



TEXTO PARA DISCUSSÃO

ISSN 0103-9466

455

**O federalismo canadense:
traços gerais**

Francisco Luiz C. Lopreato

Outubro 2023



UNICAMP

ie Instituto de
economia

O federalismo canadense: traços gerais

Francisco Luiz C. Lopreato ¹

Resumo

O objetivo do texto é apresentar os traços gerais do federalismo canadense. Discute-se, inicialmente, a proposta do ato fundador da federação. Busca-se destacar a ambivalência ali presente, onde convivem traços de centralização associada à distribuição de várias áreas de direito legislativo exclusivo e de autonomia tributária em favor das províncias. A configuração gerou um arranjo federativo com amplos espaços de decisão das esferas de poder (federal e províncias) e força dos executivos na representação dos interesses dos seus territórios. Os tópicos seguintes discutem os elementos fundamentais do modelo. Destaca-se o conflito latente das relações intergovernamentais e o papel de Quebec na luta em defesa dos direitos e da autonomia provincial, bem como os caminhos usados para superar as divergências e preservar a unidade. Finalmente, destaca o papel das transferências sociais e da equalização fiscal na dinâmica federativa.

Palavra-chave: Federalismo.

Abstract

Canadian federalism: an overview

The purpose of the text is to present the general features of Canadian federalism. Initially, the proposal for the founding act of the federation is discussed. It seeks to highlight the ambivalence present there, where traces of centralization coexist, associated with the distribution of several areas of exclusive legislative right and tax autonomy in favor of the provinces. The configuration generated a federative arrangement with broad spaces for decision-making in the spheres of power (federal and provincial) and the strength of executives in representing the interests of their territories. The following topics discuss the fundamental elements of the model. It highlights the latent conflict of intergovernmental relations and Quebec's role in the struggle in defense of rights and provincial autonomy, as well as the paths used to overcome differences and preserve unity. Finally, it highlights the role of social transfers and fiscal equalization in federative dynamics.

Keyword: Federalism.

JEL: H77.

Introdução

O estudo do caso do Canadá tem o objetivo de ampliar o meu conhecimento dos modelos de federação adotados em outras realidades visando oferecer subsídios à análise das especificidades da federação brasileira².

O texto apresenta traços gerais do federalismo no Canadá. A configuração atual é um arranjo peculiar. A necessidade de responder às condições específicas do acordo entre territórios de culturas e línguas diferentes levou à criação de um estado com identidade própria sem abandonar as características dos membros originários.

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

(2) Ver em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD440.pdf>. O texto do caso alemão.

O risco latente de secessão forçou negociações e o respeito à individualidade, com o direito de as províncias buscarem soluções e defenderem os seus interesses. As políticas públicas resultam de acordos intergovernamentais e as decisões estão sujeitas a aceitação ou não por parte das províncias. O próprio caráter do Canadá como nação única é questionada e se coloca como elemento central da federação canadense.

A análise parte das condições presentes no ato de fundação do Canadá como país federativo, ancorada no olhar dos *founding fathers*, que buscou respeitar as tradições das colônias e não repetir a experiência de descentralização exacerbada do vizinho, vista como a causa imediata da guerra de secessão americana.

O ato de 1867 resultou de conferências e negociações ordenadas. A opção foi criar um poder central forte o suficiente para ordenar os objetivos gerais da aliança e do conjunto da federação e, simultaneamente, garantir a descentralização do poder legislativo, de modo a dar ao governo subnacional o controle de diferentes áreas e capacidade tributária.

A clivagem do movimento ambivalente de centralização e de respeito às diferenças constituiu a pedra de toque do federalismo canadense, marcado por visões distintas sobre como conceituar o Canadá: os territórios de origem inglesa o veem como nação única, com dimensões diferenciadas, enquanto o lado francês, em especial Quebec, visualiza um espaço multinacional onde os interesses comuns devem ser avaliados à luz do olhar autônomo da região.

O embate de duas visões sobre a questão de Quebec e do Canadá como nação esteve presente desde o ato fundador e delineou a dinâmica da federação. A obrigação de negociar e de respeitar as individualidades colocou-se como traço característico, e o risco potencial de cisão levou a adoção do princípio que dá a cada ente o direito de não empregar regras nacionais e optar pelo uso de normas próprias.

O texto discute, na seção inicial, o modelo do arranjo federativo definido no ato fundador, envolvendo a estrutura política e de distribuição do poder legislativo entre o governo central e as províncias. A seguinte busca desvelar a disputa sobre os direitos das províncias, com ênfase na visão de Quebec, e os desdobramentos constitucionais decorrentes das divergências de interesses. A terceira seção oferece a visão das relações intergovernamentais, com atenção ao *executive federalism* e às implicações do uso federal do *spending power*. A quarta discute as transferências governamentais e a equalização fiscal. Finalmente, as considerações finais destacam pontos centrais do arranjo federativo.

1 O ato fundador e o desenho do arranjo federativo

A formação do Canadá resultou de conferências e de negociações organizadas que culminaram com a promulgação do *British North America Act* (renomeado posteriormente para *Constitution Act*, 1867), responsável por criar a federação³ e o regime de monarquia constitucional, sob a ordem da coroa britânica. As antigas colônias, apesar da liberdade de traçarem as próprias diretrizes, mantiveram conexões estreitas e obediência às decisões do *Judicial Committee of the Privy*

(3) O Canadá compôs-se inicialmente de quatro províncias, Nova Scotia, New Brunswick, Québec e Ontario, às quais se agregaram outras até compor o quadro atual de dez províncias e de três territórios.

Council (JCPC), parte da *House of Lords*, da coroa britânica, que cumpriu o papel de Suprema Corte do Canadá nas decisões constitucionais até 1949 (Richard, 2005; Parker, 2015). A partir de então, a tarefa coube à Suprema Corte do Canadá que, curiosamente, é prevista apenas na legislação federal e não em norma constitucional, com os juízes sendo indicados pelo centro, sem papel formal das províncias, com base em critérios regionais (Cameron, 2020a).

O poder político divide-se em duas ordens de governos: o federal e as províncias, reconhecidos como iguais. Nas respectivas áreas de competência atribuídas constitucionalmente não há relações de caráter hierárquico e os entes atuam com independência. Os governos locais, por sua vez, são unidades subordinadas aos governos das provinciais. Em termos constitucionais (Seção 92), os governos provinciais têm amplo poder sobre os municípios e são responsáveis por definirem a dimensão da autoridade que lhes cabe. Podem criar, dissolver, fundir ou alterar as estruturas municipais, controlar o modelo de arrecadação tributária, bem como regular e substituir todas as decisões municipais, embora, na prática, os municípios tenham, atualmente, a critério da província, ampla autonomia no trato dos problemas urbanos (Hachard, 2022a).

A escolha do federalismo como modelo político relaciona-se diretamente à presença de duas clivagens fundamentais na formação do novo país: a participação da colônia de Quebec e a questão linguística. A luta de Quebec em defender a nacionalidade, a cultura, o idioma, a religião e o código penal próprio definiu a defesa da ancestralidade histórica como princípio geral de atuação dos líderes de origem francesa.

A resistência contra o domínio das colônias de língua inglesa gerou um quadro de tensão permanente e de constantes disputas em defesa do projeto de país entre ingleses e franceses. O conflito de interesses esteve sempre presente, marcou os embates dos *founding fathers* (Brouillet et al., 2018) e permanece até hoje no centro das questões de ordem política, compondo parte decisiva da dinâmica do federalismo canadense (Simeon; Turgeon, 2006).

A força desses elementos históricos, constitutivos da federação canadense, é o fator determinante para explicar o porquê não ter se viabilizado o sonho original de John A. Macdonald, o principal líder do *Confederation Settlement of 1867*, de concentrar amplos poderes em Ottawa e reduzir as províncias a pouco mais de unidades administrativas. O próprio autor reconheceu a inviabilidade da proposta diante da recusa de Quebec e de outras províncias (*Maritime provinces*)⁴ de aceitar a formação de um estado unitário. A pluralidade do Canadá fortaleceu a ideia de igualdade de George Étienne Cartier, defensor da autonomia e de poderes exclusivos das províncias, e consolidou o federalismo como opção de estrutura política (Laselva, 2020).

As clivagens da dinâmica do federalismo canadense resultaram na construção bipolar presente no ato de fundação, onde conviviam traços marcantes de centralização do poder e normas concedendo amplos espaços à jurisdição das províncias.

A opção canadense, em contraste com o individualismo e a descrença dos EUA, mostrou forte identidade histórica na ação do Estado. O governo central abraçou o processo de emancipação do controle inglês e aceitou o princípio da monarquia. O ato de fundação atribuiu ao Estado o papel

(4) As províncias marítimas ou Canadá marítimo são uma região do Leste do Canadá que consiste em três províncias: Novo Brunswick, Nova Escócia e Ilha do Príncipe Eduardo.

de promotor da *peace, order, and good government of Canada* (Art. 91) e o colocou como protetor da sociedade, responsável pelo poder de direito penal. Por outro lado, o arranjo federalista reconheceu o código civil de Quebec, o direito britânico das outras províncias e a diversidade complexa do país, ao respeitar o caráter não hierárquico das relações entre as esferas de governo e ao estabelecer a descentralização do poder legislativo sobre a maior parte das questões associadas às identidades culturais, comunitárias, sociais, familiares e organização municipal (Laforest; Gagnon, 2020; Laselva, 2020).

O acordo de 1867 não encerrou a contenda. As disputas sobre as competências das esferas de governo continuaram em pauta e as províncias desafiaram o poder legislativo federal de criar leis em nome da *peace, order, and good government*. Isto levou o judiciário, árbitro das disputas, a assumir papel proeminente. As decisões do JCPC a favor da autonomia das províncias delimitaram a abrangência do espaço do legislativo federal e reforçou o direito de legislar das províncias, sobretudo, sobre propriedade e direitos civis (Art.92). A solução aproximou o modelo federativo às ideias de Cartier, de origem francesa, defensor do poder descentralizado, sem, no entanto, confundir a sua visão com a proposta federalista americana (Baier, 2020).

As regras fundamentais do ato de 1867, referentes à estrutura política, à questão jurídica e à distribuição de poder, refletem a força das clivagens e mostram como a diversidade de interesses inviabilizou o projeto de Macdonald. O modelo, ao manter a força do Estado central associada à expressiva descentralização, reforçou o caráter não hierárquico das relações intergovernamentais e tornou a negociação traço singular do federalismo canadense.

1.1 A estrutura política

O Canadá, no plano político, adotou o regime monárquico, atrelado à coroa britânica. A Coroa, como elemento simbólico, ocupa lugar de destaque e compõe o poder político. Em termos formais, o monarca desempenha o papel de chefe de Estado e representa os seus governantes, bem como participa dos poderes legislativos, executivo e judiciário por meio dos seus representantes legais no plano federal (*the governor general*) e nas províncias (*lieutenant governors*)⁵.

O *governor general* e os *lieutenant governors* possuem o que é denominado de *prerogative powers*, isto é, o direito formal de aprovarem os atos parlamentares e governamentais antes de serem transformados em leis ou de usarem o *reserve powers* para interferirem em nomeações, bem como na condução do governo e do poder legislativo.⁶ Embora tais prerrogativas não sejam utilizadas abertamente, os representantes reais colocam-se como atores políticos (*almost always act on*

(5) Cf. Jackson (s.d., p. 58): “*Bills in Parliament and Legislature only become law when they receive royal assent from the Queen’s representative. Government orders-in-council, proclamations, and writs must be signed by the vice-regal person in order to have legal effect. Parliament and legislatures are summoned and prorogued and elections are called in the Queen’s name by her representatives. They appoint prime ministers and premiers and swear in cabinet ministers.*”

(6) Cf. Jackson (s.d., p. 62): “*But there are still some parts of the royal prerogative that may, on very rare occasions, be exercised by the vice-regal representatives at their own discretion. These are the ‘reserve powers’ of appointing the first minister, granting or refusing royal assent, proroguing and dissolving Parliament or Legislature, and ultimately dismissing a first minister and government. In normal times these powers, too, are exercised on the advice of the first minister, but in exceptional circumstances the reserve powers can be exercised at the discretion of the Sovereign or her representatives.*”

“*advice*”) e cumprem o papel simbólico de garantidores do princípio de responsabilidade do governo e de protetores da ordem constitucional (Jackson, s.d., p. 62).

O sistema político é semelhante ao *Westminster Parliament*, bicameral, e o primeiro ministro e o seu *cabinet* concentram o poder e o exercem em nome do soberano (Richard, 2005). A *House of Commons* coloca-se como a arena política principal. Os representantes, eleitos pelo povo, distribuído proporcionalmente à populacional⁷, cumprem o papel de *confidante chamber* (Turnbull, 2020, p. 66), com a tarefa de indicarem e manterem a confiança no primeiro ministro e no seu *cabinet*. O sistema requer atuação responsável e contínua demonstração de apoio da maioria dos parlamentares, pois, em caso de desconfiança, o primeiro ministro perde a legitimidade e deve renunciar ou pedir a dissolução do parlamento, com a convocação de novas eleições.

Em termos legislativos, a *House of Commons* é o centro político por excelência, uma vez que o Senado, embora tenha os mesmos direitos legislativos, raramente exerce o poder constitucional de vetar as matérias com origem na câmara baixa. O primeiro ministro e o seu *cabinet* ocupam papel nuclear por definirem a agenda política e encaminharem a maior parte das matérias à votação, incluindo a proposta orçamentária anual. Os parlamentares têm limites estreitos de atuação proativa⁸ e, de acordo com Turnbull (2020, p. 72), as suas matérias, apesar de normalmente não alcançarem a aprovação, suscitam debates, têm presença na mídia e servem como meio de pressionar o governo a agir.

Todavia, o foco da atividade parlamentar está na votação das propostas encaminhadas pelo governo, o que, seguindo a tradição britânica, reforça o papel dos membros da situação. Estes parlamentares constituem a base de sustentação política do governo e a obediência ao comando do Primeiro Ministro garante a disciplina partidária e minimiza as crises.

O Senado é parte do sistema bicameral e, nos mesmos termos do inglês *House of Lords*, os membros são indicados, não eleitos⁹. A proposição original de 1867 o via como câmara superior encarregada de examinar e rever a legislação, investigar as questões nacionais e com o papel central de representar os interesses regionais, condição que não se concretizou (Gardner, 2017).

O ato de 1867, com o propósito de garantir o equilíbrio de poder e de evitar o peso maior das áreas mais populosas (Quebec e Ontario) na câmara baixa, atribuiu a cada região (não a cada província) número equivalente de cadeiras (24) e manteve essa condição após a anexação de novas províncias e territórios.¹⁰ Por outro lado, deixou em aberto (seção 26) a possibilidade de a Coroa, ao

(7) Quebec e Ontario têm mais de 60% da população e juntos podem dominar a *House of Commons*.

(8) Segundo Turnbull (2020, p. 72): “*Though most bills come from the government, individual members have the right to introduce “private members’ bills” of their own. The House of Commons uses a lottery system to determine which MPs will have the opportunity to introduce their own bills, as there is only enough time in each parliamentary session – devoted primarily to government business – for a limited number of private bills. Usually private members’ bills do not pass, but they can spark debate and put pressure on the government to act.*”

(9) Cf. Foot (2021, p. 2): “*Senators are appointed by the governor general on the advice of the prime minister. To qualify for appointment, they must be Canadian citizens; at least 30 years old ... Senators lose their seats if they become non-citizens; become bankrupt, insolvent or public defaulters; are convicted of felony or any “infamous crime”; lose their residence or property qualification; or are absent for two consecutive sessions of Parliament.*”

(10) Cf. Heard (2020), o número de cadeiras é dividido igualmente entre as regiões, mas pode variar entre as províncias no interior das regiões. O número atual de Senadores é de 105 e a divisão é feita da seguinte forma: i) os 24

seu arbítrio (na prática por vontade do Primeiro Ministro), elevar temporariamente o número de cadeiras do órgão. Ou seja, houve a institucionalização de uma cláusula de escape, deixada à mão, a ser usada em caso de impasse político e de dificuldade de o governo aprovar propostas oficiais de seu interesse¹¹.

O poder do Senado em termos legislativos é semelhante ao da *House of Commons*. As matérias precisam da aprovação das duas casas antes do encaminhamento ao *Governor General*, entidade responsável por dar o aval real necessário para a medida entrar em vigor. Como o Senado não cumpriu o plano original de atuar como representante dos interesses provinciais no plano federal, como é o caso do *Bundesrat* alemão, o órgão configurou-se como corpo político preso às instruções do líder partidário e a tarefa de representar os interesses das unidades coube aos Primeiros Ministros provinciais. Com este arranjo institucional, o cerne da disputa federativa concentrou-se no embate entre o *Premier* e os congêneres provinciais, o que realçou o jogo das alianças regionais no encaminhamento de reformas e na busca de consensos.

A estrutura política trouxe peculiaridades ao arranjo federalista. A primeira é a posição dominante do executivo. O modelo original, de acordo com Savoei (2020), deu amplo poder ao executivo e essa tendência se reforçou no decorrer do tempo, a expensas de outros atores políticos, administrativos e formuladores de políticas. No plano federal, o poder concentra-se na mão do Primeiro Ministro e de seu gabinete, a quem cabe delinear a estratégia e conduzir a agenda governamental, encaminhar as propostas legislativas, negociar livremente com os dirigentes provinciais, atrair ao centro (Ottawa) os debates sobre as relações intergovernamentais e encaminhar as tratativas com outros chefes de governo, bem como indicar ao *governor general* as iniciativas de, em nome da Coroa, convocar, prorrogar e dissolver o Parlamento, chamar eleições, nomear ministros de gabinete, senadores, embaixadores, vice-governadores provinciais e o presidente do Senado, além de juízes dos tribunais federais, tribunais superiores e distritais das províncias.

O governador geral, por convenção firmemente estabelecida, age por orientação do governo e as decisões executivas tomadas pelo primeiro-ministro e seu gabinete são aprovadas e seguidas pelo representante da Coroa. Enquanto que o poder executivo do governo provincial é comandado pelo

assentos da região de Maritimes, são distribuídos 10 a New Brunswick, 10 a Nova Scotia e 4 a Prince Edward Island; ii) Quebec com 24 assentos; iii) Ontario com 24 assentos e iv) os 24 da região Western são distribuídos 6 para cada uma das províncias: British Columbia, Alberta, Saskatchewan e Manitoba. A esses assentos, adicionaram outros 9 a áreas que não faziam parte da divisão original criada com a confederação, cabendo 6 cadeiras a Newfoundland e Labrador e 1 cada um dos territórios: Northwest Territories, Yukon e Nunavut.

(11) Como colocou Heard (2020, p. 83-84): “*Section 26 of the Constitution Act, 1867 also provides that an extra four or eight senators can be appointed ‘if ... the Queen thinks fit.’ In practice, the prime minister would make the judgment call and advise the governor general to recommend these extra appointments be made. These ‘extras’ are assigned equally to the four regions (the west, Ontario, Quebec, and the Maritimes). While this initially inflates the Senate in size, no new appointments are made until retirements, resignations, or deaths bring the membership down to its regular number. The one time this process was successfully used came in 1990, when Prime Minister Mulroney decided to appoint eight extra senators to break a deadlock with the Liberal dominated Senate, which was refusing to pass the government’s legislation to create the Goods and Services Tax (GST).*”

Primeiro Ministro, ao lado do *Lieutenant-Governor*, com características semelhantes ao governo nacional (Richard, 2005)¹².

A segunda é a separação da esfera federal e dos governos provinciais no modelo de relações intergovernamentais. A falta de espaço de representação provincial no interior das instituições federais colocou em mãos dos primeiros ministros subnacionais a tarefa de articular e de defender os interesses provinciais e regionais, o que caracteriza o modelo canadense como *interstate federalism*. Isto o diferencia de outras experiências, como a alemã, onde a defesa dos interesses das unidades ocorre no interior das instituições do governo central (*intrastate federalism*) (Courchene, 2010).

A estes elementos alinha-se outra característica. O ato fundador, como se discute à frente, atribuiu vários poderes exclusivos às províncias, de modo que prevalecem as decisões de cada esfera de governo (*self-rule*) em várias áreas e ocorre a separação institucional no manejo das relações intergovernamentais. Como as esferas de governo agem com autonomia na defesa de seus interesses, a corte superior ocupa posição de destaque, como instituição chamada a arbitrar os conflitos do centro com as províncias no trato dos poderes legislativos (Broschek, 2020; Bakvis; Skogstad, 2020).

1.2 Distribuição do poder legislativo

A distribuição do poder legislativo reflete as propostas dos *founding fathers* para atender a presença de duas identidades nacionais não dispostas a abrir mão dos seus espaços e prerrogativas. O resultado criou um sistema complexo, de sinais ambivalentes, onde, diferente de outras experiências, quase todos os poderes legislativos foram atribuídos à autoridade exclusiva do governo central ou das províncias, responsáveis por legislar nas suas respectivas áreas de atuação (ver Quadros 1 e 2).

As regras legais apontaram clara intenção de descentralizar o domínio legislativo. Porém, criou, simultaneamente, instrumentos centralizadores a fim de assegurar a Ottawa o direito de intervir no poder provincial em situações conflitantes e contornar eventuais riscos de descentralização excessiva.

O caráter centralizador do arranjo inicial delineou-se em dois instrumentos principais. O primeiro é o poder residual atribuído à esfera federal de elaborar leis em nome da governabilidade (*Peace, Order, and good Government*). Como colocou Parker (2015, p. 141): “*This so-called ‘POGG’ clause was meant to provide federal authority for any matter that was not explicitly under provincial jurisdiction and encourage federal dominance in any disputes.*”

O segundo refere-se aos poderes *reservation and disallowance*. O direito de *reservation* dá ao representante da Coroa na província (*lieutenant governor*), indicado pela esfera federal, o poder de suspender por até um ano o aval real necessário à vigência da lei. Ou seja, Ottawa poderia postergar e ganhar tempo para discutir o encaminhamento da questão. O direito de *disallowance* permite ao centro ter a iniciativa de indicar ao representante da Coroa a recusa do aceite e, assim, bloquear a lei aprovada no legislativo das províncias (Parker, 2015; Tossutti et al., 2021; Cameron, 2020a).

(12) Nas províncias, o sistema, originalmente bicameral, passou a ser composto apenas pelas Assembleias Legislativas.

Quadro 1

DISTRIBUTION OF LEGISLATIVE POWERS	
POWERS OF THE PARLIAMENT	EXCLUSIVE POWERS OF PROVINCIAL LEGISLATURES
91. Peace, Order, and good Government	92 (2). Direct Taxation within the Province in order to the raising of a Revenue for Provincial Purposes.
91 (1A). The Public Debt and Property	92 (3). The borrowing of Money on the sole Credit of the Province.
91 (2). The Regulation of Trade and Commerce.	92 (4). The Establishment and Tenure of Provincial Offices and the Appointment and Payment of Provincial Officers.
91 (2A). Unemployment insurance	92 (5). The Management and Sale of the Public Lands belonging to the Province and of the Timber and Wood thereon.
91 (3). The raising of Money by any Mode or System of Taxation.	92 (6). The Establishment, Maintenance, and Management of Public and Reformatory Prisons in and for the Province.
91 (4). The borrowing of Money on the Public Credit.	92 (7). The Establishment, Maintenance, and Management of Hospitals, Asylums, Charities, and Eleemosynary Institutions in and for the Province, other than Marine Hospitals
91 (5). Postal Service.	92 (8). Municipal Institutions in the Province.
91 (6). The Census and Statistics.	92 (9). Shop, Saloon, Tavern, Auctioneer, and other Licences in order to the raising of a Revenue for Provincial, Local, or Municipal Purposes.
91 (7). Militia, Military and Naval Service, and Defence.	92 (10). Local Works and Undertakings other than such as are of the following classes
91 (8). The fixing of and providing for the Salaries and Allowances of Civil and other officers	(a) Lines of Steam or other Ships, Railways, Canals, Telegraphs, and other Works and Undertakings connecting the Province with any other or
91 (9). Beacons, Buoys, Lighthouses, and Sable Island.	others of the Provinces, or extending beyond the Limits of the Province
91 (10). Navigation and Shipping.	(b) Lines of Steam Ships between the Province and any British or Foreign Country
91 (11). Quarantine and the Establishment and Maintenance of Marine Hospitals.	(c) Such Works as, although wholly situate within the Province, are before or after their Execution declared by the Parliament of Canada to be for the general Advantage of Canada or for the Advantage of Two or more of the Provinces.
91 (12). Sea Coast and Inland Fisheries.	92 (11). The Incorporation of Companies with Provincial Objects.
91 (13). Ferries between a Province and any British or Foreign Country or between two Province	92 (12). The Solemnization of Marriage in the Province.
91 (14). Currency and Coinage.	92 (13). Property and Civil Rights in the Province.
91 (15). Banking, Incorporation of Banks, and the Issue of Paper Money.	92 (14). The Administration of Justice in the Province, including the Constitution, Maintenance, and Organization of Provincial Courts, both of Civil and of Criminal Jurisdiction, and including Procedure in Civil Matters in those Courts
91 (16). Savings Banks.	92 (15). The Imposition of Punishment by Fine, Penalty, or Imprisonment for enforcing any Law of the Province made in relation to any Matter coming within any of the Classes of Subjects enumerated in this Section.
91 (17). Weights and Measures.	92 (16). Generally all Matters of a merely local or private Nature in the Province.
91 (18). Bills of Exchange and Promissory Notes.	
91 (19). Interest.	
91 (20). Legal Tender.	
91 (21). Bankruptcy and Insolvency.	
91 (22). Patents of Invention and Discovery.	
91 (23). Copyrights.	
91 (24). Indians, and Lands reserved for the Indians.	
91 (25). Naturalization and Aliens.	
91 (26). Marriage and Divorce.	
91 (27). The Criminal Law, except the Constitution of Courts of Criminal Jurisdiction, but including the Procedure in Criminal Matters.	
91 (28). The Establishment, Maintenance, and Management of Penitentiaries.	
91 (29). Such Classes of Subjects as are expressly excepted in the Enumeration of the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces	
96 .The Governor General shall appoint the judges of the Superior, District, and County Courts in each Province.	

Fonte: Constitution Act, 1867. Sections 91, 92, 96

Quadro 2

DISTRIBUTION OF LEGISLATIVE POWERS
EXCLUSIVE POWERS OF PROVINCIAL LEGISLATURES
NON-RENEWABLE NATURAL RESOURCES, FORESTRY RESOURCES AND ELECTRICAL ENERGY
92A (1). In each province, the legislature may exclusively make laws in relation to (a) exploration for non-renewable natural resources in the province; (b) development, conservation and management of non-renewable natural resources and forestry resources in the province, including laws in relation to the rate of primary production therefrom and (c) development, conservation and management of sites and facilities in the province for the generation and production of electrical energy.
Export from provinces of resources
92A (2) In each province, the legislature may make laws in relation to the export from the province to another part of Canada of the primary production from non-renewable natural resources and forestry in the province and the production from facilities in the province for the generation of electrical energy, but such laws may not authorize or provide for discrimination in prices or in supplies exported to another part of Canada.
Authority of Parliament
92A (3). Nothing in subsection (2) derogates from the authority of Parliament to enact laws in relation to the matters referred to in that subsection and, where such a law of Parliament and a law of a province conflict, the law of Parliament prevails to the extent of the conflict
Taxation of resources
92A (4). In each province, the legislature may make laws in relation to the raising of money by any mode or system of taxation in respect of (a) non-renewable natural resources and forestry resources in the province and the primary production therefrom, and (b) sites and facilities in the province for the generation of electrical energy and the production therefrom, whether or not such production is exported in whole or in part from the province, but such laws may not authorize or provide for taxation that differentiates between production exported to another part of Canada and production not exported from the province
EDUCATION
In and for each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Education*
PROPERTY IN LANDS, MINES, etc.
109. All Lands, Mines, Minerals, and Royalties belonging to the several Provinces ...and all sums ...payable for such shall belong to the several provinces.
CONCURRENT POWERS OF LEGISLATION
AGRICULTURE AND IMMIGRATION
93. In each Province the Legislature may make Laws in relation to Agriculture in the Province, and to Immigration into the Province; and it is hereby declared that the Parliament of Canada may from Time to Time make Laws in relation to Agriculture in all or any of the Province, and to Immigration into all or any of the Provinces; and to Immigration into all or any of the Provinces; and any Law of the Legislature of a Province relative to Agriculture or to immigration shall have effect in and for the Provinces as long and as far only as it is not repugnant to any Act of the Parliament of Canada.
OLD AGE PENSIONS
94a. The Parliament of Canada may make laws in relation to old age pensions and supplementary benefits, including survivors' and disability benefits irrespective of age, but no such law shall affect the operation of any present or future of a provincial legislature in relation to any such matter.**
Fonte: Constitution Act, 1867. Section 92A, 93, 94A, 95, 109. * subject and according to some Provisions ** amended by the Constitution Act, 1964

Além disso, o ato constitucional atribuiu ao centro liberdade de arrecadar por qualquer modo ou sistema de tributação (91:3) e agregou outras características centralizadoras: i) os serviços locais, embora de competência exclusiva das províncias, podem ser transferidos à jurisdição federal se forem aclamados como de interesse do país ou de duas ou mais províncias (92:10.c); ii) na área de educação, o Parlamento pode decidir por uma legislação corretiva se julgar que a província infringiu os direitos e a liberdade das escolas religiosas no uso do seu poder legislativo (93:4) e iii) o centro é responsável por nomear os juízes dos tribunais superiores constituídos nas províncias (Knopff; Sayers, 2005).

Em contrapartida, os elementos de centralização vieram acompanhados da adoção de número restrito de legislação concorrente (inicialmente, apenas agricultura e imigração) e da atribuição de várias áreas de competência legislativa exclusiva às províncias (Quadros 1 e 2). A inclusão da seção 92(13), “propriedade e direitos civis”, na lista de poderes exclusivos, como destaca Courchene (2010, p. 27), garante o impulso descentralizador e coloca em mãos das províncias o direito de legislar em áreas essenciais de seu cotidiano. O controle sobre os municípios, não considerados como entes federativos (92:8), reforça esse movimento ao atribuiu a elas a responsabilidade por diferentes aspectos da vida dos governos locais (receita, fronteiras, poder políticos, etc.).

Outro aspecto decisivo da descentralização é a distribuição do poder no campo tributário (ver Quadro 3). O ato de 1876, aliado à Constituição de 1982, embora tenha atribuído à esfera federal o direito de arrecadar por qualquer modo ou sistema de tributação (Art.91), deu às províncias o poder de recolher tributos diretos (impostos sobre renda, vendas, propriedade, etc.) (92:2), assumir empréstimos no exterior ou no mercado doméstico (92:3), tributar os recursos naturais não renováveis e de geração de energia elétrica (92A:4) e arrecadar os direitos sobre terras, minas, minerais e royalties (109) (Simeon, 2001).

Quadro 3

Tributos: Federal, Provincial e Municipal			
	Federal *	Provincial	Municipal
Personal income tax	Sim	Sim	
Corporate income tax	Sim	Sim	
Sales tax	Sim	Sim	
Natural resource revenues		Sim	
Property taxes			Sim
Payrol taxes	Sim	Sim	
Customs and excise duties	Sim		
Lotteries and gaming		Sim	
Alcohol sales		Sim	

* O governo federal, em termos constitucionais, pode usar qualquer meio de arrecadação

O quadro institucional delineou o modelo federativo. A convivência de elementos de centralização e descentralização, em que, de um lado, as províncias dispunham da força de seus executivos e de autonomia em diferentes áreas e, de outro, o centro gozava do direito de usar o poder residual e de suspender as leis aprovadas nas províncias (*reservation and disallowance*), além de capacidade tributária, gerou atritos e obrigatoriedade de negociações perenes.

Quebec, por seu peso econômico, político e populacional, capitaneou o processo e utilizou os conflitos como arma de resistência à supremacia da ordem britânica e de defesa de seus valores e tradições (Cameron, 2020a).

A luta em defesa da autonomia provincial levou a batalhas políticas contra o uso dos instrumentos discricionários. Os questionamentos sobre as fronteiras das atribuições institucionais e o alcance dos direitos de cada esfera de governo transformaram a questão jurídica em peça chave da dinâmica do arranjo federativo, graças ao poder do JCPC e, pós 1949, da Suprema Corte, de arbitrar os impasses na distribuição do poder legislativo.

A corte, ao interpretar a Constituição de 1876, aceitou a descentralização como o modelo federativo, com províncias autônomas e não subordinadas. Esta premissa embasou o conjunto de decisões favoráveis às unidades e deu força ao movimento de descentralização, com impacto decisivo na dinâmica do arranjo federativo.

As províncias obtiveram sucesso ao desafiar o poder do parlamento federal de utilizar as medidas centralizadoras previstas constitucionalmente. A interpretação da corte limitou o alcance das leis baseadas na seção 91 (*peace, order and good government*) e restringiu o uso à condição de medida excepcional, possível de ser adotada em condições especiais e circunstâncias emergenciais (Baier, 2020). O mesmo ocorreu com os poderes de *reservation and disallowance*. As províncias, amparadas

em decisões judiciais, conseguiram deslegitimar a aplicação frequente das medidas no início da confederação e, com o tempo, o instrumento tornou-se praticamente letra morta. Por outro lado, o JCPC deu pareceres favoráveis a vários interesses provinciais, em particular, ampliou o poder de legislar sobre questões de propriedade e direitos civis (92:13) e restringiu o alcance federal sobre *the regulation of trade and commerce* (91:2).¹³

As decisões do JCPC delimitaram o alcance do poder federal e deram concretude às características, presentes na Constituição de 1867, de uma federação descentralizada, com os poderes legislativos atribuídos, basicamente, ao executivo federal ou às províncias. O baixo número de áreas compartilhadas e a falta de representação provincial no espaço federal delinearam o arranjo federalista dominado pelos executivos dos dois planos de governo, sujeitos a negociações, como entes autônomos, nos diferentes campos da política pública.

2 Quebec, os direitos das províncias e os desdobramentos constitucionais

Identificar a complexidade do federalismo canadense requer captar o modo de funcionamento dos movimentos internos da federação e as tensões políticas nas várias dimensões das relações intergovernamentais, envolvendo Quebec e o Canadá, as províncias e o governo federal, as nações aborígenes e as duas esferas de governo, além das relações do centro e das províncias com as cidades.

Entender a relação de Quebec com o Canadá é basilar. Courchene (2010, p. 34) sugere, como ponto de partida analítico, a proposição de que o modo de os cidadãos olharem o vínculo com o Canadá é diferenciado. *“For Quebecers, Quebec will always be their nation and Canada will always be their state. For the rest of Canadians, Canada tends to be both their nation and their state. Recognizing the different loci for ‘nation’ for Quebecers and other Canadians will be essential to understanding that much of what Canadians call ‘decentralization’ is, in reality, the creative exercise of instruments and processes designed to accommodate both ‘nations’ within the Canadian state.”*

A diferença de olhar influenciou, como se viu, o modelo de federação proposto no ato de fundação e continuou a embasar a dinâmica do federalismo canadense. As inerentes tensões políticas desse processo exigiram respostas às demandas de Quebec e levaram o governo central a fazer concessões ao conceito de duas nações e a respeitar a autonomia da província. Por outro lado, a ameaça de acirrar as assimetrias e as individualidades do poder provincial deu ao centro condições de interferir e de defender as questões de ordem nacional. O resultado foi um regime ambivalente de convivência, não necessariamente harmoniosa, de centralização e descentralização.

O embate em torno desses movimentos é intestino ao arranjo federativo canadense e de difícil solução. O problema esbarra no fato de a análise partir de premissas diferentes sobre como entender

(13) Como colocaram Knopff; Sayers (2005, p. 110) *“From this provincial autonomist perspective, the ability of Ottawa to interfere through such powers as reservation and disallowance was as contrary to the true spirit of the Constitution as it seemed to Macdonald to embody this spirit. In the decades following Confederation, the autonomists waged political battles against the use of such powers, ultimately rendering them dead letters. They also successfully persuaded the JCPC to interpret provincial powers generously and federal powers narrowly. At one point, Macdonald’s precious POGG clause had been transformed from a broad, residual grant of power into little more than a power to enact temporary emergency legislation. Correspondingly, the JCPC gave the provincial power over property and civil rights such a broad interpretation that it could plausibly be called the true residual clause of the Canadian Constitution. The interpretive pendulum has since swung back from this decentralist extreme but has never come close to the highly centralist end of the arc envisioned by Macdonald.”*

o País: uns o veem como uma única nação e outros como amalgama de nações. A depender do ponto de partida, as perspectivas analíticas são distintas e as divergências surgem até mesmo sobre o alcance dos processos de centralização ou descentralização. Em termos de políticas públicas, os que partem da perspectiva de nação única, defendem políticas nacionais, com tratamento igual aos cidadãos de todo o País e províncias sujeitas às normas e condições ditadas pelo centro. Nesta perspectiva, o excesso de descentralização não é bem aceito, pois reforça a diversidade de políticas e as assimetrias entre os cidadãos de diferentes territorialidades. Os que olham da outra perspectiva, não aceitam a cidadania supranacional, defendem o papel do governo central atrelado apenas às tarefas de caráter nacional e delegam às províncias o poder soberano de atender as demandas de seus cidadãos e o direito de realizar políticas públicas próprias (Rocher; Gilbert, 2010).

Os diferentes olhares sobre o papel dos governos central e das províncias respaldam as divergências e os conflitos. No plano investigativo, os analistas posicionam-se em campos opostos. Os defensores da perspectiva de Quebec ecoam os debates locais pautados, de um lado, pela luta contra a centralização do poder e, de outro, na defesa do conceito de duas nações e da autonomia regional no contexto do Canadá¹⁴. No plano operacional, os programas de gestão refletem, com frequência, posições antagônicas do governo central e de Quebec na condução das políticas públicas e no modelo de financiamento.

As divergências levaram a negociações e a acordos, com soluções que contemplaram os dois lados e facilitaram o convívio. A Constituição de 1867, na tentativa de conciliar interesses, deu às províncias o direito de usarem os poderes legislativos exclusivos (seção 92) para definirem políticas públicas próprias – o caminho de Quebec na luta por sua identidade; e, ao mesmo tempo, ofereceu às outras províncias, de linhagem inglesa, a possibilidade, por meio da seção 94¹⁵, de transferir ao centro, com a aprovação das respectivas Assembleias Legislativas, aspectos do *property and the civil rights*, permitindo, assim, servir ao objetivo de criar programas uniformes com critérios “nacionais” de Ottawa (Courchene, 2010).

O *opting out*, como mecanismo defensivo, tornou-se de uso comum (desde os 1950s) como meio de contornar os conflitos e de garantir a identidade das unidades, com políticas próprias, de modo a não se subordinarem ao centro. O instrumento garantiu o direito, usado fundamentalmente por Quebec, de assumir a administração e o financiamento de programas de políticas públicas que, em outros lugares, ocorriam sob a orientação e compartilhamento de custos com a esfera federal.

A província, ao assumir a realização da própria política, tem o direito de receber uma compensação fiscal a fim de evitar diferenças de tratamento entre os cidadãos¹⁶. A opção, empregada

(14) Os textos com perspectiva analítica de Quebec são inúmeros. Entre outros, em língua inglesa, é possível citar: Gagnon (2004; 2020); Cameron (2020a); Simeon; Turgeon (2006); Bickerton (2020); Noël (2021); Courchene (2010).

(15) Cf. Constituição de 1867, seção 94: “*Notwithstanding anything in this Act, the Parliament of Canada may make Provision for the Uniformity of all or any of the Laws relative to Property and Civil Rights in Ontario, Nova Scotia, and New Brunswick, and of the Procedure of all or any of the Courts in those Three Provinces, and from and after the passing of any Act in that Behalf the Power of the Parliament of Canada to make Laws in relation to any Matter comprised in any such Act shall, notwithstanding anything in this Act, be unrestricted; but any Act of the Parliament of Canada making Provision for such Uniformity shall not have effect in any Province unless and until it is adopted and enacted as Law by the Legislature thereof.*”

(16) Segundo Bélanger (2000, p. 1): “*Opting out can take two forms: 1. a province can assume responsibility for financing and administering a program that in the other parts of Canada would be carried out by the federal government;*

em diferentes circunstâncias, flexibilizou o sistema, garantiu a individualidade provincial na definição de políticas públicas e serviu de instrumento de acomodação das divergências entre os entes federativos¹⁷.

O uso de regras maleáveis permitiu contornar as divergências. A dificuldade processual de alterar a constituição ampliou o lugar das convenções como método ordinário no trato de questões legais. Dois pontos merecem destaque por focarem questões políticas nucleares. Primeiro, o modo de o Parlamento lidar com o *responsible government*: por convenção, acordou-se que o exercício dos poderes executivos dos representantes da Coroa ocorre quase que exclusivamente com base em *recomendações* do primeiro-ministro e do seu gabinete, os líderes efetivos do poder executivo. Ou seja, houve a preservação do poder constitucional da Coroa, sem ferir o espaço do Primeiro Ministro (Knopff; Sayers, 2005). Segundo, os direitos constitucionais de *reservation and disallowance*, por convenção, caíram em desuso. Assim, alterou-se elemento central do arranjo federativo original e da configuração das relações intergovernamentais, sem a mudança da norma legal (Wallner, 2020).

A adaptação das normas formais à situação do momento mostrou-se capaz de contornar conflitos e de atender interesses divergentes na condução das políticas públicas. Isto, na prática, ampliou a interação dos níveis de governo e evitou a segregação de responsabilidades nas diferentes áreas. Como colocou Courchene (2010), no estudo do federalismo canadense não se pode olhar apenas a estrutura formal, o fundamental é entender o processo acomodatório da federação às mudanças das forças políticas e econômicas. Nas palavras do autor: “*The written constitutional text is not always the final word in terms of the degree to which decentralization (or centralization) characterizes a federation. Rather, creative processes are a necessary complement to the Constitution in ensuring that the federation can respond to either of both changing economic or political forces and the wishes of its citizens ... We have found creative ways to generate provincially decentralized, yet nationally harmonized, programs (income taxation, welfare, Medicare...), on which more later. ... We have strategically accommodated asymmetries in key programs across the provinces such as personal income taxation and the public pension plan. The accepted name for this is ‘opting out’*” (p. 33/34).

A luta de Quebec pelo direito de conduzir as próprias políticas públicas influenciou a configuração atual das relações intergovernamentais, além de outras questões do arranjo federativo, ao reagir contra programas regulados e financiados no plano federal e engendrar a adoção de regras maleáveis¹⁸.

É emblemática a decisão de Quebec de adotar o sistema de imposto de renda de pessoa física (PIT), em 1954. A resolução decorreu da proposta de Ottawa (1951) de ofertar *grants* diretamente às

to assure that the contracting-out province or its citizens are not financially penalised, the federal government pays to that province compensating sums of money either directly or through tax abatements; or 2. a province may receive a fiscal compensation instead of the federal contribution to a program through a conditional grant arrangement.”

(17) McRoberts (2023) analisa em profundidade o uso do *opting out* e o *opting in* no Canadá, como instrumentos do *defensive federalism*, em um país multinacional, como meio de prevenir o que chama de *tyranny of the majorit*.

(18) Como colocou Courchene (2010, p. 36): “*As Claude Forget (1984, p. 194) noted, in the years before 1954, the programs relating to unemployment, old age pensions and family allowances were established with federal financing, regulation and administration. The first two required constitutional amendments, and all three were in areas of provincial jurisdiction. However, ‘after 1954 came even more significant spending programs: hospital insurance; Medicare; and social assistance. All of these later programs were to be cost-shared with the provinces, but provincially administered.’*”

universidades. Quebec, com base na seção 92(13), viu o procedimento como intromissão indevida de seus direitos e proibiu as instituições de receberem os recursos. Como forma de compensar a perda financeira, repassou à instituição recursos próprios oriundos da criação do PIT.

Ottawa, em resposta a esta decisão, criou o *Tax Sharing Arrangements* (1957). O sistema ofereceu a alternativa de as províncias cobrarem tributos próprios ou compartilharem da arrecadação federal de acordo com a contribuição da unidade ao valor da receita total. A opção, aceita por todos, exceto Quebec, gerou uma distribuição assimétrica da receita per capita, o que levantou embates contra a disparidade de rendas e contribuiu para se chegar à decisão de criar, no mesmo ano, o programa de equalização fiscal.

Os movimentos de resistência de Quebec em não aceitar interferência, por vezes, nem mesmo os fundos federais em áreas de sua jurisdição, continuou a exigir negociações e a pautar o processo de mudanças das relações intergovernamentais, com avanço da descentralização e menor influência federal, como se vê à frente, nos programas de políticas públicas.

A *Quiet Revolution*¹⁹ (1960) elevou a tensão entre Quebec e Ottawa e alterou a dinâmica federativa. Quebec passou, segundo Cameron (2020a), a ter postura mais incisiva, agenda propositiva de defesa da autonomia e de poder de definição interna do seu projeto de sociedade, sem a interveniência federal. Tal posicionamento colocou em questão o modelo centralizado de relações intergovernamentais presente nos anos 30 e no período da segunda guerra mundial, além do *spending power*, mecanismo de que se valia o governo central para interferir nas diretrizes de políticas públicas em áreas de jurisdição subnacional.

A postura de Quebec de defender a revisão constitucional e o papel reservado a cada esfera de governo no arranjo legal acirrou os conflitos federativos. O desejo de construir o próprio destino e assegurar a soberania no trato das relações intergovernamentais levou à proposição de lutar pelo reconhecimento do caráter distinto da sociedade de tradição francesa e a aceitação do conceito de duas nações.

A política de afirmação nacionalista delineou os traços do período de mais de três décadas, iniciado com a *Quiet Revolution* (1960) e concluído no segundo referendun de secessão de Quebec (1995). A tensão caracterizou o momento de avanços do projeto de construção da nação, presente tanto no Canadá como em Quebec, onde se sobrepunham visões particulares sobre a conformação do País e das relações entre as esferas de governo (Laforest; Gagnon, 2020).

Vários episódios demarcaram esses anos de transformação. Os embates de posições divergentes nortearam a disputa política em torno da revisão constitucional e do rearranjo das relações

(19) De acordo com Cameron (2020a, p.71): “*The Quiet Revolution may be best understood as a period of ideological and political, rather than material, transformation, in which the conservative nationalism of the previous era was rapidly replaced by a positive, liberal nationalism; the provincial state assumed pride of place in the institutions of the French-speaking community, quickly pushing the Catholic Church into the background; the government assumed responsibility for education and for establishing some of the basic institutions of the modern welfare state. It became as well far more active in the development of the provincial economy. It was, therefore, not simply a sudden shift at the level of ideology, but a period of significant policy and institutional innovation as well.*”

federalistas^{20, 21}. A aprovação do *Official Languages Act* (1969); o primeiro referendun de secessão de Quebec (1980); o debate constitucional, com a adoção da fórmula para validar emendas e a aprovação do *Charter of Rights and Freedoms* (1982); as negociações dos acordos de *Meech Lake* (1987-1990) e *Charlottetown* (1993) de revisão constitucional e o segundo referendun de secessão de Quebec (1995) constituíram elementos expressivos do esforço de encontrar meios de acomodar Quebec e as reivindicações da *Quiet Revolution* na federação canadense (Cameron, 2020a, 76).

O processo não foi linear. O confronto de posições e da acomodação de interesses mudou paulatinamente a dinâmica federativa. O primeiro passo, o *Official Languages Act* (1969), atendeu a uma das demandas prioritárias da estratégia de construção da identidade de Quebec. A medida transformou o inglês e o francês em línguas oficiais no trato de todas as questões referentes ao Parlamento e ao Governo do Canadá, bem como estabeleceu a obrigação de o governo central oferecer serviços aos cidadãos nos dois idiomas e suporte ao estudo da segunda língua e educação das minorias linguísticas em todas as províncias do País. O francês tornou-se, assim, não só a língua corrente da província como idioma oficial das relações políticas e comerciais.

O impasse no reconhecimento de Quebec como nação levou à realização do referendun de secessão (1980). A derrota do *sim* indicou o desejo da população de fazer parte do Canadá, mas, como Ottawa não cumpriu a promessa de renovação do federalismo, a luta por direitos e alterações constitucionais continuou em pauta.

O governo central, como parte do debate de revisão constitucional, aprovou o novo marco legal: o *Constitutional Act, 1982*, incluindo o *Charter of Rights and Freedoms*²², com apoio de todas as províncias, exceto Quebec, por não ter o reconhecimento de seu status especial na peça legal e por sentir desrespeitadas as regras federalistas de 1867, onde prevalecia o princípio de não subordinação entre os níveis de governo (Laforest, 2014).

O ato reconheceu a plena independência do Canadá (*patriation*) ao dar fim ao laço legal que o prendia ao Reino Unido e constituiu, formalmente, o poder da Suprema Corte de revisão judicial e de declaração da inconstitucionalidade de leis contrárias aos preceitos da carta de 1982²³.

(20) Russell (2017), principalmente nos capítulos 11, 14 e 15, faz interessante discussão do período, destacando os passos políticos do embate constitucional entre as províncias e os desdobramentos.

(21) Nas negociações constitucionais de 1975, o Primeiro Ministro de Quebec (Robert Bourassa) colocou condições para aceitar o encaminhamento proposto por Ottawa: “*Bourassa asked that the following provisions be included in a new Constitution: the right for Quebec to veto future constitutional amendments; control of policies in the fields of education and culture in the province; the right to opt out of federal programs with compensation; a more important role in immigration, especially aspects dealing with selection and integration of immigrants into Quebec society; and limits of the federal government’s declaratory and spending powers in areas of provincial jurisdiction*” (Gagnon, 2004, p. 135).

(22) O Ato Constitucional de 1982 constitui novas normas, incorporadas ao regime legal sem abolir a Constituição de 1867. Como colocou Russell (2017, p. 388): “*The Constitution Act, 1982 renamed the British North America Act, 1867 the “Constitution Act, 1867,” and similarly renamed all past amendments to it. But this new addition to our Constitution did not replace our founding Constitution. It simply tacked onto it a number of new components, the most important of which were the Canadian Charter of Rights and Freedoms, the recognition and affirmation of the Aboriginal and treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada, and a set of rules (a formula) for amending the Constitution.*”

(23) Cf. Richard (2005, p. 18-19): “*The Charter is recognized by our courts as the supreme law of Canada. Subsection 52(1) of the Constitution Act, 1982 stipulates that any provincial or federal law which is inconsistent with the Charter is, to the extent of the inconsistency, of no force and effect. ...The power of the courts to declare a law to be contrary*

Além disso, garantiu o direito de uso do *opting-out* nas questões do *Charter* e definiu novas regras de aprovação de emendas constitucionais. Os critérios elevaram a dificuldade de aprovação de emendas constitucionais e de negociações envolvendo governo central, parlamentares e representantes provinciais. Eram três as possibilidades. Primeiro, o modelo geral, de uso mais comum, conhecido como 7+50, requer a aprovação do legislativo federal e de, pelo menos, 7 províncias, com representatividade de ao menos 50% da população. A proposta elevou a representação das províncias, mas, ao mesmo tempo, deixou aberta a possibilidade, antes inexistente, de aceite de emendas sem levar em conta a posição de Quebec. Segundo, nas situações consideradas de grande impacto nacional, é preciso a anuência das casas legislativas federais e do conjunto de províncias. Finalmente, em matérias que não envolvem todas as províncias, o processo requer o aceite só das unidades afetadas (ver Box 1).

Os dirigentes de Quebec colocaram-se contra o instrumento legal. Viram nele o propósito político de consolidar uma identidade nacional e não se ater à ascensão dos conflitos intergovernamentais, além de lhe negar lugar central no federalismo canadense. Nas palavras de representantes deste ponto de vista: “*Adopted by nine provinces and the federal Parliament without the consent of Quebec, this regime is viewed in Quebec as equivalent to the imposition of Canadian nationalism, compelling Quebec to demonstrate a standard Canadian patriotism. It consolidates the central government’s role as promoter of Canadian national identity, while undermining the autonomy of the Quebec government, thereby weakening its capacity to promote the Quebec national identity.*” (Laforest; Gagnon, 2020, p. 37).

A tensão dos debates Quebec / Canadá cresceu. O esforço em conciliar as duas visões recolocou na ordem do dia a disputa constitucional pelo reconhecimento do status particular de Quebec no arranjo federativo, por meio de dois acordos: *Meech Lake* (1988) e de *Charlottetown* (1991).²⁴ As tratativas, no entanto, falharam por divergências irreconciliáveis dos defensores de valores nacionais e dos que consideravam inegociáveis a definição do Canadá como federação multinacional (Gagnon; Iacovino, 2007).

to the Charter is in addition to their power of judicial review to enforce the distribution of powers under the rules of federalism contained in the Constitution Act, 1867.”

(24) De acordo com Gagnon (2004:140), a volta de Robert Bourassa ao cargo de Primeiro Ministro de Quebec recolocou o poder de negociação da região, em baixa depois do fracasso do referendo de 1980, e foram impostas condições mínimas para o retorno à mesa de negociação: “(i) the explicit recognition of Quebec as a distinct society; (2) increased power to Quebec in immigration regarding recruitment, administration, and integration of new arrivals; (3) appointment of three Supreme Court judges with expertise in Quebec civil law; (4) containment of the federal spending power, and; (5) a full veto for Quebec on any new modifications to be made to the Canadian constitution.”

Box 1

Procedure for Amending Constitution of Canada

The General Formula

To change the Constitution using the general formula, the change needs to be approved by 1) the federal Parliament, 2) the Senate, and 3) a minimum number of provincial legislatures. There must be at least seven provinces that approve the change, representing at least 50% of Canada's population. This is often called the 7 + 50 rule. This means that provinces with large populations will typically need to approve a change in order for the amendment to succeed. However, the change cannot happen without some support from provinces with smaller populations.

The Unanimous Formula

Some things were thought to be so important to Canada that they could only be changed by having all of the provincial governments and federal government agree. Section 41 describes the types of changes that need agreement from all governments. This includes changing the role of the King or Queen, changing the use of English and French in Canada, or changing the amending formulas themselves. Because all governments need to agree on these issues to change them, it is very unlikely that these changes will ever be made.

- (a) the office of the Queen, the Governor General and the Lieutenant Governor of a province;
- (b) the right of a province to a number of members in the House of Commons not less than the number of Senators by which the province is entitled to be represented at the time this Part comes into force;
- (c) subject to section 43, the use of the English or the French language;
- (d) the composition of the Supreme Court of Canada; and
- (e) an amendment to this Part.

Other Amending Formulas

The other three amending formulas are used to make changes to the Constitution that do not affect all provinces. Typically, only the governments that are affected by the change need to agree. For example, if it is a change to a provincial constitution, only that province needs to agree to the change. If it is a change to how the federal government works, the federal government alone can make that change. If it is a change that affects two or more provinces, like changing provincial boundaries, only those provinces and the federal Parliament need to agree.

Fonte: <https://www.constitutionalstudies.ca/ccs-term/amending-formula/?print=print>.

O fracasso das negociações deu fôlego aos separatistas e garantiu a vitória do *Parti Québécois* (1994). O partido colocou em pauta a promessa de campanha de novo referendo de secessão (1995). A perspectiva real de vitória do *sim* acendeu o sinal de alerta. O primeiro ministro do Canadá (Jean Chrétien) deixou claro que o governo central não estava preparado para aceitar a vitória do *sim* e anunciou em discurso a disposição de reconhecer Quebec como sociedade distinta, restabelecer o seu poder de vetar alterações constitucionais e transferir o poder sobre o mercado de trabalho (Russell, 2017, cap. 15).

A não aprovação do referendo por estreita margem (50,6% x 49,4%) marcou o ápice e o refluxo da proposição de confronto. De acordo com Gagnon; Iacovino (2007, p. 348), o risco de secessão não se coloca de fato como questão. A divergência de visões não constitui ameaça ao País, ao contrário, representa tributo positivo ao próprio sentido da essência do federalismo no Canadá. Nas palavras dos autores: “*The Canadian experiment with federalism, rather than threatened by the political conflicts spawned by diverging visions, has been shaped and indeed defined by the negotiation of distinct visions over time. This negotiation of identity is the essence of the federal spirit.*”

In the interests of federalism, Canada should embrace its diversity of views about political community and take solace in the idea that this debate, like politics more generally, cannot be resolved.”

A ameaça devolveu a disputa à normalidade. A política do confronto, mesmo sem a superação das linhas de divisão do federalismo canadense, levou à retomada do caminho da negociação, o que tornou possível definir pontos de conciliação e reatar as tradicionais tratativas históricas das disputas entre o centro e os governos provinciais (Gagnon; Iacovino, 2007; Cameron, 2020)²⁵.

A Suprema Corte, em resposta à solicitação de exame da legalidade do referendo, negou por unanimidade, a condição legal de declaração unilateral de independência. Porém, considerou válida a possibilidade de secessão desde que atendidas determinadas condições: i) se a proposta for aprovada em referendo, *com propósito bem definido* e ii) se o referendo vencer por *clara maioria*. A decisão do que considerar *propósito bem definido* e *clara maioria*, segundo o órgão, era tarefa dos atores políticos. Mas, uma vez cumpridas essas duas condições, o restante do Canadá teria a obrigação de negociar o termo da secessão de Quebec (Lajoie, 2004). O Legislativo, por sua vez, caminhou no mesmo sentido e aprovou uma resolução (*Clarity Act*, 2000) reafirmando a indivisibilidade do Canadá. Assim, com as indicações do judiciário e do legislativo, a solução do arranjo federativo retornou às tratativas políticas.

A busca por entendimento, no entanto, não seguiu o modelo anterior de reformas constitucionais formais. O fracasso das negociações dos acordos recentes (*Meech Lake* e de *Charlottetown*) trouxe à baila o uso de instrumentos conciliatórios, aceitos pelas partes. Um grupo de oito províncias, conhecido como “*Gang of Eight*”, mostrou-se favorável ao reconhecimento da individualidade de Quebec no interior do Canadá e defendeu a negociação de outros interesses comuns: a divisão de poderes, nova fórmula de aprovação de emendas constitucionais e a imposição de limites ao *spending power* federal.

As discussões do grupo não prosperaram. Todavia, várias medidas seguiram o caminho da conciliação. A *House of Commons*, logo após o referendo (1998), por iniciativa do Primeiro Ministro, aprovou moção aceitando Quebec como sociedade distinta dentro do Canadá. Voltou à questão em 2006 e aprovou, por ampla maioria (256 x 16), resolução reconhecendo Quebec como nação dentro do Canadá (“*the Québécois form a nation within a united Canada*”). A declaração, vista de forma unânime como positiva no legislativo de Quebec, admitiu o status especial e o direito, embora não no plano constitucional, de a província se colocar como sociedade distinta no interior do País.

O Primeiro Ministro Chrétien, cumprindo a promessa feita em discurso anterior ao referendo, voltou a discutir a questão do rito de aprovação de emendas constitucionais. Por indicação do governo, a *House of Commons* aprovou resolução revendo a norma de aprovação de reforma constitucional.

A exigência de apoio de cinco regiões para viabilizar o envio de proposta de emendas baseadas na fórmula geral (modelo 7+50), devolveu, na prática, o direito de veto a Quebec e, por

(25) Como colocou Cameron (2020, p. 80): “*The salience of summit federalism decreased dramatically, and intergovernmental relations returned to pretty much what they had been historically: a game politicians play with one another, generally out of the public eye. Federal–provincial disputes – whether about the fiscal imbalance, equalization, or Ottawa’s transfers to the provinces to support social programs – ceased to be heavily burdened with national-unity implications, and began to look more like the normal, ongoing conflicts that arise in any functioning federal system.*”

extensão, às demais. A decisão, basicamente, deixou de lado o modelo geral na discussão de emendas e passou a se usar o outro meio possível (*other amending formula*). A medida, embora suscetível juridicamente à revisão do Parlamento, realçou a força das províncias, em especial de Quebec, e restringiu, em termos políticos, a ação da esfera federal.

Além disso, o *Health Agreement*, assinado em 2006, reconheceu o direito de Quebec de definir as condições do programa e o *Harper-Charest Agreement* (2006) garantiu à unidade espaço nas relações internacionais, com a incorporação do seu representante na delegação do País à UNESCO.

O arranjo federativo atual, embora não reconheça formalmente Quebec como nação no interior do Canadá, adota, na prática, caráter multinacional, aceito convencionalmente nos diversos espaços institucionais. Todavia as fronteiras não são claramente delineadas e podem ser colocadas em xeque a depender da coalizão política dominante no governo central, isto é, o longo caminho percorrido, sobretudo pós *Quiet Revolution*, contornou o problema, mas a questão continua presente de forma latente.

A luta de Quebec tornou-se pilar da dinâmica do federalismo canadense ao se colocar contra a intervenção federal nas políticas públicas fora de sua alçada jurisdicional. O constante embate de posições contra o *pan-canadian*, em defesa da própria cultura e da autonomia operacional, alçou a política de acomodação de interesses ao centro das negociações e a transformou em regra inelutável do arranjo federativo. Cabe às províncias a decisão de escolher o caminho de relacionamento com a esfera federal. Como se vê a seguir, isto abriu campo a diferentes disposições de relações intergovernamentais, a depender do interesse da província e da política pública em questão. Por outro lado, o risco de aprofundar as assimetrias realçou a tarefa das transferências sociais e do programa de equalização fiscal na sustentação do arranjo federativo.

3 As relações intergovernamentais

As condições institucionais originais e as alterações periódicas das relações intergovernamentais criaram um quadro multifacetado de formas de interação das esferas de governo.

Os analistas divergem sobre o impacto das mudanças. Alguns deles (Simeon; Robinson; Wallner, 2004; Cameron; Simeon, 2002; Schertzer, 2020) propõem certa periodização e veem cada etapa das relações intergovernamentais como novas fases do arranjo federativo. Outros (Gagnon, 2010; Simmons; Graefe, 2013; Bickerton, 2010) questionam esse entendimento. Eles apontam a dificuldade de delimitar as especificidades e os momentos de corte, pois as alterações ocorrem, por vezes, em curto espaço de tempo e não há clareza se geram rupturas a ponto de caracterizar outra fase do federalismo.

A divergência envolve relevante discussão teórica. O arranjo federativo é algo dinâmico e em constante alteração. Por esta razão, é preciso distinguir o tipo de mudança e o seu impacto no modelo existente a fim de avaliar se é possível caracterizar ou não um corte temporal. Isto requer analisar as características das mudanças e se geram, de fato, outro momento, com alteração das bases do pacto

federativo ou se trata simplesmente de adaptações a novas circunstâncias econômicas e políticas, sem a força necessária de subversão dos elementos basilares do arranjo federativo²⁶.

A análise do caso canadense parece indicar que as diferentes fases, como se vê à frente, embora relevantes, não alteraram a continuidade dos traços basilares do federalismo. As divisões de períodos usualmente empregadas retratam, sobretudo, ajustes do modelo de relações intergovernamentais às circunstâncias econômicas e políticas, ao invés de ruptura dos pilares originais da federação e a constituição de outra ordem.

Gagnon (2010) destaca o papel da herança institucional ao analisar as relações intergovernamentais. Na visão do autor, o arranjo federalista canadense mantém presente a lógica do *executive federalism*. Ele aceita a tese de que as relações do centro com as províncias apresentam diferentes fases. No entanto, considera essas fases como variantes do *executive federalism* e não distintos modelos institucionais, reflexos de mudanças fundamentais do federalismo canadense. Em suas palavras: “*I agree with Simeon and Robinson that Canadian federalism has evolved considerably over the years, but feel that it is a mistake to oppose administrative and executive federalism as they do. Administrative federalism is simply another form of executive federalism, and the same can be said about the categories of colonial, imperial, classical, administrative, cooperative, constitutional, collaborative and competitive federalism that have been employed to depict federal provincial relations. These are simply variants of executive federalism, not institutionally distinct models that embody shifts in the fundamental features of Canadian federalism. In other words, executive federalism is a permanent feature of Canadian politics. Governance of the Canadian federation has always been through the executive institutions of federalism.*” (p. 233/234).

O *executive federalismo*, nesta perspectiva analítica, é visto como a característica permanente, ao passo que as fases revelam, mais propriamente, adaptações às condições específicas do momento e não mudanças basilares do modelo. Segundo o autor, os fundamentos de sustentação do arranjo federativo são semelhantes aos da proposta original e não se deslumbram sinais de alteração no futuro previsível²⁷.

O arranjo federativo no ato de 1876 refletiu o acordo de cúpula envolvendo unidades coloniais de tradições diferentes, desejosas de manter as identidades, com Quebec, em particular, aceitando o regime político inglês e as regras de intervenção no direito das províncias, sem abrir mão de ser reconhecida por seu caráter distinto e da autonomia na condução das políticas públicas.

Este modo particular de entender a federação influenciou as relações intergovernamentais e definiu o formato de poucas políticas compartilhadas e várias áreas de competência exclusiva das províncias, autonomia financeira e baixo grau de institucionalização das relações federativas, fatores

(26) Entre outras fontes, o livro *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, editado por James Mahoney e Kathleen Thelen, Cambridge University Press 2010, discute essa questão.

(27) Como colocou Gagnon (2010, p. 238): “*Executive federalism emerged long before the era of government interdependence. It was present at the time of Confederation and will be with us for the foreseeable future. Executive federalism has assisted political elites in managing contentious issues. It is indeed hard to imagine that executive federalism might vanish one day, when we consider (1) the presence of strong, autonomous provinces that are in charge of major policy sectors; (2) a Westminster-style parliamentary system; (3) a party system that is essentially confederal in nature and stresses party discipline; (4) a political culture that has tended to welcome a top-down approach to politics; and (5) strong interdependence among governments, which requires interaction.*”

responsáveis por dar aos entes subnacionais liberdade na interlocução com o centro e por atribuir aos executivos regionais a tarefa de representantes dos respectivos espaços territoriais e de condutores das negociações.

A ausência de representação provincial na esfera federal consagrou o *interstate federalism*, com os Primeiros Ministros no controle dos trabalhos legislativos e da representação provincial, colocando, assim, o *executive federalism* como traço típico das relações intergovernamentais, associado à necessidade inerente de colaboração e de instituições acomodatórias como instrumentos facilitadores de acordos e de solução de conflitos²⁸.

A prevalência do *executive federalism* como pilar das relações intergovernamentais não evitou, contudo, que as alterações das condições sociais, políticas e econômicas mexessem no espaço de ação de cada esfera de governo e dessem lugar a adaptações do formato anterior e ao redesenho das regras de convivência, permitindo acomodar interesses e conciliar unidade e diversidade, refletidas em distintas configurações do relacionamento das esferas de governo.

A flexibilidade tornou-se elemento fundamental de garantia da unidade nacional e serviu de canal por onde foi possível superar a eventual segregação gerada pelo modelo original de distribuição do poder legislativo exclusivo, ao admitir a adaptação de regras e de conceitos a fim de atender as demandas compartilhadas e os interesses específicos de diferentes províncias (Bickerton, 2018; Simeon; Turgeon, 2006; Baier, 2013).

A conformação mutante das forças políticas, sociais e econômica colocou em xeque, em diferentes momentos, os formatos em curso das relações intergovernamentais e abriu espaços a alterações a fim de adequar o seu formato ao limiar da nova situação. Ou seja, o sistema, embora mantenha as características básicas, apresentou distintas situações de correlação de forças política, social e econômica responsáveis por alterar aspectos relevantes da configuração das relações intergovernamentais.

Simeon, Robinson, Wallner (2014) buscam captar essas mudanças e propõem uma periodização da evolução do sistema federal canadense. O primeiro período (1876 a 1930s) caracteriza a fase inicial do sistema, o federalismo clássico, baseado no modelo colonial inglês, de superação dos traços de centralização e o caminhar do protagonismo das províncias, responsáveis por comandar o processo de desenvolvimento.

O cenário mudou com o colapso econômico de 29 e a segunda guerra mundial. A crise das províncias e a alta taxa de desemprego levaram, como ocorreu em outras experiências, o governo de Ottawa a assumir o controle de várias políticas e a ampliar o *spending power* no atendimento dos problemas econômicos.

O instrumento elevou o poder do centro de interferir em políticas sob a jurisdição das províncias e trouxe como marcas a interdependência, a sobreposição e o compartilhamento de responsabilidades, em contraste com a separação antes dominante. A expansão das relações entre as esferas de governo provocou a criação de novos arranjos fiscais e administrativos e deu lugar ao

(28) Como coloca Gagnon (2010, p. 113): “Thus, executive federalism refers to intergovernmental relations that involve the two orders of government with a view to enabling federal and provincial executives (first ministers, cabinet ministers and appointed officials) to control their respective political arenas.”

período do *cooperative federalism* (1945/1960), marcado pela maior presença federal na construção do *welfare state*.

Ottawa negociou a assunção da responsabilidade de áreas sociais (como pensão e seguro desemprego) e de programas de saúde, sob a jurisdição provincial, em troca de ganhos na área tributária. O acordo não contou com a concordância de todas as províncias (Ontário, British Columbia e Quebec) e deu lugar a configurações diferentes. A administração das áreas, a depender das negociações, podia ocorrer de modo conjunto, com repartição de custos, ou ser conduzida pela província com compensação financeira federal. O centro, na construção do *welfare state*, conseguiu vencer resistências e alcançou presença marcante na área social, embora sempre contestado por Quebec, contrário à perda de autonomia na condução das próprias políticas e defensor da repartição de tarefas no estilo do modelo clássico.

O período seguinte, o *competitive federalism* (1960/1982), marcou o momento de explicitação dos conflitos federativos, quando parte das províncias deixou a postura defensiva e assumiu posição assertiva. Quebec, com o movimento do *Quiet Revolution*, liderou a fase de atritos abertos e o desafio aos rumos do federalismo. Os dirigentes provinciais defendiam a proposta (*community of communities*) de autonomia das unidades na construção das parcerias com o centro e se colocavam contrários à posição de Ottawa no papel de condutora das diretrizes gerais da nação.

As províncias buscaram definir limites ao *spending power* e à intervenção do centro em áreas fora de sua jurisdição institucional, além de defenderem maior espaço tributário e de atuação nas áreas de interesse. As negociações pautaram: primeiro, o arranjo fiscal, defendendo melhor distribuição tributária e mais recursos de equalização fiscal; segundo, condução autônoma dos programas sociais e compensação tributária em caso de *option out* e, finalmente, discussões constitucionais sobre o status de Quebec, o *Constitutional Act* de 1982, o *Charter of Rights and Freedoms* e o modelo de aprovação de emendas constitucionais.

O embate constitucional marcou a fase do *Constitutional Federalism* (1982/1995), comprometida com a harmonização das posições antagônicas entre os defensores da proposta do *pan-canadian*²⁹ da carta de 1982 e os defensores da federação como união de entes iguais em um país multinacional (Schertzer, 2020)³⁰.

O acirramento das disputas federativas (vertical e horizontal) levou ao fracasso dos acordos de Meech Lake e Charlottetown. O referendo de secessão de Quebec, quase vitorioso, marcou o limiar de propostas conciliatórias, característico do *collaborative federalism*.

A política acomodatória contemplou antigas reivindicações de Quebec e o reconhecimento dos povos originários, reflexo da aceitação do Canadá como federação multinacional. O processo não

(29) Cf. Schertzer (2020, p. 170): “At the heart of this vision is a view of Canada as one bilingual, multicultural pan-state nation. Building on this view of the sociological foundations of Canada, the subscribers to this vision place particular emphasis on the role of the federal government in the lives of Canadians. The vision thus promotes a centralized federation, where the provinces are administrative territories that are clearly subordinate to the federal government. It also frames mechanisms of shared rule, like the federal cabinet, Senate, and Supreme Court, as national institutions that represent Canada’s pluralism.”

(30) A discussão favoreceu o avanço dos direitos de autodeterminação dos povos aborígenes. Russell (2017) faz interessante análise do período e destaca os passos políticos do debate institucional entre as províncias e os seus desdobramentos, incorporando a questão indígena. Ver, especialmente, os capítulos 11 a 15.

alterou a característica do federalismo canadense de baixo nível de formalização das relações intergovernamentais. Todavia, ganhou corpo complexo conjunto de acordos intergovernamentais, em diferentes áreas, visando conciliar o desejo de Ottawa, de políticas de padrão nacional, e a aceitação das especificidades provinciais. As saídas, de caráter *ad hoc*, não possuíam respaldo constitucional ou suporte legal, conseqüentemente, os acordos assinados não tinham o poder de impor tarefas ou formatos de políticas, se limitavam a facilitar a negociação de cúpula e a atender interesses comuns³¹.

O movimento de conciliação reafirmou a autonomia e o direito dos executivos provinciais, em especial, com a aceitação do status especial de Quebec. A criação do *Council of Federation* (2003), reunião de primeiros ministros regionais, alimentou o espaço desses executivos nos debates nacionais de interesse provincial, explicitou as divergências, facilitou os debates de prioridades e os acordos de transferência de recursos federais.³² As alianças intergovernamentais variaram. O sistema, por ter a característica de acordos sem força legal e sujeitos às especificidades de áreas e negociações bilaterais, geraram soluções ao sabor das experiências e articulações dos dirigentes³³.

Os autores aventaram a hipótese de estar em curso, desde o início dos anos 2000, outra mudança de rota. A onda neoliberal e a descrença no papel do Estado levaram Ottawa (na gestão do Primeiro Ministro Harper – 2006 a 2015) a adotar a austeridade e a renovar a estratégia de atuação. A doutrina do *open federalism* propôs remodelar as relações intergovernamentais. O governo central abandonaria a disposição de intervir em áreas fora de sua alçada jurisdicional e deixaria as políticas públicas a cargo dos governos provinciais. Ou seja, a dinâmica federativa teria por base a atuação independente de cada esfera de governo nos respectivos espaços constitucionais e reforçaria a descentralização³⁴.

(31) Como colocou Baier (2013, p. 305): “*There are largely permanent routines and forums for the discussion and negotiation of federal provincial fiscal negotiations, but there are little to no formal institutional structures or constitutional requirements for decision making. The lack of formal institutions for intergovernmental collaboration and representation in policy-making has meant that the health of Canadian federalism has often been held hostage to the moods and ‘chemistry’ of executives at the federal and provincial levels.*”

(32) Cf. o documento **Council of The Federation Founding Agreement**: “*Premiers agreed to create a Council of the Federation, as part of their plan to play a leadership role in revitalizing the Canadian federation and building a more constructive and cooperative federal system ...The Council of the Federation is being established to address present and future challenges facing the federation in order to better meet the changing needs of Canadians by: a) Strengthening interprovincial-territorial cooperation, forging closer ties between the members and contributing to the evolution of the Canadian federation; b) Exercising leadership on national issues of importance to provinces and territories and in improving federal-provincial-territorial relations; c) Promoting relations between governments which are based on respect for the constitution and recognition of the diversity within the federation; d) Working with the greatest respect for transparency and better communication with Canadians.*”

(33) Nas palavras de Baier (2013, p. 306): “*When executives are inclined to co-operation or have grand designs that require co-operation, the intergovernmental system’s informality can be remarkably effective and efficient. At the same time, the lack of structured opportunities for interaction and joint decision-making can leave the system moribund or stagnant if personalities and agendas do not line up. In short, flexibility and informality are both strengths and weaknesses of the intergovernmental system.*”

(34) Como colocou Schertzer (2020, p. 179): “*Open federalism was a doctrine based on respecting the exclusive jurisdiction of the two orders of government, as laid out in the constitutional division of powers (CPC, 2006: 42). The importance of respecting provincial autonomy was central to his view. This recognition took concrete form through a promise to stop employing the federal spending power to encroach on areas of provincial constitutional jurisdiction and to address the fiscal imbalance.*”

Simeon, Robinson, Wallner (2014) veem a proposta como volta ao passado e o restabelecimento de relações típicas do “*the classical ‘water-light’ model of federalism*” (p. 84). A mera disposição oficial de alterar o modelo existente não é garantia de que a mudança ocorra. A tendência é a prevalência da forma corrente, com modificações no tempo se a estratégia se mantiver. Os sinais de resistência podem ser vistos nas relações entre as províncias, que, de acordo com os autores, parecem seguir as mesmas formas de colaboração, a ocupar o vácuo deixado pela retirada da esfera federal.

Scheltzer (2020) apresenta visão semelhante das relações intergovernamentais. O autor destaca a relevância do *executive federalism*³⁵, mas compartilha o argumento de que é possível distinguir, apesar da difícil delimitação temporal, certos períodos com características específicas. Como se vê no quadro 4, a análise apresenta periodização bem próxima à do estudo antes citado e também salienta a inflexão proposta na estratégia do *open federalism*, com a decisão de corte de gastos federais em áreas fora de sua competência constitucional e respeito à autonomia das províncias.

Quadro 4
Overview of dominant approaches to IGR in Canada (1867 to present)

Approach	Norms (Procedural and Substantive)	Institutions	Outputs	Period
Classical	Independent orders exercising authority within areas of exclusive (“watertight”) jurisdiction	<i>Constitution Act, 1867</i> (s. 91/92); Court cases (JCPC)	Expanding provincial autonomy in areas like property and civil rights (via JCPC)	1867–1930s
Co-operative	Increasing coordination given recognition of overlapping jurisdiction in select areas (social union), but federal government retains a leadership role	First ministers’ and ministerial meetings; federal spending power key to establishing national programs	Formal agreements and constitutional amendment – building social union through expansion of welfare state	1940s–1960s
Conflictual	Significant interaction driven by mandates to protect interests of competing constituencies (national/provincial/Indigenous)	First ministers’ meetings; Supreme Court cases	Supreme Court decisions and constitutional amendment – <i>Constitution Act, 1982</i>	1970s–1980s
Collaborative	Increasing multilateral negotiations recognizing equal, interdependent orders with shared responsibility in many policy areas	Multilateral, co-chaired first ministers’/ministerial/officials’ forums	Non-constitutional, framework agreements and vision statements with associated bilateral agreements for each province (across a range of policy sectors)	1990s–2006
Contingent	Established views on shared and exclusive roles and methods of working together increasingly challenged by various factors (electoral, ideological, legacies, issue and policy area, etc.)	Multilateral, bilateral, or unilateral IGR reflects understanding of ideal working rules and substantive view of respective roles in a policy field (or lack of shared views)	Multilateral or bilateral (non-constitutional) agreements across many policy areas; increasing federal and provincial unilateral action on key files	2006–

Fonte: Scheltzer (2020, p. 176).

A atenção restrita às áreas em que tem competência exclusiva representa, no olhar do autor, um retorno, em certo sentido, aos tempos do federalismo clássico, com o corte do *spending power* em áreas de jurisdição provincial e sua substituição por transferências não condicionadas e outros tipos de financiamento per capita, acoplado à ampliação do programa de equalização fiscal, com o intuito de fortalecer a atuação independente dos entes federativos.

(35) Segundo Scheltzer (2020, p. 169): “*Indeed, it is at times hard to see IGR as anything but executive federalism – the two concepts in Canada are often synonymous.*”

Todavia, é de difícil dimensão o alcance de tais mudanças, pois as estruturas das relações intergovernamentais estão arraigadas e existem alternativas de estratégias políticas. O novo Primeiro Ministro, Trudeau, empossado em 2015, colocou em questão o *open federalism* e voltou a defender presença federal incisiva, o que abriu espaço a velhos traços de disputas anteriores, onde estão presentes o recrudescimento de atritos e a revisão do modelo operacional de políticas públicas.

De qualquer modo, a cooperação do centro em áreas de interesse e de competência exclusiva das províncias está sempre presente. Em várias áreas-chave de políticas públicas convivem modelos diferentes e a colaboração multinacional é decisiva. Como destacou Banting (2020), as relações intergovernamentais nas áreas sociais apresentam modelos variados, com especificidades atreladas diretamente à área e à negociação entre o centro e a(s) província(s).

A história do *welfare state* no Canadá reconhece o desenho de programas sociais de diferentes formatos e processos intergovernamentais. Apesar de as áreas serem de jurisdição exclusiva das províncias, o centro participa significativamente da política social, pois, segundo a *constitutional convention*, tem o direito de atuar com aporte de recursos ou de empréstimos aos governos subnacionais. Ou seja, a interdependência entre as esferas de governo deixa as características do modelo de política pública a ser adotado ao sabor das negociações dos entes envolvidos no processo.

O autor destaca três modelos básicos. O primeiro, *classical*, as esferas de governo oferecem programas sociais de modo independente dentro das áreas próprias de jurisdição, com baixo grau de coordenação entre os entes. O segundo, de compartilhamento de custos (*shared-costs programs*), o governo federal oferece o suporte financeiro em programas específicos que atendam condições e princípios definidos pela esfera federal, empregados nas áreas de saúde, educação pós-secundária e assistência. Em termos formais, as decisões variam porque o centro define o tipo de aporte e os programas a serem contemplados e as províncias decidem se aceitam o recurso e as condições. Na prática, a essência dos novos programas tende a ser elaborada nas negociações intergovernamentais e a ausência de regras fixas deixa espaços a decisões *ad hoc*³⁶. Finalmente, o *joint-decision model* requer um acordo formal das duas esferas de governo antes da adoção do programa e eventuais alterações das regras exigem a revisão formal do acordo existente. O *Canadian Pension Plan* é o exemplo maior dessa categoria. A esfera federal opera o programa em todo o país, menos em Quebec, que se recusou a aceitar o acordo e optou por ter plano próprio.

As alternativas de estratégias dos diferentes governos interferiram nos arranjos de momento, mas ocorreram, de fato, poucas alterações dos fundamentos das relações intergovernamentais. Como já apontado antes, o arranjo político e a divisão constitucional de áreas de competência exclusiva realçam o domínio do *executive federalism* e reforçam, de um lado, a necessidade de haver a cooperação e o trabalho conjunto dos entes federativos e, de outro, potencializa o risco de conflito, o que coloca este elemento como fator inerente ao modelo canadense de relações intergovernamentais (Botchway, 2017).

(36) De acordo com Banting (2020, p. 285): “*This process increases the range of governments and political ideologies represented at the table, and opens more channels for new ideas to enter the process. But, because there are no formal decision rules for this process, agreements depend on a broad intergovernmental consensus or – in some cases – acquiescence.*”

Neste tipo de sistema, ganhou corpo, como princípio básico, a busca por acomodação de interesses e a Suprema Corte ocupa lugar central na arbitragem dos casos em que não é possível encaminhar solução negociada. Estas constituem dimensões institucionais determinantes no atendimento de interesses específicos e na superação dos embates.

3.1 As relações com os municípios

O fato de o Canadá, em termos institucionais, ser constituído de dois entes federativos coloca em primeiro plano as relações do centro com as províncias. Os municípios, sem status semelhante, são, com frequência, negligenciados nas negociações e excluídos de encontros de setores específicos, apesar de presentes em diversas áreas de políticas públicas. Não são representados nos encontros de Primeiros Ministros, mas participam de alguns fóruns de troca de informações (como *Intergovernmental Committee for Economic* e o *Labour Force Development*). Além disso, certos municípios e as suas associações podem ser convidados a participar de encontros de executivos federais e provinciais.

O mecanismo mais importante de interação dos municípios é a conferência anual com os governos federal e provincial, quando os dirigentes e legisladores locais têm a oportunidade de interagirem diretamente com os gestores de outras esferas e de discutirem demandas de ações específicas.

As relações províncias x governos locais mantêm características informais comumente observadas no País. A falta de institucionalização amplia o volume de ações *ad hoc* e alternativas possíveis³⁷.

O formato da participação municipal depende da política de cada província em atribuir tarefas e liberdade de os governos locais conceberem as políticas públicas. Nas últimas décadas, ocorreram mudanças. Os municípios ganharam relevância, com maior autonomia e participação na execução das tarefas, além de melhor capacidade tributária, sobretudo, das unidades de grande porte (Lucas; Smith, 2020). Várias províncias ampliaram as áreas onde é permitida a formulação de políticas municipais, bem como reconheceram esta ordem de governo como democraticamente legítima e se comprometeram formalmente a consultá-los antes de mudanças nos arranjos institucionais.

O novo ambiente reduziu o peso das especificidades das políticas provinciais em relação aos seus municípios na explicação dos formatos de interação dos governos locais com as outras esferas de governo. Os fatores mais relevantes passaram a ser o tamanho, o modelo de articulação em cada campo da política pública (saúde, educação, transporte etc.) e o caráter particular do relacionamento das províncias com o governo central, em especial Quebec.

Todavia, o desbalanceamento de poder continua presente no relacionamento província x município. As províncias atribuem a um ministro específico a tarefa de cuidar das relações com os governos locais e de conduzir os encontros dos executivos responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas. O tratamento dispensado aos governos locais, embora passível de variação conforme a província, a área e o tamanho do município, contempla, em certos casos, a obrigatoriedade

(37) Como coloca Lucas; Smith (2020, p. 436): “Compared with federal – provincial relations, intergovernmental interaction in the municipal sector is generally much less formalized, more closely resembling the ‘fluid, problem-driven, task-specific interaction’”.

de os governos locais receberem a aprovação de suas ações, bem como estarem sujeitos a anulação ou reformulação de suas decisões e a terem limitado envolvimento na formulação de políticas com impacto em seus territórios (Hachard, 2020a; 2020b).

Além disso, é comum a presença generalizada de mecanismos de supervisão provincial da atividade local. Como colocaram Lucas; Smith (2020, p. 438): *“In land-use planning, provincial quasi-judicial bodies can be significant constraints on local development policy. Municipal finance in Canadian provinces is overseen by provincial bodies such as the Commission municipal du Quebec. In Ontario, local public health authorities are intensively monitored by the Ministry of Health and Long-Term Care. Several provinces have imposed mandatory municipal benchmarking and performance measurement schemes on their municipalities; Ontario was the first jurisdiction in North America to do so. While the extent of this supervisory activity varies by province, it is present everywhere, and examples abound of local issues in which the supervisory hand of the province weighs heavily on local outcomes.”*³⁸

Outras formas de relações intergovernamentais municipais (federal x municípios e tripartites) apresentam características semelhantes às descritas. Em termos legais, a constituição define os municípios como *creatures of provinces* e não estabelecem mecanismos formais de colaboração intergovernamental ou de tomada de decisão compartilhada da esfera federal com os municípios, o que coloca em questão o seu escopo de atuação já que pode ser visto como invasão em áreas de jurisdição provincial. Quebec, em particular, tem resistência em aceitar o relacionamento direto com a esfera federal sem que os seus executivos tenham o estrito controle do processo.

O desincentivo e os limites constitucionais impostos pela falta de mecanismos formais de integração não evitaram o envolvimento federal com os problemas municipais e urbanos, uma vez que, de um lado, o centro, buscando maximizar o seu capital político, criou programas e projetos de interesse municipal e, de outro, é politicamente difícil o governo provincial negar ao município o acesso a recursos disponíveis, sobretudo, se não dispuser de meios semelhantes de financiamento. O alcance dos programas federais vincula-se, de alguma forma, à situação do modelo de relação do centro com as províncias; quanto maior a tensão ou conflito, menor é o envolvimento federal com as questões municipais e urbanas (Stoney; Graham, 2009).

As relações tripartites (federal x províncias x municípios) e os gastos diretos em cidades e comunidades assumiram caráter *ad hoc*, decorrente de políticas ocasionais, presas à escolha política do governo do momento, ao invés de responderem a políticas estáveis e previsíveis. O domínio de processos informais tornou o relacionamento pessoal de prefeitos e vereadores com dirigentes de outras esferas de governo trunfo na negociação de acordos e ganhos na distribuição de verbas. Assim, as relações políticas com os primeiros ministros e os encontros de executivos transformaram-se em peças-chaves relevantes nas relações intergovernamentais (Lucas; Smith, 2020; Eidelman; Lucas 2022).

(38) Eidelman; Lucas (2022, p. 4) coloca questão semelhante: *“Local services that are closely regulated by provinces, as well as cases where municipal governments deliver or implement provincial policy, such as land use planning, policing, and water and waste management, are characterized by ‘systemic partnership’ between provinces and municipalities – that is to say, ongoing, day-to-day interaction between administrators and routine reporting.”*

O caráter informal da relação centro x municípios contribuiu para que a progressão desse tipo de envolvimento não se desse de modo linear; pelo contrário, prevaleceram movimentos de alta e de baixa, ao sabor de variado conjunto de fatores. Nos anos 20 e 30, os programas federais tiveram o objetivo de melhorar as condições habitacionais por meio de empréstimos e subsídios às províncias. Na Grande Depressão, o parlamento aprovou gastos a fim de garantir a geração de empregos e projetos de infraestrutura. Na década de 60, os investimentos privilegiaram o programa de tratamento de esgoto. Em 1971, a criação do *Ministry of State for Urban Affairs* (MSUA) buscou consolidar as relações de cooperação entre os três níveis de governo. Entretanto, o MSUA teve vida curta (1971-1979), graças à debilidade da situação econômica e, principalmente, ao momento conflituoso das relações centro x províncias (fase do *competitive federalism*), responsável por reduzir os gastos federais em infraestrutura municipal. A relação voltou a ganhar alento com o *Canada Infrastructure Works Program* (1994), com duração prevista de dois anos, realizado por meio de acordos individuais com as províncias, em condições específicas, no modelo de custo compartilhado, sendo um terço da esfera federal e o restante de responsabilidade da província e do município (Bojorquez et al., 2009).

Os superávits fiscais do início dos 2000 levaram à expansão dos programas de apoio à infraestrutura municipal, na base do *tailored arrangements*, dirigidos a garantir projetos definidos como de larga escala, de impacto nacional e regional, distribuídos com critérios de equidade regional e custos repartidos pelos três níveis de governo, com participação federal de até 50%.

A introdução do *Gas Tax Fund*, em 2004, trouxe como novidade a constituição de um *funding* previsível e de longo prazo aos programas de apoio federal. As províncias, como responsáveis pelos governos locais, assumiram a tarefa de definir estratégias e as regras de distribuição dos recursos, o que gerou situações específicas de acordo com o interesse provincial. Quebec, com abordagem particular, usou uma empresa pública como meio de canalizar os recursos, oriundos da esfera federal e da própria província, com a finalidade de alocar entre os projetos selecionados de infraestrutura municipal (Bojorquez et.al., 2009; Hachard, 2022; Lucas; Smith, 2020).

A fonte perene de recursos trouxe novidades, mas, de acordo com Bojorquez et al. (2009, p. 453), a natureza geral dos programas pouco mudou: “*The general nature of these programs has not changed significantly. They remain conditional grants with tripartite funding aimed at municipal investment expenditures; the exact nature of these expenditures may vary but not their “capital” nature or the need for intergovernmental arrangements. Put differently, the program has not morphed from a conditional tripartite cost-sharing program to, for example, an unconditional block grant or a conditional federal transfer with no counterpart funds.*”

Stoney; Graham (2009) apresentam uma visão diferente e acreditam em mudanças do modelo de interação com o governo federal. Os autores consideram que, ao contrário de décadas anteriores quando houve a preocupação de *construir* a relação a partir do uso da máquina estatal, de departamentos e de instituições, como o MSUA, o governo privilegiou a *compra* de influência federal, ao estabelecer formas descentralizadas de cooperação intergovernamental, dos três níveis de governo, concentradas em projetos de infraestrutura física, com *funding* de longo prazo.

O fluxo de investimento com *funding* longo e a interação dos três níveis de governo ampliaram a presença federal nos municípios em comparação com anos anteriores. Todavia, a resistência municipal, na defesa de sua autonomia, não tem o centro como foco. O embate ocorre com

as províncias, em busca de caminhos por maior controle das administrações e de influência das decisões de políticas públicas.

4 As transferências sociais e a equalização fiscal

O sistema de transferências intergovernamentais, composto, fundamentalmente, das transferências sociais e do programa de equalização fiscal, constitui elemento nuclear do federalismo canadense e campo privilegiado de observação da complexidade das relações entre as esferas de governo, bem como dos caminhos de solução dos problemas.

Os programas de transferências tiveram de se adequar às características do arranjo federativo, marcado pela liderança dos primeiros ministros provinciais na defesa dos interesses de seus territórios. Ottawa, embora tenha o direito constitucional de gastar em qualquer área (o chamado *spending power*), precisou negociar a realização das políticas nacionais nos campos fora de seu domínio (Brown, 2020).

O sistema de transferência, como dependia de propostas negociadas, tornou-se corpo maleável e não houve lugar possível à formação de estruturas decisórias rígidas, concentradas em órgãos gestores independentes, alheias ao escrutínio das províncias. As soluções tinham de atender a múltiplos interesses e o uso do *option out* exerceu o papel de alternativa de superação de impasses e de conciliação da vontade das partes.

As transferências sociais, ao contrário do que se observa em outras federações, não são amparadas por normas constitucionais. A carta de 1982, seção 36(1)³⁹, atribuiu aos dois planos de governos a responsabilidade direta de oferecer serviços públicos de qualidade e de promover o bem-estar dos cidadãos, sem, no entanto, definir vinculação de verbas ou regras operacionais.

A ausência de parâmetros constitucionais realçou a natureza competitiva do federalismo canadense, própria do *inter-state federalism*. Os arranjos mudaram ao sabor das discussões sobre três pontos básicos: o valor dos repasses e a situação do orçamento federal; o efeito do *spending power* em áreas de poder legislativo exclusivo provincial e a disputa entre províncias de diferentes níveis econômicos sobre a forma de repasse, em particular Quebec, contrária a qualquer forma de intervenção federal em seu território (Boadway, 2008).

A construção do *welfare state* impulsionou as transferências sociais e gerou, como se viu, três modelos básicos: o clássico, os programas com compartilhamento de custos e aqueles com decisões divididas (*joint-decision model*). Atualmente, os dois principais programas sociais, o *Canada Health Transfer* (CHT) e o *Canada Social Transfer* (CST), buscam garantir padrão mínimo de assistência à saúde e de assistente social a todos os cidadãos e apresentam baixo nível de condicionalidade de acesso aos recursos, mas nem sempre foi assim.⁴⁰

(39) Constituição de 1982 Seção 36(1): *Parliament and the legislatures, together with the government of Canada and the provincial governments, are committed to: (a) promoting equal opportunities for the well-being of Canadians; (b) furthering economic development to reduce disparity in opportunities; and (c) providing essential public services of reasonable quality to all Canadians.*

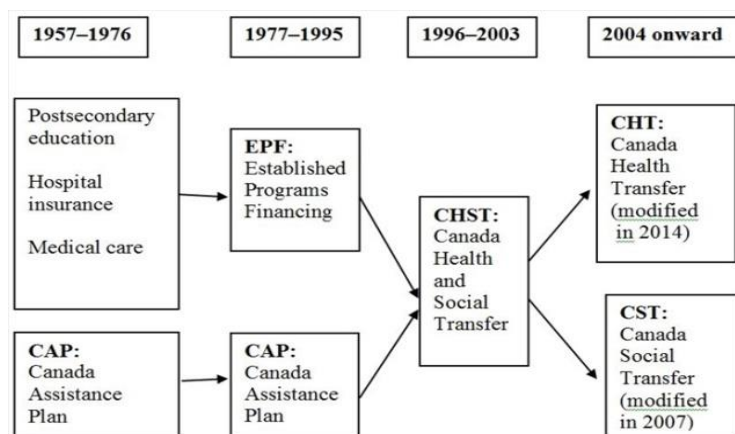
(40) As condicionalidades se restringem a: as províncias não podem impor tempo mínimo de residência aos usuários do CST, devem respeitar cinco critérios operacionais básicos (portabilidade, acessibilidade, universalidade, abrangência e administração pública) e não podem cobrar taxas extras aos usuários do CHT.

As transferências sociais refletiram os embates intergovernamentais e os arranjos possíveis. Nos anos 50 e 60, o governo federal, na construção do *welfare state*, comandou o processo por meio da oferta de *grants*. A partir de acordos bilaterais, construíram-se programas em áreas de competência legislativa provincial, com custos compartilhados, com o compromisso das províncias de seguirem os padrões nacionais de conduta previstos em normas federais.

O *Medical Care Act* de 1966 reforçou esse entendimento de conduta e novos acordos bilaterais ampliaram a cobertura dos serviços médicos, sujeitos à orientação federal e à obediência aos padrões de serviços nacionais. O *Canada Assistance Plan* (CAP), de 1966, em resposta às críticas contra o *spending power*, manteve o modelo de *cost sharing*, mas se tornou mais abrangente e menos rígido. O entendimento firmado no *Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act* (1967) flexibilizou o modelo de financiamento. Os acordos de repasse à área de educação respeitaram a escolha da província (custo compartilhado ou transferência per capita) e Quebec, por não concordar com a intervenção federal em áreas de sua competência, usou o espaço fiscal próprio para elevar a receita em volume compatível com a perda do repasse federal.

O financiamento das transferências sociais refletiu os embates intergovernamentais (ver quadro 5). O CAP permaneceu o mesmo e se criou outro programa (*Established Programs Financing* – EPF, 1977) com formato diferente. Optou-se pelo critério de distribuição equitativa em termos per capita e as transferências seguiram o sistema de *block transfer* que dá flexibilidade no manejo dos programas sociais.

Quadro 5



Fonte: Béland et al. (2017).

Além disso, houve acordo no uso de duas formas distintas de repasses: por meio de aumento de participação no imposto de renda federal de pessoa física e jurídica (*tax transfer*) ou por meio de transferências monetárias (*cash transfer*). O novo modelo contemplou o desejo das províncias de escolher como receber os repasses e também o interesse federal em conter os gastos fiscais. Como colocou Prado (2006, cp.3), no modelo de *cost sharing* as províncias definiam o montante de seus gastos e, conseqüentemente, o valor da contrapartida federal; enquanto que na nova estratégia, o governo passou a indexar os valores do *cash transfer* ao crescimento do produto e, em nome da austeridade fiscal, impôs limites à expansão do CAP.

O modelo de transferências sociais sofreu nova alteração em 1995. A dualidade dos programas até então existentes deixou de existir. A formação do CHST (*Canada Health and Social Transfer*), resultado da junção do CAP e do EPF, seguiu as características do EPF: i) padrão de repasses no formato *block grants*; ii) condicionalidades limitadas às diretrizes gerais e à obrigatoriedade de gastos em saúde, assistência social e educação; iii) distribuição em base per capita e iv) dotações por meio de *tax point transfer* e *cash transfer*.

A mudança foi condicionada, em grande parte, pela questão fiscal, diante das dificuldades orçamentárias da esfera federal. O corte de gastos gerou conflitos e colocou em pauta o problema do financiamento dos programas sociais. Como é de praxe no Canadá neste tipo de situação, criou-se um grupo de especialista da área (Comissão Romanow, 2002) para discutir o assunto e propor soluções.

O acordo assinado em 2004 acatou as propostas da comissão de reconstituir o valor das transferências federais e de dar transparência ao programa social com a divisão do CHST em duas áreas: CHT e CST. Os novos modelos mantiveram características semelhantes à do anterior, com uma particularidade. A fórmula de distribuição dos recursos, nos dois programas, passou a embutir, na margem, componente, denominado por Béland et al. (2017) de “*associated equalization*”, direcionado a atender as unidades de menor renda e aproximar regionalmente as condições de oferta dos serviços públicos.

O governo liberal de Harper (2006), apoiado no projeto do *open federalism*, ordenou o financiamento dos programas sociais de modo diferente. A diretiva oficial, visando ampliar a responsabilidade provincial e sustentar a austeridade fiscal, levou o centro a mudar as normas então existentes. Os repasses do CST, em 2007, perderam a dimensão redistributiva e caiu à metade (de 6% para 3%) a garantia da taxa mínima de expansão das transferências. O CHT seguiu os mesmos critérios, com cortes no percentual de expansão (2011) e adoção (2014) de fórmula de distribuição de recursos restrita ao modelo per capita.

O governo central, com a nova estrutura de financiamento, perdeu participação relativa e cresceu o peso das províncias. O efeito dificultou a tarefa de as unidades de menor renda sustentarem serviços sociais de qualidade semelhante às demais e provocou maior dependência de recursos do programa de equalização fiscal.

Os dois programas, nesse sentido, podem ser vistos como um sistema, na medida em que o relevante aos olhos das províncias é o montante de repasses a que têm acesso e o valor da receita disponível.

O regime de equalização fiscal, em termos formais, surgiu em 1957 e objetivava reduzir os desequilíbrios fiscais horizontais não solucionados pelos repasses então vigentes. O mecanismo não era estranho à história do federalismo canadense. A origem remonta à decisão de o governo, em 1876, ofertar *grants* às províncias a fim de atender demandas regionais e facilitar diferentes programas de gastos.

Embora oficial desde 1957, o programa só se tornou matéria constitucional em 1982 (Seção 36:2), com a incorporação, como *princípio geral*, da atribuição do Parlamento e do governo de reduzir as disparidades horizontais de receita tributária. Contudo, não se fixaram os parâmetros do modelo a ser adotado, apenas o objetivo de reduzir as distâncias relativas de capacidade fiscal e propiciar às províncias condições de prestarem serviços públicos razoavelmente comparáveis (*reasonably*

comparable)⁴¹. O programa não atenta à necessidade fiscal, valor que considera o custo específico dos serviços públicos em cada unidade, nem emula os modelos alemão e australiano na busca de padrões regionais semelhantes (Béland et al. 2017, cap.1).

A responsabilidade do programa cabe ao governo central, responsável por decidir sobre o volume de recursos e a fórmula de cálculo do modelo de distribuição. As províncias não contribuem com os custos tampouco realizam transferências diretas entre elas. Os recursos têm origem na receita geral federal, sem vinculação a impostos específicos. As transferências são totalmente livres e não interferem nas condições de arrecadação das províncias (Béland et al., 2017; Roy-César, 2013).

As regras do programa são revisadas a cada cinco anos e as províncias são consultadas e participam do debate. No entanto, o poder de decisão pertence ao governo federal e não existe a obrigação legal de o centro formalizar as consultas ou acatar as sugestões. Todavia, a ausência de regras fixas realçou o papel das negociações, à medida que as escolhas acirram os ânimos e o processo está sujeito a conflitos no caso de contrariar os interesses provinciais. Os embates na definição dos parâmetros interferiram na seleção das variáveis do modelo e deram lugar a ajustes no formato do programa ao sabor do momento⁴².

A decisão sobre as províncias aptas a receberem as transferências e o montante a que cada unidade tem direito depende diretamente da escolha dos três parâmetros básicos utilizados na formulação matemática (ver Box 2).

O primeiro é o volume de recurso federal alocado ao programa de equalização fiscal. O valor, antes sujeito a negociações, passou, a partir de 2009, a ter crescimento anual atrelado à taxa média móvel trienal do produto interno bruto (GDP).

O segundo elemento é o conceito de capacidade fiscal, medido a partir do chamado *sistema tributário representativo*⁴³, que tem como base de arrecadação cinco categorias de receita⁴⁴ e o valor da receita considerado não é o montante efetivamente arrecadado, mas a arrecadação possível aplicando as alíquotas médias nacionais. Além disso, variou ao longo do tempo a resolução da base tributária do cálculo da arrecadação provincial para efeito do programa, com o intuito de evitar distorções e o aumento demasiado do gasto federal⁴⁵. As negociações envolviam duas questões

(41) Cf. a Constituição de 1982, Art.36(2): “*Parliament and the government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.*”

(42) O livro de Béland et al. (2017, cap. 2), discute bem as alterações do programa de equalização ocorridas, sobretudo, pós 2004.

(43) Como define Bernard, J-T. (2012, p. 5): “*The fiscal capacity of a province for a given source of revenue is evaluated not on the basis of the actual revenue collected by this province, but rather by how much the province would collect if it applied the Representative Tax System (RTS); the RTS is supposed to be a reflection of the current fiscal practices of the ten provinces without in any way reproducing the particularities of each of them.*”

(44) Na base tributária própria consideram-se, além das taxas, os tributos sobre: o imposto de renda de pessoas físicas, o imposto de renda de pessoas jurídicas, imposto de consumo, imposto sobre propriedades e receitas com produtos não renováveis.

(45) Como colocou Leccours; Béland (2010, p. 7-8): “*The switch to a five-province standard in 1982 highlights the central role of energy revenues (that is, revenue from non-renewable natural resources such as oil and gas) in the politics of equalization. The federal government began including 50 percent of provincial natural resource revenues, including energy resources, in 1962. Although Alberta would receive equalization payments for a few more years under a special guarantee provision, this decision transformed the oil-rich province into a ‘have’ province (Courchene, 1984, p. 42-43). A little more than a decade later, dramatic increases in oil revenues stemming from the 1973 energy crisis created a strong*

básicas: i) a definição de quais itens das cinco categorias de receita são incluídas no cálculo⁴⁶ e ii) o procedimento em relação ao uso da arrecadação com recursos não renováveis na base de cálculo das receitas provinciais.

Box 2

The right of a province to receive an equalization grant for a given source of revenue or tax base is determined by applying the following formula:

$$RE_j^R = POP_j * ATR^R \{ STAN^R - FC_j^R / POP_j \} \quad (1)$$

Where:

RE_j^R = right to equalization of a province j , for the tax base R ,

POP_j = population of province j ,

ATR^R = average tax rate applied to the tax base R according to the RTS,

FC_j^R = tax base R of a province j ,

$STAN^R$ = average per capita tax base R at the national level.

According to the formula (1) above, the determination of the right to equalization of the province for the tax base R depends on the comparison between the per capita fiscal capacity of this province for the source in question (FC_j^R / POP_j) and the national standard, which is the average capacity per capita ($STAN^R$) at the national level.

This difference is multiplied by the tax rate for this tax base according to the RTS, (ATR^R) and the population of the province (POP_j) to take into account its demographic weight. Therefore if the province is relatively poor for a tax base according to the RTS, it has the right to receive compensation (+); otherwise it is in a surplus situation (-).

Here is an example of the application of the above formula. Québec produces no oil, therefore its fiscal capacity for this source is zero ($FC_j^R = 0$). On the other hand, there is a per capita production of about 33 barrels for Canada as a whole ($STAN^R$), concentrated mostly in Western Canada, particularly Alberta. Québec therefore has a deficit for this tax base while Alberta has a surplus; ATR^R represents the average amount per barrel collected by the petroleum-producing provinces. Québec would therefore have a positive right (+) for this source while Alberta would have a negative (-) one. Formula (1) is applied to a set of tax bases and then the positive (+) and negative (-) rights are added up for the tax bases. If the sum is positive for a province, this province has a right to an equalization grant from the federal government. However, if the sum is negative, the province receives nothing. The federal government pays the amounts to the receiving provinces without any condition; the receiving provinces do not have to account for how they spend this money. The federal government finances the transfers out of the taxes it collects. Consequently it is the Canadian taxpayers as a whole who pay for the cost of the equalization program, including the taxpayers of receiving provinces.

Fonte: Bernard, J-T (2012, p. 6).

fiscal and political challenge to the existing equalization system, as this situation boosted equalization payments to poorer provinces while making the 'unthinkable' possible: that the powerful province of Ontario would become entitled to equalization payments ... In the late 1970s, growing resource revenues meant that Ontario would qualify for equalization payments, something that the federal government and all the provinces including Ontario found unacceptable (ibid, p. 140). In order to avoid this situation, federal legislation implicitly targeting Ontario excluded "from equalization payments any province with per capita personal income that was regularly above the national average" (ibid, p. 140).

(46) Como colocou Leccours: Béland (2010, p. 6): "From the late 1950s to the early 2000s, the federal equalization program witnessed many changes, most of them incremental in nature. Ordinarily, these changes took place on a quinquennial basis, as the program is reviewed every five years. One significant area of change to the program concerns the type of tax revenues used in the equalization formula. In 1957, this formula included only three provincial revenue sources: income taxes, corporate taxes, and succession duties. A decade later, the federal equalization formula used no fewer than 16 provincial revenue sources. In addition to the three above revenue sources, the list included sales tax, motor fuel tax, alcoholic beverage revenues, forestry revenues, and oil royalties, among others (Perry, 1997: 128). Over time, the number of revenue sources taken into account would increase even further. By the late 1970s, this number had reached 29 (MacNevin, 2004, p. 193), and it is now at 33."

Finalmente, mudaram os critérios da base de cálculo da capacidade fiscal média nacional: ora se usou a receita de todas as províncias ora de apenas parte delas, com reflexo imediato, a depender do critério escolhido, no número de unidades aptas a entrar no programa de equalização e no montante de transferência a receber⁴⁷.

Enfim, o resultado do esquema de equalização está atrelado à escolha desses parâmetros. Primeiro, o governo, ao impor teto aos repasses, limita o alcance do programa, o desvincula da dinâmica das receitas provinciais e o atrela à taxa de crescimento do produto. Segundo, o modelo de cálculo da capacidade fiscal provincial e da capacidade fiscal média, per capita, influencia diretamente o número de unidades habilitada a receber a transferência e o valor do repasse, uma vez que a fórmula de equalização compara as duas variáveis e torna elegíveis as províncias com receita abaixo da média nacional (Feehan, 2014).

As alternativas de escolha das variáveis e os seus impactos na situação fiscal provincial transformaram o programa de estabilização em lócus de conflitos intergovernamentais. As divergências têm, de acordo com Leccours; Béland (2010), origem multidimensional: i) a relevância da discricionariedade do executivo federal sobre o programa de equalização fiscal; ii) a forma *inter-state* do federalismo canadense, ponto de partida das relações competitivas entre o governo federal e as províncias; iii) a concentração dos recursos naturais em poucas províncias e as alterações em suas receitas fiscais provocadas por mudanças dos preços internacionais dos produtos e iv) a má percepção no entendimento do programa de equalização e de sua relação com a questão dos recursos naturais.

A conjugação desses fatores gerou conflitos latentes, criados em parte por questões externas e em parte como produto da lógica institucional do federalismo canadense. A matéria assumiu o caráter de elemento constitutivo da política canadense. As negociações impõem-se quando as condições antes acordadas mudam e ferem os interesses das províncias ou da esfera federal.

4.1 Implicações

O sistema de transferência reflexo diretamente na dinâmica do federalismo canadense, à medida que cumpre a tarefa de enfrentar os problemas, comuns em federações, de concentração tributária na esfera federal e de desigualdade horizontal de capacidade financeira provincial.

Os debates destas questões ocuparam o centro do cenário político. As discussões sobre o valor dos repasses federais e a intervenção em áreas de legislação exclusiva das províncias marcaram a federação, ao tensionar as disputas envolvendo o *spending power* e os conflitos intergovernamentais.

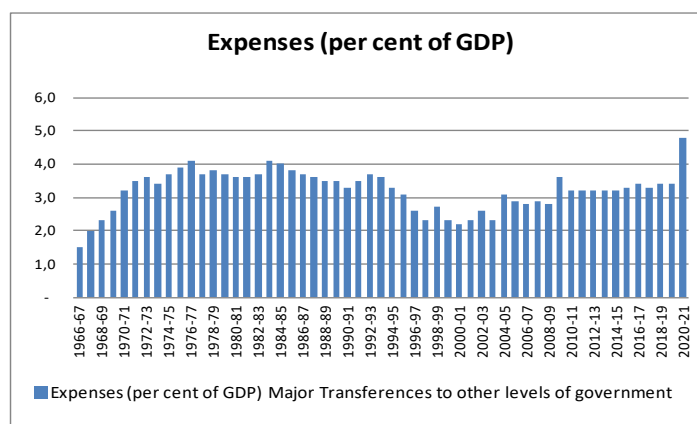
O valor das transferências federais variou ao sabor de sua situação fiscal e da estratégia negociada de enfrentamento das questões. Os repasses, apesar das variações, mantiveram, nos anos

(47) Como colocou Leccours; Béland (2010, p. 7): “Another major target for change has been the number of provinces used to calculate the equalization standard. In 1962, for example, it was decided that ‘equalization would now be based on the average per capita revenue of all 10 provinces rather than on the average for the two most revenue-rich provinces.’ (Perry, 1997: 120) Because this change disadvantaged the four Atlantic provinces, the federal government increased the special adjustment grants that had been created for these poorer provinces five years earlier (ibid.). This ten province standard survived until 1982, when the federal government imposed a five-province standard that excluded from the calculation both the richest (Alberta) and the four poorest provinces (New Brunswick, Newfoundland, Nova Scotia and Prince Edward Island). The rationale behind this change was the need to exclude Alberta’s increasing oil revenues from the calculation of the equalization standard to keep the program from becoming too expensive.”

1970s e 1980s, patamares sempre acima de 3% do produto interno e picos de 4% em alguns momentos.

A situação ganhou contorno diferente na década de 1990 quando a deterioração fiscal levou o governo central, responsável pelos programas, a realizar cortes e reduzir as transferências a níveis próximos a 2%. A recuperação da capacidade tributária, associada à pressão das províncias por mais recursos, trouxe, nos anos 2000, a reversão do quadro e a retomado do padrão de repasses antes vigente, no patamar de 3% do produto, superado apenas diante das condições impostas pela pandemia (Gráfico 1).

Gráfico 1



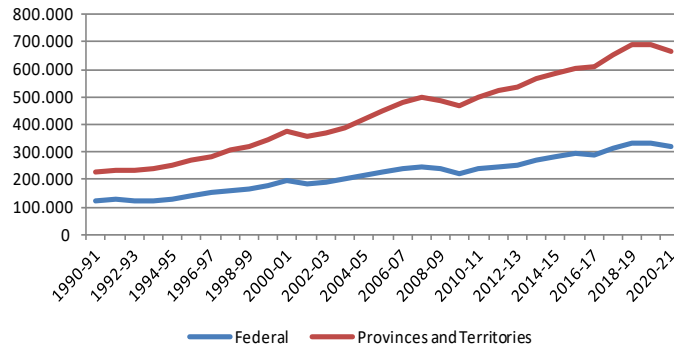
Fonte: Department of Finance Canada – Fiscal Reference Tables 2021.

As disputas federativas repercutiram na distribuição da receita tributária. A luta contra o *spending power* reduziu as condicionalidades das transferências sociais e as províncias passaram a ter a chance de escolher o modo de acessar os recursos: aceitar a forma tradicional de repasses monetários ou ampliar a participação no imposto federal de pessoas física e jurídica (*tax transfer*). A decisão cabia às províncias e contemplava a diversidade, com as unidades de menor renda favoráveis aos repasses monetários e as de alto poder econômico optando por ganhar pontos com a elevação da receita própria.

A proposta de ceder participação na arrecadação tributária, associada à estratégia traçada na política do *open federalism*, deu impulso à capacidade fiscal das províncias e alterou a distribuição da receita tributária. O comportamento da receita própria, presente desde os anos 1990, é de perda de participação do governo federal e de crescimento do poder tributário das províncias (Gráfico 2). O movimento é semelhante quando se leva em conta o valor das receitas disponíveis, isto é, considera-se no cálculo o montante das transferências (Gráfico 3).

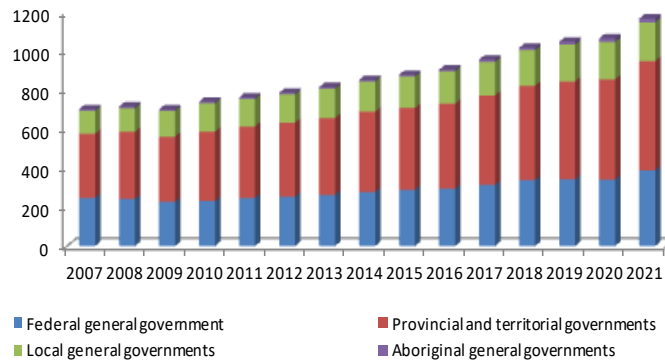
O processo indica o ganho contínuo de participação das províncias e a tendência de descentralização tributária, consistente com o movimento antes citado de crescente relevância dos municípios.

Gráfico 2
Fiscal revenue – own revenue
(millions of dollars)



Fonte: Department of Finance Canada – Fiscal Reference Tables 2021.

Gráfico 3
General Governments Revenue
(millions of dollars)

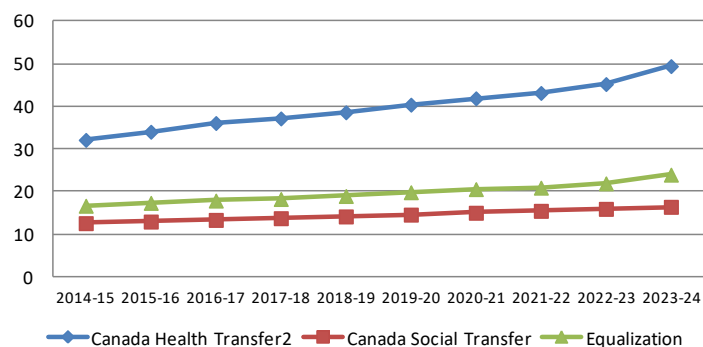


Fonte: Statistic Canada – Table 36-10-0450-01.

É importante salientar o comportamento diferenciado dos programas do sistema de transferência. O destaque é o CHT. Não só é o que responde, de longe, pela maior parcela dos repasses, como, desde a sua criação, é o que apresentou maior dinamismo, com expansão mais rápida quando se compara com os demais. Os outros dois programas tiveram comportamentos dinâmicos semelhantes até o momento em que cresceram os gastos com a equalização fiscal nos anos de pandemia (Gráfico 4).

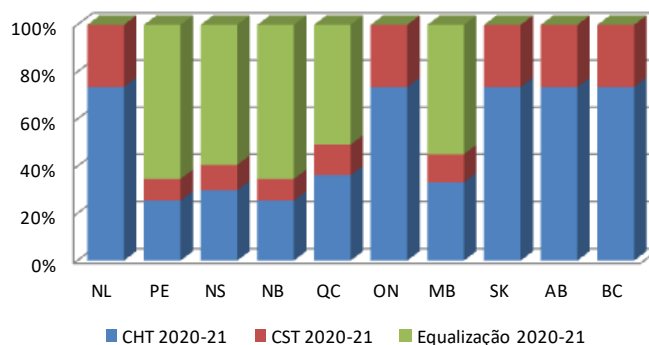
Além disso, os programas afetam as províncias de modo diferente. As verbas de equalização, por sua própria natureza, ocuparam parcela preponderante das transferências dirigidas às unidades capacitadas a receber esses recursos, enquanto que as transferências sociais responderam pelo total dos repasses às demais províncias, com o CHT ocupando a parcela principal (Gráfico 5).

Gráfico 4
Federal Support to Provinces and Territories
(millions of dollars)



Fonte: Department of Finance Canada – Major Federal Transfers.

Gráfico 5
Major Federal Transfers



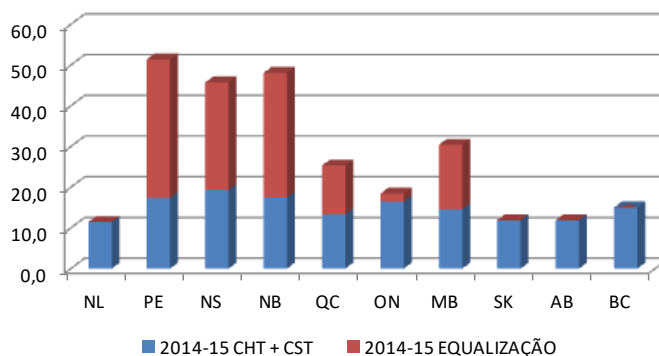
Fonte: Department of Finance Canada – Major Federal Transfers.

Outra questão a destacar é a relevância do peso dos repasses na receita provincial. Nos dois anos destacados nos Gráficos 6 e 7, a participação das transferências sociais na receita própria provincial foi da ordem de 10% a 20% e houve pouca variância entre as unidades, uma vez que os valores obedecem ao critério per capita. Por outro lado, a situação é diferente em parte das províncias com acesso ao programa de equalização. O peso isolado da equalização é alto e, considerando o total das transferências, o valor dos repasses situou-se ao redor de 50% das receitas próprias de três das províncias (PE, NS e NB) e em outras duas (QC e MB) variou, nos dois anos, de mais de 20% até próximo a 40%.

Estes valores são relevantes porque caracterizaram dois aspectos importantes: a descentralização e o poder potencial de intervenção federal. Em momentos anteriores, o modelo de transferências sociais caracterizou-se por ser mais intervencionista. A imposição de regras de aplicação dos recursos, mesmo sem os repasses atingirem parcela elevada da receita própria, permitia ao centro influenciar áreas de direito legislativo exclusivo das províncias, em razão de as transferências se concentrarem em setores específicos. Atualmente, as transferências perderam essa

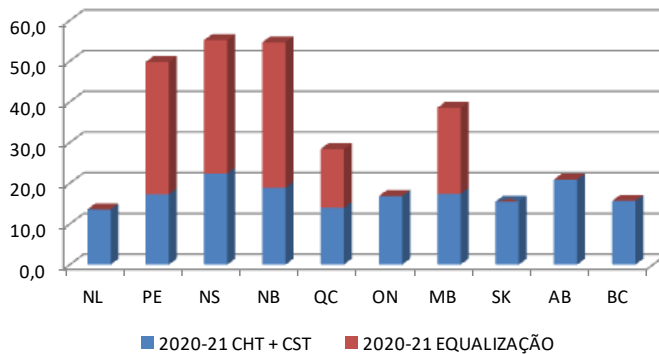
característica. Elas continuam condicionadas a gastos nas respectivas áreas, mas o uso dos recursos é basicamente livre permitindo aos entes agirem com autonomia de decisão. Logo, a relevância de outros tempos do *spending power* deixou de existir e o centro precisa barganhar acordos intergovernamentais para propor ações em áreas onde não detém o controle legal.

Gráfico 6
Principais Transferências às Províncias % Receita Própria



Fonte: Department of Finance Canada – Fiscal Reference Tables 2021.

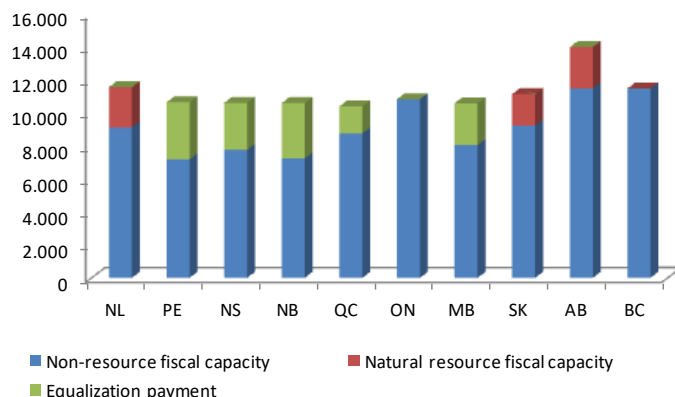
Gráfico 7
Principais Transferências às Províncias % Receita Própria



Fonte: Department of Finance Canada - Fiscal Reference Tables 2021.

Finalmente, é preciso destacar os repasses federais em termos per capita e o impacto do programa de equalização fiscal. As transferências totais em termos per capita variam consideravelmente entre as províncias, pois, enquanto as transferências sociais respeitam a igualdade de valor per capita, o programa de equalização ocorre com base na capacidade fiscal. Ou seja, aquela que considera o valor total da receita tributária possível de a província obter caso aplicasse alíquotas iguais à da taxa média nacional, o chamado sistema tributário representativo (Gráfico 8).

Gráfico 8
Equalization 2023-24* \$ per capita



Fonte: Department of Finance Canada – Equalization Program

* The Equalization formula operates with a 2-year data lag and a 3-year weighted moving average.

O programa de equalização fiscal transfere recursos às unidades com capacidade fiscal inferior à média nacional, seguindo os parâmetros acordados periodicamente. O montante transferido, como já discutido, visa dar às unidades de menor nível de renda os meios financeiros necessários para sustentar serviços públicos em condições razoavelmente comparadas às demais, a um nível próximo de tributação. Desse modo, os repasses concentram-se nas unidades com capacidade fiscal abaixo da média nacional e cumprem a tarefa de reduzir as disparidades fiscais per capita.

Como aponta o gráfico 8, o programa, considerando a sua finalidade, atingiu a meta proposta de amenizar a diferença de renda provincial per capita. Além disso, o programa de equalização fiscal, por ter regras maleáveis e revistas a cada cinco anos, responde às condições do momento e atende às alternâncias da dinâmica federalista canadense.

Considerações finais

O texto discutiu traços gerais do federalismo do Canadá e os desdobramentos da Constituição de 1867. O ponto de partida definiu aspectos basilares da situação atual. Os movimentos ambivalentes de centralização e de respeito à diferença alimentaram o embate intergovernamental e constituíram a base da evolução do arranjo federativo.

O ato fundador atribuiu poderes discricionários ao centro, visando preservar a unidade nacional e o seu direito de ditar as diretrizes gerais de desenvolvimento. Porém, reconheceu, ao mesmo tempo, a diversidade de posições e ofereceu às províncias vasto campo de direito legislativo exclusivo e capacidade tributária. Estas condições, aliadas à ausência de formas de representação provincial no âmbito federal, alicerçaram as características centrais da estrutura federativa: o amplo espaço de decisão de cada esfera de decisão (*self-rule*) e o papel dos executivos na defesa autônoma dos seus territórios (*executive federalism*). Estes fatores constituíram os pilares do modelo federativo canadense e os responsáveis por sustentarem a sua dinâmica.

As negociações e os conflitos inerentes a esse modelo tornaram-se elementos intrínsecos e impulsionaram as transformações das diferentes fases do federalismo canadense. Contudo, as

alterações não tiveram a força capaz de alterar os traços basilares do arranjo original. Os acordos, definidos ao sabor da conjuntura e da composição das forças políticas, delinearão a marca das relações intergovernamentais e o caminho de construção de regras de convivência. O risco latente de rupturas, graças à posição de Quebec de se autointitular como nação no interior do Canadá, com cultura e idioma próprios, impôs o respeito à discordância e a conveniência de contemplar os interesses divergentes.

A obrigatoriedade de conviver com múltiplos posicionamentos, ao lado da reconhecida dificuldade de alterar a Constituição, deu lugar ao método de alterar o *modus operandi* de aspectos do arranjo federativo sem mexer nas normas legais. As convenções, as regras adaptáveis à situação do momento e o *opting out* colocaram-se como instrumentos úteis à superação dos atritos e à estabilidade da ordem federativa, ao viabilizar, não sem negociações conflituosas, a política de respeito à autonomia e à diversidade de posições e de reconhecimento não oficial do caráter multinacional do País.

Os acordos de gestão das políticas públicas permitiram afastar o poder exacerbado do *spending power* e definir o caminho da descentralização. As transferências sociais (CHT e CST) respeitaram o direito das provinciais de assegurarem espaços em suas áreas de legislação exclusiva e de o governo central propor políticas gerais. O programa de equalização fiscal, por outro lado, refletiu o interesse comum de avançar e de conter a desigualdade, com regras mutáveis, em que se leva em conta a situação fiscal do centro e a capacidade fiscal de cada província de responderem aos serviços de modo razoavelmente comparável às demais. O instrumento, embora não tenha condição de superar o quadro de desigualdade regional de renda, impõe limites aos desequilíbrios e tem o papel de reduzir as áreas de conflito.

Enfim, o desenho do arranjo federativo canadense é peculiar. O conflito colocou-se como elemento constitutivo das relações intergovernamentais, mas, simultaneamente, coexistem modos alternativos de obter acordos e regras operacionais, de modo a assegurar a convivência de interesses divergentes no seio de uma sociedade de caráter multinacional.

Referências bibliográficas

BAIER, G. The Courts, the Division of Powers, and Dispute Resolution. In: BAKVIS, Herman; SKOGSTAD, Grace (Ed.). *Canadian federalism: performance, effectiveness, and legitimacy*. 4. ed. University of Toronto Press, 2020.

BAIER, G. The historical and contemporary challenges of Canada's Division of Powers. In: LÓPEZ-BASAGUREN, Alberto; SAN EPIFANIO, Leire Escajedo. *The ways of federalism in western countries and the horizons of territorial autonomy in Spain*. Springer, 2013. v. 1.

BANTING, K. G. The three federalisms and change in social policy. In: BAKVIS, Herman; SKOGSTAD, Grace (Ed.). *Canadian federalism: performance, effectiveness, and legitimacy*. 4. ed. University of Toronto Press, 2020.

BAKVIS, H.; SKOGSTAD, G. Canadian federalism: performance, effectiveness, and legitimacy. In: BAKVIS, Herman; SKOGSTAD, Grace (Ed.). *Canadian federalism: performance, effectiveness, and legitimacy*. 4. ed. University of Toronto Press, 2020.

BÉLANGER, C. *Opting out*. Readings in Quebec History. Marianopolis College. Disponível em: <http://faculty.marianopolis.edu/c.belanger/quebechistory/readings/opting.htm>.

BÈLAND, D.; LECOURE, A.; MARCHILDON, G.P.; MOU, H. Fiscal federalism and equalization policy in Canada. University of Toronto Press, 2017.

BERNARD, J-T. The Canadian equalization Program: main elements, achievements and challenges. The Federal Idea. A Quebec Think Tank on Federalism. 2012. Disponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=9b5ce38325f881a28fb9c94754ad2ef0ebeadce6>.

BICKERTON, J. Diversity accommodation as a strategy of national unity: the case of Canada. In: GAGNON, Alain-G.; BURGESS, Michael (Ed.). *Changing concepts, reform proposals and new institutional realities*. Koninklijke Brill NV, Leiden, The Netherlands, 2018.

BICKERTON, J., Deconstructing the new federalism. *Canadian Political Science Review*, v. 4, n. 2-3, Jun./Sept. 2010.

BICKERTON, J., *Multinational federalism: issues of identity, legitimacy and regime resilience*. Les Grande Conférences du CAPCF Centre D'Analyse Politique: Constitution et fédéralisme, Université Du Québec à Montréal, 2020.

BOADWAY, R. Fiscal equalization: the Canadian experience. In: BOSCH, Núria; DURÁN, José M. (Ed.). *Fiscal federalism and political decentralization lessons from Spain, Germany and Canada*. Edgard Elgar, 2008.

BOTCHWAY, C. A. The need for executive federalism in federal-provincial relations: the Canadian example. *Journal of Public Administration and Policy Research*, v. 9, n. 5, p. 68-75, Dec. 2017.

BOJORQUEZ, F.; CHAMPAGNE, E.; VAILLANCOURT, F. Federal grants to municipalities in Canada: nature, importance and impact on municipal investments, from 1990 to 2005. *Canadian Public Administration Journal*, v. 52, n. 3, Sept. 2009.

BROSCHEK, J. Self-rule vs. shared rule: Canada as a case of comparative federalism. In: BAKVIS, Herman; SKOGSTAD, Grace (Ed.). *Canadian federalism: performance, effectiveness, and legitimacy*. 4. ed. University of Toronto Press, 2020.

BROUILLET, E.; GAGNON, A-G.; LAFOREST, G. *The Quebec Conference of 1864*. McGill-Queen's University Press, Montreal, 2018

BROWN, D. M. Fiscal federalism: the importance of balance. In: BAKVIS, Herman; SKOGSTAD, Grace (Ed.). *Canadian federalism: performance, effectiveness, and legitimacy*. 4. ed. University of Toronto Press, 2020.

CAMERON, D.R. Quebec and the Canadian Federation. In: BAKVIS, Herman; SKOGSTAD, Grace (Ed.). *Canadian federalism: performance, effectiveness, and legitimacy*. 4. ed. University of Toronto Press, 2020a.

CAMERON, D. R. Canada Two Languages, 10 Provinces, 3 Territories and Indigenous Peoples. In: GRIFFITHS, Ann; CHATTOPADHYAY, Rupak; LIGHT, John; STIEREN, Carl (Ed.). *The Forum*

of Federations Handbook of Federal Countries 2020. Chapter 8, Forum of Federations, Palgrave Macmillan, 2020.

CAMERON, D. R.; SIMEON, R. Intergovernmental relations in Canada: the emergence of collaborative federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 32, n. 2, Spring 2002.

CANADA'S PREMIERS *Council of The Federation Founding Agreement*, 2003. Disponível em: <https://www.canadapremiers.ca/founding-agreement/>.

COURCHENE, T. J. Federalism, decentralization and Canadian Nation Building. In: HUBBARD, Ruth; PAQUET, Gilles (Ed.). *The case for decentralized federalism*. Ottawa: University of Ottawa Press, 2010.

EIDELMAN, G.; LUCAS, J. *Is anybody listening?* Municipal Advocacy and Informal Intergovernmental Institutions in Canada. DRAFT – For presentation at the annual meeting of the Canadian Political Science Association, June 2022. Disponível em: http://jacklucas.pennyjar.ca/cpsa_igr.pdf.

FEEHAN, J. Canada's equalization formula: peering inside the black box ... and beyond. University of Calgary. The School of Public Policy. *SPP – Research Papers*, v.7, n. 24, Sept. 2014.

FOOT, R. Senate of Canada. *The Canadian Encyclopedia*, 2021. Disponível em: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/senate>.

GAGNON, A. G. Five faces of Quebec: shifting small worlds and evolving political dynamics. In: BICKERTON, James; GAGNON, Alain-G. (Ed.). *Canadian politics*. 7. ed. University of Toronto Press, 2020.

GAGNON, A. G. Québec-Canada's Constitutional Dossier. In: GAGNON, Alain-G. (Ed.). *Québec: State & Society*. 3. ed. Broadview Press, 2004.

GAGNON, A-G. *The case for multinational federalism*. Beyond the all-encompassing nation, cap. 4. (Executive federalism and the exercise of democracy in Canada). Routledge, 2010.

GAGNON, A-G.; IACOVINO, R. Canadian federalism and multinational democracy: 'pressures' from Quebec on the Federation. In: BAKVIS, Herman; SKOGSTAD, Grace (Ed.). *Canadian federalism: performance, effectiveness and legitimacy*. 2. ed. Toronto: Oxford University Press, 2007. p. 334-354.

GARDNER, J. A. Canadian federalism in design and practice: the mechanics of a permanently provisional constitution. *Perspectives on Federalism*, v. 9, n. 3, 2017.

HACHARD, T. *A seat at the table: municipalities and intergovernmental relations in Canada*. Institute on Municipal Finance and Governance Munk School of Global Affairs & Public Policy University of Toronto. 2022a. (IMG Papers on Municipal Finance and Governance, n. 59).

HACHARD, T. Capacity, voice and opportunity: advancing municipal engagement in Canadian federal relations. *Commonwealth Journal of Local Governance*, n. 27, Dec. 2022b. Disponível em: <http://epress.lib.uts.edu.au/journals/index.php/cjlg>.

HEARD, A. The Senate: a late-blooming chameleon. In: BICKERTON, James; GAGNON Alain-G. (Ed.). *Canadian politics*. 7. ed. University of Toronto Press, 2020.

- JACKSON, D. M. *The crown and Canadian Federalism*. Dundurn, Toronto, s.d.
- KNOPFF, R.; SAYERS, A. Canada. In: KINCAID John; TARR G. Alan. (Ed.). *A global dialogue on federalism*. Constitutional origins, structure, and change in federal countries. Forum of Federations, McGill-Queen's University Press, 2005. v. 1.
- LAFORÉST, G. *Interpreting Quebec's exile within the Federation*. Selected Political Essays, P.I.E. Peter Lang, Diversistas v. 20, Brussels, 2014.
- LAFORÉST, G.; GAGNON, A. The Canadian political regime from a Quebec perspective. In: BICKERTON, James; GAGNON, Alain-G. (Ed.). *Canadian politics*. 7. ed. University of Toronto Press, 2020.
- LAJOIE, A. The clarity act in its context. In: In: GAGNON, Alain-G. (Ed.). *Québec; State & Society*. 3. ed. Broadview Press, 2004.
- LASELVA, S. V. Understanding Canada's Origins: federalism, multiculturalism, and the will to live together. In: BICKERTON, James; GAGNON, Alain-G. (Ed.). *Canadian politics*. 7. ed. University of Toronto Press, 2020.
- LECCOURS, A.; BÉLAND, D. Federalism and fiscal policy: the politics of equalization in Canada. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 40, n. 4, p. 569-596, Fall 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/publius/pjp030>.
- LUCAS, J.; SMITH, A. Municipalities in the Federation. In: In: BAKVIS, Herman; SKOGSTAD, Grace (Ed.). *Canadian federalism: performance, effectiveness and legitimacy*. 4. ed. Toronto: Oxford University Press, 2020.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. (Ed.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- McROBERTS, K. Political asymmetries: "opting in and opting out" decision-making procedures in Canada. In: REQUEJO, Ferran; SANJAUME-CALVET, Marc (Ed.). *Defensive federalism*. Protecting Territorial Minorities from the "Tyranny of the Majority". Routledge, 2023.
- NOËL, A. Recognition and new arrangements: the challenges of a multinational federation. In: BRETON, Charles (Ed.). *A resilient federation? Policy challenges for the new decade*. Inaugural Essay Series. Centre of Excellence on the Canadian Federation. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 2021.
- PARKER, J. *Comparative federalism and intergovernmental agreements*. Analyzing Australia, Canada, Germany, South Africa, Switzerland and the United States. Cap. 4. Routledge, Abingdon, Ca, 2015.
- PRADO, S. *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2006.
- RICHARD, J. D. Federalism in Canada. *Duquesne Law Review*, v. 44, n. 1, 2005. Disponível em: <https://dsc.duq.edu/dlr/vol44/iss1/4>.

ROCHER, F.; GILBERT, M-C. Re-Federalizing Canada: Refocusing the Debate on Centralization. In: HUBBARD, Ruth; PAQUET, Gilles (Ed.). *The case for decentralized federalism*. Ottawa: University of Ottawa Press, 2010.

ROY-CÉSAR, É. *Canada's equalization formula*. Ottawa, Canada: Library of Parliament, 2013.

RUSSELL, P. H. *Canada's Odyssey*. A country based on incomplete conquests. University of Toronto Press, 2017.

SAVOIE, D. J. The centre rules: executive dominance. In: BICKERTON, James; GAGNON, Alain-G. (Ed.). *Canadian politics*. 7. ed. University of Toronto Press 2020. Disponível em: https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/200820E.

SCHERTZER, R. Intergovernmental relations in a complex federation. In: BAKVIS, Herman; SKOGSTAD, Grace (Ed.). *Canadian federalism: performance, effectiveness, and legitimacy*. 4. ed. University of Toronto Press, 2020.

SIMEON, R. *Making federalism work: intergovernmental coordination and institutional capacity*. Notes for a presentation. Forum of Federations, International seminar on Modernization and Fiscal Federalism, São Paulo, Brazil, 2001. Disponível em: <http://www.forumfed.org/libdocs/TaxWars01/112-ATWB0106-br-ca-simeon.pdf>.

SIMEON, R.; ROBINSON, I.; WALLNER, J. The dynamics of Canadian federalism. In: BICKERTON, James; GAGNON, Alain-G. (Ed.). *Canadian politics*. 6th Revised edition. 65–91. Toronto: University of Toronto Press, Higher Education Division, 2014.

SIMEON, R.; TURGEON, L. Federalism, nationalism and regionalism in Canada. *Revista d'Estudis Autonomics i Federals*, Oct. 2006.

SIMMONS, J. M.; GRAEFE, P. Assessing the collaboration that was “collaborative federalism” 1996-2006. *Canadian Political Science Review*, v. 7, n. 1, p. 25-36, 2013.

STONE, C.; GRAHAM, K. A. H. Federal-municipal relations in Canada: the changing organizational landscape. *Canadian Public Administration Journal*, v. 52, n. 3, Sept. 2009.

TOSSUTTI, L.; MINTZ, E.; BROCK, K. L.; BARRIE, D. *Canadian politics today*. Pearson Canada Inc., 2021.

TURNBULL, L. The house of commons and responsible government. In: BICKERTON, James; GAGNON, Alain-G. (Ed.). *Canadian politics*. University of Toronto Press, 2020. Disponível em: https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/200820E.

WALLNER, J. Practices of federalism in Canada. In: BICKERTON, James; GAGNON, Alain-G. (Ed.). *Canadian politics*. 7. ed. University of Toronto Press, 2020.