do governo federal, a novas áreas de política social ou econômica” (Simeon e Robinson, 1990, p. 48, tradução nossa).

A descentralização na esfera fiscal, visível principalmente no aumento acentuado das receitas próprias provinciais durante os primeiros sessenta anos da Federação, aproximadamente, foi fruto de um conjunto semelhante de fatores. Embora o BNA Act desse ao governo federal o principal poder gerador de receitas da época (as taxas alfandegárias), o arcabouço constitucional não impedia os governos provinciais de aplicar impostos diretos. Como o sistema de subsídios federais com origem no BNA Act se revelou impróprio para financiar adequadamente a maioria das províncias, vários governos provinciais começaram a utilizar os direitos de sucessão, bem como os impostos sobre a renda das pessoas físicas e jurídicas. Mais importante, a constitucionalidade de algumas dessas medidas foi mantida pelo JCPC (Stevenson, 2009, p. 128). Portanto, de uma perspectiva do federalismo fiscal, “o aumento do poder provincial continuou a dar frutos na década de 1920, apesar da interrupção temporária causada pela guerra” (Stevenson, 2009, p. 129, tradução nossa).

A Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial desencadearam alguma centralização. Na década de 1930, os governos provinciais encontravam-se em uma situação fiscal precária, uma vez que precisavam financiar os serviços de auxílio então prestados pelos municípios. O governo federal respondeu oferecendo subsídios de auxílio, que no início vieram com algumas condições, mas mais tarde foram integrados ao sistema geral (incondicional) de subsídios (Perry, 1997, p. 18). A natureza *ad hoc* desses acordos fiscais levou o governo federal a criar a Comissão Real sobre Relações Domínio-Provinciais (Royal Commission on Dominion-Provincial Relations), ou Comissão Rowell-Sirois, em 1937, para fazer recomendações sobre o federalismo fiscal e a divisão de poderes de forma mais geral. O relatório da comissão de 1940 lamentava que o governo federal não tivesse “controle adequado sobre o dinheiro que era gasto e administrado por nove províncias diferentes e por centenas de municípios” (Perry, 1997, p. 20, tradução nossa). Recomendava também que o seguro-desemprego e as aposentadorias passassem a ser da exclusiva responsabilidade do governo federal.

Em 1940 e 1951, respectivamente, foram promulgadas emendas constitucionais para permitir ao governo federal criar e administrar programas nessas duas áreas, uma significativa centralização da política de assistência social para a Federação. Mesmo em condições de guerra, o consentimento unânime para a emenda de 1940 só foi possível como resultado da derrota do então partido mais nacionalista do Quebec, o Union Nationale, nas eleições provinciais de 1939. Os anos de guerra também viram o governo federal assumir todos os impostos pessoais e sobre a renda, com as províncias recebendo subsídios *per capita* incondicionais em troca, por meio de um acordo apelidado de “arrendamento fiscal”.

Diferentemente do que aconteceu depois da Primeira Guerra Mundial, o impulso centralista que emergiu durante a Segunda Guerra Mundial permaneceu durante duas décadas. Os acordos de “arrendamento fiscal” foram renovados. O governo federal desenvolveu sua prática de programas de custos compartilhados, o que “obrigou as províncias a satisfazerem critérios federais se desejassem receber financiamento federal” (Perry, 1997, p. 173, tradução nossa). Ele também manteve a sua autoridade recém-adquirida sobre seguros-desemprego e aposentadorias.

A descentralização em diversas áreas de políticas a partir dos anos 1960 e 1970 desafia a noção de que mudanças macroestruturais – como a inovação tecnológica, o aumento da mobilidade populacional e a integração continental – conduzem inevitavelmente à centralização. Mais importante para compreender a evolução do federalismo no Canadá são o nacionalismo, a construção de capacidades das províncias, a agência política, a estrutura do sistema partidário e as relações intergovernamentais.

Há aproximadamente cinquenta anos, a força central da descentralização política tem sido o nacionalismo do Quebec. A transformação do nacionalismo na região de uma força política conservadora, autonomista e essencialmente defensiva em um movimento nacionalista, dinâmico e ancorado no Estado, procurando, no mínimo, reestruturar a Federação no sentido da descentralização – e de preferência de forma assimétrica –, pesou fortemente sobre a Federação canadense. Basicamente, os governos do Quebec, tenham sido eles formados pelo Parti Libéral du Québec (PLQ) ou pelo secessionista Parti Québécois (PQ), se esforçaram constantemente em aumentar a autonomia da província, tendo o PQ como objetivo último a independência. A construção da nação foi um objetivo comum de ambos os partidos políticos do Quebec. Não é, portanto, coincidência que a descentralização política nos anos 1960 e 1970 tenha ocorrido em campos de particular importância para o Quebec no contexto da Revolução Silenciosa – por exemplo, imigração e relações exteriores. Além disso, o Quebec foi, por vezes, a única província interessada em assumir novos poderes, introduzindo assim alguma assimetria na Federação. A integração continental, que surgiu pela primeira vez sob a forma de um acordo de comércio livre com os Estados Unidos em 1988,

limitou a capacidade do governo federal de centralizar e ajudou o governo do Quebec a afirmar que a província estava se tornando menos dependente economicamente do mercado canadense.

Os governos do Quebec, incentivados pelo nacionalismo, pressionaram o governo federal, e outros governos provinciais também adotaram uma posição autonomista. Por exemplo, a luta precoce das províncias ocidentais, particularmente Alberta, para se apropriarem dos recursos naturais do seu território, gerou um impulso descentralizador e reforçou as identidades provinciais. A partir dos anos 1960, as reivindicações do Quebec no sentido de uma mudança constitucional, que levaram muitas das províncias a desenvolver a sua própria pauta constitucional, aceleraram e intensificaram a construção de capacidades das províncias, que também encontrou raízes nas distintas economias regionais do país (Esman, 1984). Pode-se inclusive argumentar que, “desde 1867, os canadenses estiveram envolvidos em mais do que a construção de um novo Estado; eles vêm construindo províncias” (Black e Cairns, 1966, p. 27, tradução nossa), e que um fator de peso para o impulso descentralizador dos anos 1960 foi um

aumento relativamente grande na competência e na confiança das administrações provinciais e um consequente crescimento das elites que identificaram as suas perspectivas com as fortunas e os favores dos governos provinciais (Black e Cairns, 1966, p. 35, tradução nossa).

Essa construção de capacidades das províncias e a consequente descentralização foram favorecidas por três fatores. O primeiro é que o período de grandes programas de custos compartilhados gerou um vasto crescimento dos conhecimentos provinciais em muitas áreas de políticas. O segundo é que os governos provinciais não têm vozes efetivas dentro das instituições centrais – o Senado canadense é um órgão com representantes nomeados, historicamente estruturado por disciplina partidária –, sendo, por isso, necessário desenvolver iniciativas para se comunicar com o governo federal (Esman, 1984). O terceiro é a estrutura do sistema partidário. Em sua maioria, os partidos políticos provinciais e federais são organizados de forma distinta (Simeon, 1972, p. 31-33). Livres das restrições que a integração dos partidos políticos em todos os níveis do governo poderia impor, os políticos provinciais demonstraram uma forte assertividade, por vezes, mesmo um antagonismo, em relação ao governo federal. Isto foi mais visível sobretudo no desenvolvimento de um novo tipo de relações intergovernamentais, celebradamente caracterizado por Simeon (1972, p. 214) como uma aproximação das relações diplomáticas entre Estados soberanos. Por sua vez, essas relações intergovernamentais auxiliaram no processo de construção de capacidade das províncias, contribuindo para o desenvolvimento da opinião entre muitos canadenses de que o governo provincial era a autoridade política que lutava em seu nome pelos seus recursos e se posicionava perante a Federação. O aumento das expectativas sobre

o papel do governo no Pós-Guerra também beneficiou as províncias, uma vez que essas são constitucionalmente competentes para agir em áreas de políticas – notadamente saúde, educação, execução da lei e muitos programas de assistência social – que tocam os cidadãos mais diretamente do que a maioria das políticas federais. Curiosamente, o parlamentarismo no Canadá não se traduziu em centralização, apesar de a concentração do poder nas mãos do Executivo ser considerada extrema (Savoie, 1999).

Como apontado anteriormente, houve também alguma centralização de políticas durante os anos 1960 e 1970. Parte dessa centralização correspondeu a uma maior expansão do Estado de bem-estar social. Os esforços do governo de Trudeau para criar uma “sociedade justa” oferecem alguma validação para a noção de que os partidos de centro-esquerda têm maior tendência de serem agentes centralizadores. No entanto, outra dimensão dessa centralização política foi fruto de uma tentativa consciente por parte desse governo liberal de gerar um novo tipo de construção de nação no Canadá, que envolveu a redefinição do regime linguístico do país, num esforço para conter a ascensão do movimento secessionista no Quebec. A chamada visão Trudeau do Canadá (McRoberts, 1997) apresentava um governo federal forte que supervisionava a criação de uma sociedade em que os cidadãos gozavam de uma proteção robusta de seus direitos (Laforest, 1992). A soma de unidade nacional, objetivos de coesão social e proteção dos direitos individuais favoreceu os esforços para centralizar a Federação. A maior presença do governo federal na política linguística, especialmente por meio da constitucionalização de uma Carta de Direitos e Liberdades em 1982, deveu-se muito aos esforços de construção da nação de Trudeau. O vai e vem dos processos competitivos (pan-canadenses e quebequenses) de construção da nação que se desenrolaram dos anos 1960 até o início dos anos 1980 foi responsável pela presença tanto de tendências centralizadoras quanto descentralizadoras. As expectativas da sociedade por um maior envolvimento do governo em áreas como a assistência social e a preservação do meio ambiente também ajudaram o governo federal a reforçar o seu papel político nessas áreas.

A descentralização fiscal que ocorreu entre os anos 1970 e 1990 sob a forma de um afrouxamento das condições das transferências federais para as províncias deveu-se muito ao novo nacionalismo do Quebec e ao processo mais geral de construção de capacidades das províncias. A tolerância provincial para programas de custos compartilhados diminuiu drasticamente. Com efeito, muitas províncias sentiram que esses programas

distorciam as prioridades provinciais, que promoviam mais uniformidade do que a desejada em um Estado federal, que as condições eram frequentemente onerosas e bloqueavam a inovação provincial, que eram iniciadas, modificadas e terminadas pelo governo federal e que não levavam em conta as variações na capacidade das províncias de angariar fundos correspondentes (Simeon e Robinson, 1990, p. 199, tradução nossa).

Do ponto de vista do governo federal, os programas de custos compartilhados tinham características de construção da nação porque permitiam a Ottawa alcançar os padrões nacionais. O descontentamento gerado por esses programas em muitas províncias, especialmente no Quebec, pode ter produzido efeitos destruidores da nação (Telford, 2003). As pressões provinciais fizeram com que programas de custos compartilhados na saúde e no ensino superior fossem substituídos pelas transferências menos condicionais do Financiamento de Programas Estabelecidos (Established Programs Financing – EPF) em 1977. O Plano de Assistência do Canadá (Canada Assistance Plan – CAP), a principal transferência para o financiamento da assistência social, manteve uma estrutura de custos compartilhados. A transição do EPF e do CAP para a Transferência Social e de Saúde do Canadá (Canada Health and Social Transfer – CHST), dividida entre CHT e CST em 2004, foi, antes de mais nada, fruto de uma busca do governo federal por equilibrar o seu próprio orçamento; conseqüentemente, esse teve de reduzir em algum grau a condicionalidade das transferências.

Desde os anos 1990, o *status quo* tem prevalecido basicamente quando se trata de descentralização de políticas. No entanto, esse *status quo* não deve ocultar o fato de que tanto as pressões centralizadoras quanto descentralizadoras têm permeado o federalismo canadense ao longo dos últimos trinta anos. Por exemplo, após o referendo do Quebec sobre a independência em 1995, o governo federal liberal tentou alcançar alguma coordenação entre as províncias na área da assistência social por meio do Acordo Modelo da União Social (Social Union Framework Agreement – Sufa). No entanto, o governo do Quebec optou por não assinar o Sufa (Noël, 2000) e todo o projeto foi abandonado. O governo conservador de Harper foi ideologicamente menos interessado em programas pan-canadenses e procurou, durante os primeiros dos seus vários anos no poder, praticar aquilo que chamou de “federalismo aberto” – uma abordagem descentralizada à gestão da Federação que era, segundo o Partido Conservador do Canadá, a mais sensata para a unidade nacional (Montpetit, 2007) – a fim de conquistar os cidadãos do Quebec. No entanto, os governos do Quebec, principalmente, mas não apenas, quando formados pelo PQ (1994-2002 e 2012-2014), continuaram a reivindicar uma maior descentralização, por exemplo, no campo das políticas culturais e na esfera fiscal em geral.

5 CONCLUSÃO

A pesquisa apresentada neste capítulo oferece uma validação parcial da narrativa principal sobre a evolução do federalismo no Canadá. De forma geral, a trajetória tem sido descentralizadora, mas, contrariamente a essa narrativa, a descentralização tem sido discreta. De fato, a extensão da descentralização histórica da Federação canadense pode ser exagerada na literatura (Stevenson, 2009). Outra forma de

caracterizar a evolução do Canadá é dizer que a Federação se manteve, no geral, bastante estável na autoridade relativa dos seus governos federal e provincial. O que é certo, porém, é que o Canadá desafia os pressupostos sobre a inevitabilidade da centralização em uma Federação moderna. O “excepcionalismo” do federalismo canadense é assim confirmado do ponto de vista da evolução do federalismo (Simeon, 1986); as forças da modernização e da globalização não produziram a centralização no Canadá.

As razões para a trajetória geral moderadamente descentralizada são muitas, começando pelo simples, mas importante fato de o país ter sido criado como uma Federação altamente centralizada, o que significava que havia pouco espaço para reforçar ainda mais os poderes do Parlamento do Canadá. Também importante é o fato de que o JCPC interpretou os poderes provinciais de forma ampla, e que seus muitos julgamentos nos primeiros sessenta anos, aproximadamente, como a última instância judiciária da Federação favoreceram a descentralização, ou ao menos limitaram a centralização.

A natureza binacional do Canadá foi decisiva para a descentralização e para conter as tentativas de recentralização. O nacionalismo no Quebec mostrou que existe uma forte barreira contra a centralização. Ao mesmo tempo, a centralização do Pós-Guerra em campos políticos como o idioma e a assistência social teve uma lógica de construção da nação (canadense). Portanto, grande parte das tensões do Pós-Guerra se deu graças aos exercícios competitivos de construção da nação que ocorrem no país.

Devem-se considerar outros aspectos além da atuação do Quebec na explicação de por que e como a centralização foi, em sua maior parte, obstruída no Canadá. Outras províncias se desenvolveram como comunidades políticas cujos governos poderiam, ainda que em graus variáveis, enfrentar o governo federal com o apoio dos seus residentes. Favorecido pelo desenvolvimento de relações intergovernamentais mais amplas sob o pretexto de “federalismo executivo” nos anos 1960, o processo histórico de construção de capacidade das províncias mostrou que a centralização não é imediata e automaticamente aceita no Canadá. É claro que, em muitas províncias, a centralização é, por vezes, tolerada ou mesmo bem recebida (Young, Faucher e Blais, 1984, p. 787-790), mas, ao contrário de outras federações, é também muito frequentemente encarada de forma crítica e mesmo desfavorável. Como os governos provinciais se tornaram centrais na vida da maioria dos canadenses, seu deslocamento político pelo governo federal tende a ser, no mínimo, questionado.

REFERÊNCIAS

- ARMSTRONG, C. **The politics of federalism: Ontario's relation with the federal government, 1867-1942.** Toronto: University of Toronto Press, 1981.
- BAKVIS, H.; SKOGSTAD, G. Canadian federalism: performance, effectiveness, and legitimacy. *In: _____.* (Ed.). **Canadian federalism: performance, effectiveness, and legitimacy.** Don Mills: Oxford University, 2002.
- BALTHAZAR, L. **Nouveau bilan du nationalisme au Québec.** Montréal: VLB, 2013.
- BANTING, K. **The Welfare State and Canadian federalism.** 2nd ed. Montreal; Kingston: McGill-Queen's University Press, 1987.
- _____. Canada: nation-building in a federal Welfare State. *In: OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G.* (Ed.). **Federalism and the Welfare State: New World and European experiences.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 89-137.
- BÉLAND, D.; WEAVER, R. K. Federalism and the politics of the Canada and Quebec Pension Plans. **Journal of International and Comparative Social Policy**, v. 35, n. 1, p. 25-40, 2019.
- BLACK, E. R.; CAIRNS, A. C. A different perspective on Canadian federalism. **Canadian Public Administration**, v. 9, n. 1, p. 27-44, 1966.
- CAIRNS, A. The Judicial Committee and its critics. **Canadian Journal of Political Science**, v. 4, n. 3, p. 301-345, 1971.
- CARDINAL, L. State tradition and language regime in Canada. *In: CARDINAL, L.; SONNTAG, S. K.* (Ed.). **State traditions and language regimes.** Montreal; Kingston: McGill-Queen's University Press, 2015. p. 29-43.
- CARON, J.-F.; LAFOREST, G.; VALLIÈRES-ROLAND, C. Le déficit fédératif au Canada. *In: GAGNON, A.-G.* (Ed.). **Le fédéralisme canadien contemporain: fondements, traditions, institutions.** Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 2006. p. 147-182.
- DIGIACOMO, G. **Federalism and labour policy in Canada.** Kingston: Institute for Intergovernmental Relations/Queen's University, 2001. (Working Papers, n. 6).
- ERK, J. **Explaining federalism: state, society, and congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany, and Switzerland.** London: Routledge, 2010.
- ESMAN, M. Federalism and modernization: Canada and the United States. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 14, n. 1, p. 21-38, 1984.

GAGNON, A.-G. Undermining federalism and feeding minority nationalism: the impact of majority nationalism in Canada. *In*: GAGNON, A.-G.; GUIBERNAU, M.; ROCHER, F. (Ed.). **The conditions of diversity in multinational democracies**. Montreal; Kingston: McGill-Queen's University Press, 2003. p. 295-309.

GUEST, D. **The emergence of Social Security in Canada**. Vancouver: UBC Press, 1997.

HARRISON, K. **Passing the buck**: federalism and Canadian environmental policy. Vancouver: UBC Press, 1996.

JANIGAN, M. **Let the Eastern bastards freeze in the dark**: the West versus the rest since Confederation. Toronto: Knopf, 2012.

JUILLET, L. Les politiques environnementales canadiennes. *In*: TREMBLAY, M. (Ed.). **Les politiques publiques canadiennes**. Laval: Presses de l'Université Laval, 1998. p. 161-204.

LAFOREST, G. **Trudeau et la fin d'un rêve canadien**. Sillery: Septentrion, 1992.

LECOURS, A. Dynamic de/centralization in Canada, 1867-2010. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 49, n. 1, p. 57-83, 2019.

MAIONI, A. Health care. *In*: BAKVIS, H.; SKOGSTAD, G. (Ed.). **Canadian federalism**: performance, effectiveness, and legitimacy. Don Mills: Oxford University, 2012. p. 165-182.

MCROBERTS, K. **Misconceiving Canada**: the struggle for national unity. Toronto: Oxford University Press, 1997.

MONTPETIT, E. **Le fédéralisme d'ouverture**: la recherche d'une légitimité canadienne au Québec. Sillery: Septentrion, 2007.

MOULL, W. D. Natural resources and Canadian federalism: reflections on a turbulent decade. **Osgoode Hall Law Journal**, v. 25, n. 2, p. 411-429, 1987.

NOËL, A. **Without Quebec**: collaborative federalism with a footnote? Montréal: Institute for Research in Public Policy, 2000. (IRPP Working Paper, n. 2).

_____. Équilibres et déséquilibres dans le partage des ressources financières. *In*: GAGNON, A.-G. (Ed.). **Le fédéralisme canadien contemporain**: fondements, traditions, institutions. Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 2006. p. 305-338.

PAQUET, M. **La fédéralisation de l'immigration**. Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 2016.

PERRY, D. B. **Financing the Canadian Federation**, 1867 to 1995: setting the stage for change. Toronto: Canadian Tax Foundation, 1997.

ROCHER, F. La dynamique Québec-Canada ou le refus de l'idéal fédératif. *In*: GAGNON, A.-G. (Ed.). **Le fédéralisme canadien contemporain: fondements, traditions, institutions.** Montreal: Presses de l'Université de Montréal, 2006. p. 93-146.

_____. La construction du Canada en perspective historique: de la méfiance comme élément consubstantiel des débats constitutionnels. *In*: KARMIS, D.; ROCHER, F. (Ed.). **La dynamique confiance/méfiance dans les démocraties multinationales: le Canada sous l'angle comparatif.** Laval: Presses de l'Université Laval, 2012. p. 137-164.

_____. Sur les opposants au projet de Confédération de 1964: critiques sur la finalité du projet. *In*: BROUILLET, E.; GAGNON, A.-G.; LAFOREST, G. (Ed.). **La Conférence de Québec, 1864: 150 ans plus tard – comprendre l'émergence de la fédération canadienne.** Laval: Presses de l'Université Laval, 2016. p. 191-230.

SAVOIE, D. **Governing from the centre:** the concentration of power in Canadian politics. Toronto: University of Toronto Press, 1999.

SCOTT, F. R. Centralization and decentralization in Canadian federalism. **The Canadian Bar Review**, v. 29, n. 10, p. 1095-1125, 1951.

SILVER, A. I. **The French-Canadian idea of Confederation 1864-1900.** Toronto: University of Toronto Press, 1982.

SIMEON, R. **Federal-provincial diplomacy:** the making of recent policy in Canada. Toronto: University of Toronto Press, 1972.

_____. Considerations on centralization and decentralization. **Canadian Public Administration**, v. 28, n. 3, p. 445-461, 1986.

SIMEON, R.; ROBINSON, I. **State, society, and the development of Canadian federalism.** Toronto: University of Toronto Press, 1990.

SKOGSTAD, G. **The politics of agricultural policy-making in Canada.** Toronto: University of Toronto Press, 1987.

STEVENSON, G. Fiscal federalism and the burden of history. *In*: CONFERENCE FISCAL FEDERALISM AND THE FUTURE OF CANADA, 2006, Kingston. **Proceedings...** Kingston: Queen's University Institute of Intergovernmental Relations, 2006.

_____. **Unfulfilled union:** Canadian federalism and national unity. 5th ed. Montreal; Kingston: McGill-Queen's University Press, 2009.

TELFORD, H. The federal spending power in Canada: nation-building or nation-destroying? **Publius: The Journal of Federalism**, v. 33, n. 1, p. 23-44, 2003.

VÉZINA, V.; BASTA, K. Nationalism in Newfoundland and Labrador. *In: KERBY, M.; MARLAND, A. (Ed.). **First among unequals**: the premier, politics, and policy.* Montreal; Kingston: McGill-Queen's University Press, 2014. p. 67-83.

VIPOND, R. C. Constitutional politics and the legacy of the Provincial Rights Movement in Canada. **Canadian Journal of Political Science**, v. 18, n. 2, p. 267-294, 1985.

WHEARE, K. C. **Federal government**. 4th ed. London: Oxford University Press, 1963.

YOUNG, R. A.; FAUCHER, P.; BLAIS, A. The concept of province-building: a critique. **Canadian Journal of Political Science**, v. 17, n. 4, p. 783-818, 1984.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BAKER, D. The temptation of provincial criminal law. **Canadian Public Administration**, v. 57, n. 2, p. 275-294, 2014.

BALTHAZAR, L. Les relations internationales du Québec. *In: GAGNON, A.-G. **Québec**: État et société.* Montréal: Québec Amérique, 2003. p. 505-535.

COLINO, C.; HOMBRADO, A. Territorial pluralism in Spain: characteristics and assessment. *In: BASTA, K.; MCGARRY, J.; SIMEON, R. (Ed.). **Territorial pluralism**: managing difference in multinational states.* Vancouver: UBC Press, 2015. p. 171-195.

CORRY, J. A. Constitutional trends and federalism. *In: LOWER, A. R. M. et al. (Ed.). **Evolving Canadian federalism**.* Durham: Duke University Press, 1958. p. 92-125.

FENNA, A. The malaise of federalism: comparative reflections on Commonwealth-State relations. **Australian Journal of Public Administration**, v. 66, n. 3, p. 298-306, 2007.

GIBBONS, R.; ARRISON, S. **Western visions**: perspectives on the West in Canada. Peterborough: Broadview, 1995.

LECOURS, A. Diversité culturelle et relations internationales: les cas du Québec et de la région Wallone/Communauté française de Belgique. *In: NOREAU, P.; WOERLING, J. (Ed.). **Appartenances, institutions et citoyenneté**.* Montreal: Wilson et Lafleur, 2005. p. 207-218.

_____. Canada. *In: MICHELMANN, H. (Ed.). **Foreign relations in federal countries**.* Montreal; Kingston: McGill-Queen's University Press, 2009. p. 115-141.

MURO, D. When do countries re-centralize? Ideology and party politics in the age of austerity. **Nationalism and Ethnic Politics**, v. 21, n. 1, p. 24-43, 2014.

WALLNER, J. **Learning to school**: federalism and public schooling in Canada. Toronto: University of Toronto Press, 2014.