

DIRCÊO TORRECILLAS RAMOS  
COORDENADOR

**O FEDERALISTA ATUAL**  
TEORIA DO FEDERALISMO



Belo Horizonte  
2013

de Janeiro: Foren-

sição. Palestra pro-  
: diálogos institu-  
uação em Direito  
io de Janeiro, em

## O FEDERALISMO ASSIMÉTRICO: UNIDADE NA DIVERSIDADE

*Dircêo Torrecillas Ramos*

Mestre, Doutor, Livre-Docente pela USP; Professor convidado PUC-PÓS; Ex-presidente da Comissão de Direito Constitucional OAB-SP; Conselheiro Jurídico da Fecomércio; Membro da APLJ - Academia Paulista de Letras Jurídicas; Membro do IASP - Instituto dos Advogados de São Paulo, IPSA - International Political Science Association, APSA - American Political Science Association e Correspondent of the Center for the Study of Federalism - Philadelphia USA - Presidente da Comissão de Ensino Jurídico OAB-SP.

*Assimétrico.*<sup>1</sup> Para alguns autores, é um tipo de federalismo, e, para outros, é um elemento do mesmo. Indubitavelmente, todo Estado tem algum grau de assimetria.

Simetria significa “correspondência em grandeza, forma e posição relativas de partes que estão em lados opostos de uma linha ou plano médio, ou, ainda, que estão distribuídas em torno de um centro ou eixo; harmonia resultante de certas combinações e proporções regulares”.<sup>2</sup> Assimetria “é a falta de simetria”.<sup>3</sup>

O vocábulo assimétrico é tomado pelo direito, para o estudo das diferenças ou desigualdades existentes, entre o Estado e Estados-Membros de uma federação, com relação à dimensão territorial, população, riqueza, instituições, poder, raça, etnia e língua. São assimetrias de fato que requerem uma assimetria de direito para corrigi-las ou pelo menos diminuir as desigualdades entre unidades componentes de uma federação. O princípio é o tratamento igual, e, excepcionalmente, o diferenciado. Assim como a igualdade em algum sentido

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo assimétrico*.

HOLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque. *Pequeno dicionário da língua portuguesa*, “simetria”.

HOLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque. *Pequeno dicionário da língua portuguesa*, “assimetria”.

é tratar desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades, deveremos tratar assimetricamente os Estados e regiões assimétricos, na medida de suas assimetrias.<sup>4</sup>

O federalismo requer um certo equilíbrio de população, de riqueza, de território e de poder. Essas condições nem sempre se apresentam. Os Estados-Membros, na realidade, são desiguais em uma, outra ou várias dessas características que se apresentam mais ou menos acentuadas. Muitas vezes aprofundam as diferenças. Nesse momento, o tratamento igualitário cede seu lugar ao necessário tratamento diferenciado. Apresentou-se a assimetria de fato, que exigiu uma assimetria de direito para corrigi-la. Esta é, também, utilizada para os grupos étnicos, raciais, linguísticos, com tratamento distinto, respeitando suas individualidades e tradições dentro da sociedade maior.

Devemos levar em consideração, no sistema federal, os relacionamentos entre a União e os Estados, e destes entre si; o "nível de conformidade" e do que tem em comum nas relações da unidade política separada do sistema para com o sistema como um todo e para com as outras unidades componentes.<sup>5</sup>

As várias faces da assimetria são importantes, diante das novas comunidades que se formam. Isso porque estas têm as mais variadas composições e apresentam as diferenças e a necessidade de acomodar as diferenças em uma organização com arranjos federais ou em um Estado federal. Essas assimetrias, por exemplo, da União Europeia, são encontradas na experiência de vários países e comprovam os resultados satisfatórios. Não é uma novidade; pelo contrário, o conjunto de práticas representa o paradigma a ser seguido.

Assim, além da questão federal, observamos, na história, a assimetria estrutural também no Estado unitário; a assimetria de fato e de direito; a assimetria das unidades básicas e das unidades periféricas, que são Estados associados, por exemplo; assimetria transitória e permanente - neste caso, destacamos na primeira quando se alcançam soluções e desaparecem, na segunda, a questão racial, étnica que é permanente ou as tensões por simetria e por assimetria que tendem a permanecer; a assimetria funcional e a disfuncional, a primeira para solução de diferenças, e a segunda com constantes transferências de recursos, sem soluções dos problemas, o que leva à insatisfação de algumas unidades ou à dependência de outras, contrariam a não centralização federal e provocam o desejo de secessão; a assimetria quanto ao poder das unidades; a assimetria quanto à representação nas instituições centrais e nos processos intergovernamentais;<sup>6</sup> a assimetria

<sup>4</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. *La democracia en América*, p. 139, 173, 183 e 243.

<sup>5</sup> TARLTON, Charles D. "Symmetry and asymmetry as elements of federalism: A theoretical speculation", in *Journal of Politics*, v. 27(4), 1965, p. 861-74.

<sup>6</sup> EULAU, Heinz. *The federal polity*, edited by Daniel J. Elazar, p. 159. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*, p. 61, 3. ed. LASSALE, Ferdinand. *Essência da Constituição*, p. 22.

quanto aos direi  
Constituição.

## ESTADO I SIDIARIEI

Estudamos  
cia, ao lado do p  
camos a sua anál

## Cooperação

Encontram  
nos, com sua ide  
de não puritanos  
rentes motivos. E  
contra os Índios  
como o federalis  
mo cooperativo.

Na Suíça, b  
constitucional c  
nal-local, e refle  
delinear as taref

A coopera  
e sempre há os  
*fundos federais*.

Outro meic  
imposição de tax  
ções com armas

O federalist  
autônomos um  
social. Sem ele, e  
a seus membros  
entre a competi  
termos de associ  
mando, intercon

KATZ, Ellis. TA  
ELAZAR, *Explo*  
BOJO SALGAD  
METTI, Luca. F  
BOJO SALGAD

quanto aos direitos humanos<sup>7</sup>; a assimetria com relação ao poder de emenda à Constituição.

### ESTADO FEDERAL - A COOPERAÇÃO E O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

Estudamos um tipo que é o federalismo cooperativo. Devido à importância, ao lado do princípio da subsidiariedade, para as novas comunidades, destacamos a sua análise.

#### Cooperação

Encontramos os sinais da cooperação em Massachusetts, onde os puritanos, com sua ideologia religiosa, não permitiam, em seu território, a fixação de não puritanos, mas admitiam a cooperação entre as comunidades por diferentes motivos. Era o caso da Confederação de New England para a segurança contra os Índios e a luta por direitos comuns contra a Inglaterra.<sup>8</sup> Após 1787, como o federalismo dual não atendia às necessidades, passou para o federalismo cooperativo.

Na Suíça, houve uma preocupação muito grande, desde 1965, com a revisão constitucional central para classificar as novas relações cantonal-federal e cantonal-local, e refletir as novas condições do federalismo cooperativo. Procuravam delinear as tarefas dos três ramos de governo cantonal e as relações entre eles.

A cooperação é, frequentemente, alcançada através de processos políticos e sempre há os insatisfeitos com a orientação adotada pelo Congresso sobre os fundos federais.

Outro meio de cooperação é o uso do poder de taxar como instrumento. A imposição de taxas pode conter certas atividades como, por exemplo, as transações com armas de fogo.

O federalismo faz da cooperação contratual e da livre associação dos grupos autônomos um princípio de aplicação geral no terreno político, econômico e social. Sem ele, essa sociedade seria anárquica e atomizada. A federação impõe a seus membros os valores de cooperação e solidariedade que devem prevalecer sobre a competitividade e a desconfiança.<sup>9</sup> Há necessidade de se pensar mais em termos de associados do que de rivais. É uma consequência da concepção do mundo, interconectada e global.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> KATZ, Ellis. TARR, G. Allan. *Federalism and Rights*, p. X.

<sup>8</sup> ELAZAR, *Exploring*, p. 88-9.

<sup>9</sup> ROJO SALGADO, Argimiro. *El modelo federalista de Integración Europea*, p. 41-2. MEZZETTI, Luca. *Forme di governo e sistemi elettorali*. La forma di governo tedesca, p. 168.

<sup>10</sup> ROJO SALGADO, Argimiro. Id, p. 42.

Robert Dahl, em seu livro "*A Poliarquia*", faz uma comparação entre confiança e cooperação. Diz que a incapacidade de cooperação reduz as possibilidades para a poliarquia. Existem muitas maneiras de encarar a cooperação e o conflito. Aqueles que participam de um jogo competitivo têm como regra: "o que você ganha eu perco e o que eu perco você ganha, e cooperando podemos perder tudo sem ganhar nada". Seguem a competição estrita, sem compromisso ou cooperação, tentando ganhar tudo em cada disputa. A atitude oposta pretende as relações de maneira estritamente cooperativa. A regra é: não existem conflitos. Nossos interesses são idênticos e tão relacionados entre si que, juntos, ganharemos ou perderemos, por isso a melhor estratégia é a cooperação total e evitar o conflito.<sup>11</sup>

Fraga Iribarne, ao desenvolver seu estudo sobre a Comunidade Autônoma, enfatiza que o Estado, quando planifica, não o faz apenas para dar impulso ao crescimento da produtividade ou ao incremento dos níveis de renda, mas deve arbitrar medidas para "equilibrar e harmonizar o desenvolvimento regional", como prevê o artigo 131.1 da Constituição espanhola de 1978. Dessa forma, considerando que o princípio da subsidiariedade informa a organização territorial do Estado, impõe uma dinâmica que passa pela participação nas programações estatais e colaboração entre todos os poderes públicos.<sup>12</sup> Conceitos e ideias tão antigos como os de diálogo, cooperação e solidariedade adquirem um valor renovado no atual jogo das relações internacionais.<sup>13</sup>

Essas são ideias de cooperação que devem ser postas em prática nas comunidades que pretendem adotar o federalismo como Estado ou os seus arranjos. A cooperação é inseparável do federalismo.

### O Princípio da Subsidiariedade

Pela importância que tem no Estado federal e pelo que pode representar para as comunidades, o princípio da subsidiariedade merece destaque.

Etimologicamente, vem do termo latino "*subsidium*" derivado de "*subsidiarius*". Uma primeira interpretação dá ideia do que é secundário, outra leva ao significado de supletividade, quer dizer, complementaridade e suplementaridade.<sup>14</sup>

O princípio da subsidiariedade - que alguns preferem chamar de "exata adequação" ou "noção de proximidade" - estabelece: o que em uma sociedade pode ser adequadamente realizado pelos responsáveis de um nível próximo não deve transferir-se a outro mais longe, ainda que superior. A coletividade inferior deve conservar para si todas as competências e poderes que ela é capaz de exercer eficazmente, transferindo todos os demais à coletividade superior,

<sup>11</sup> DAHL, Robert. *La poliarquia*, p. 140-1.

<sup>12</sup> FRAGA IRIBARNE. *Impulso autonómico*, p. 91.

<sup>13</sup> FRAGA IRIBARNE. *Galícia - fin de milenio*, p. 59.

<sup>14</sup> BARACHO. O princípio de subsidiariedade - conceito e evolução, p. 23-4.

que atuará “subsidiariamente”.<sup>15</sup> Estipula, pois, a subsidiariedade um limite às transferências de competências e poderes do órgão inferior ao superior, bem como limites à ingerência deste naquele. Deve haver consciência do que deve ser uma repartição equilibrada de competências entre as instituições europeias, estatais e infraestatais.<sup>16</sup>

Quando a autoridade supre as deficiências de um ator, ela não se coloca definitivamente em seu lugar. Subsidiário significa secundário, mas não corresponde a aleatório. O “Estado subsidiário persegue seus fins, harmoniza a liberdade autônômica com a ordem social, objetivando manter o desenvolvimento de uma sociedade formada de autoridades plurais e diversificadas, recusando o individualismo filosófico”.<sup>17</sup>

O “Estado suplente” deve atender às fraquezas individuais, desde que elas sejam circunstanciais e não permanentes. Há uma conciliação das diversidades, com solidariedade.<sup>18</sup>

O princípio da subsidiariedade recebe tratamento filosófico, jurídico, político, econômico, social, internacional e comunitário, e se constitui numa alternativa entre o Estado Liberal, o Estado Mínimo e o Estado Intervencionista ou Providencial.

Como vimos, as características da subsidiariedade, seus limites,<sup>19</sup> sua solidariedade, sua relação com o Estado federal cooperativo são de extrema importância para as novas comunidades com suas diferenças, suas desigualdades raciais, étnicas sociais, econômicas etc.<sup>20</sup>

### SIMETRIA E ASSIMETRIA<sup>21</sup>

A Simetria e a Assimetria são conceitos que podemos aplicar de muitas formas, em situações, nos vários campos de atividades e estudo.

O que nos interessa é a utilização na área do direito; mais especificamente, do Direito Constitucional, e, especialmente, no estudo do Estado federal<sup>22</sup>. É evidente que as encontraremos nos fatos, mas nos interessam aqueles que têm repercussão no federalismo.

<sup>15</sup> ROJO SALGADO, Argimiro. *El modelo federalista de integración europea*, p. 44.

<sup>16</sup> FRAGA IRIBARNE, Manuel. *Impulso autonómico*, p. 127.

<sup>17</sup> BARACHO. *O princípio da subsidiariedade*, p. 88.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>19</sup> VERGOTTINI. *Diritto Costituzionale*, p. 47.

<sup>20</sup> MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*, p. 108 e ss. O Estado atuando nos setores sociais e econômicos, com a provisão de recursos (p.111.) visando às necessidades das comunidades.

<sup>21</sup> WATTS, Ronald L. *The Theoretical and Practical Implications of Asymmetrical Federalism: The Canadian Experience in Cooperative Perspective*, p. 3.

<sup>22</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, t. III, pp. 235/6.

Se nós tomamos o artigo de Tarlton, de 1965, como início<sup>23</sup>, verificamos que o primeiro ponto a notar é que os termos simetria e assimetria são aplicados para os relacionamentos dentro de um sistema federal. Esses relacionamentos para os quais aplicamos os termos são os meios pelos quais um Estado-Membro no sistema político federal relaciona-se com o sistema como um todo, com a autoridade federal e com cada outro Estado-Membro.

Nessa relação, define-se “simetria” como o “nível de conformidade” e do que tem em comum nas relações de cada unidade política separada do sistema para com o sistema como um todo e para com as outras unidades componentes. Isso, em outras palavras, significa a uniformidade entre os Estados-Membros dos padrões desses relacionamentos dentro do sistema federal. O ideal no sistema federal simétrico é que: cada Estado mantenha, essencialmente, o mesmo relacionamento para com a autoridade central; a divisão de poderes entre os governos central e dos Estados seja virtualmente a mesma base para cada componente político; e o suporte das atividades do governo central seja igualmente distribuído.

### Assimetria no Sistema Federal

Refere-se a uma situação na qual as diversidades dentro de uma sociedade maior encontra expressão política, através dos governos componentes. Estes possuem vários graus de autonomia e poder. A unidade componente teria, sob esses aspectos, uma única característica ou conjunto de características que distingue seu relacionamento para com o sistema como um todo, para com a autoridade federal e para com outro Estado.

Tarlton ficou, primeiramente, interessado no significado da base cultural, econômica, social e dos fatores políticos que conduzem as pressões para a assimetria e a extensão para a qual um sistema que é altamente assimétrico em seus componentes pode ter dificuldade em gerar harmonia e unidade.

Partindo desses conceitos, é importante verificar, empiricamente, as diversas formas de relacionamentos estruturais assimétricos. Estes, poderemos encontrar em diferentes sistemas federais.

### Assimetria Estrutural

Se tomarmos a simetria e a assimetria para nos referirmos às relações de diferentes Estados-Membros e com a autoridade federal, com outros Estados-Membros e com o sistema como um todo, então as questões relativas à simetria e à assimetria são aplicáveis não somente para federações, mas também ao

<sup>23</sup> TARLTON, Charles D. Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation, in *Journal of Politics*, vol. 27 (4), 1965, pp. 861-874.

amplo gênero de sistemas políticos federalizados. Inclui-se aqui a descentralização constitucionalizada dentro dos sistemas unitários. A análise das formas e implicações dos relacionamentos assimétricos não deve ficar confinada somente às federações.

A análise de simetria e assimetria quanto às relações dentro do sistema federal e federações requer a necessidade de um número de distinções a serem feitas. Estas incluem a distinção: entre assimetria e simetria estrutural *de facto e de jure*; entre relações simétricas e assimétricas envolvendo Estados-Membros plenamente desenvolvidos e aquelas envolvendo entes políticos periféricos; e entre arranjos permanentes e transitórios.

Acrescente-se que existem muitos aspectos da simetria e da assimetria que deverão ser considerados. A relativa população, o território e a riqueza de cada componente afetam seu poder, sua influência e a necessidade de atenção a ser dada a este. Em segundo lugar, o grau de autonomia e poderes conferidos ou exercidos na prática pela unidade é um aspecto relevante. Incluem-se os poderes fiscais e os recursos financeiros relativos, disponíveis para cada Estado-Membro. Em terceiro lugar, a representação nas instituições federais constitui-se no maior canal para influenciar o legislador e os políticos. O grau para o qual a representação está na mesma base para cada Estado-Membro ou varia é outra medida de simetria ou assimetria. O quarto aspecto é que, onde há arranjos para instituições especiais ou processos para a conduta das relações intergovernamentais, a representação relativa, o peso e a influência de cada unidade são importantes elementos na avaliação do grau de simetria ou assimetria. A quinta característica é o grau de uniformidade que existe na aplicação de uma Declaração de Direitos, se houver uma para cada um dos Estados-Membros. A sexta é se há uniformidade ou variação no peso relativo ou no papel do Estado-Membro no processo de emenda constitucional. Finalmente, há um grau de uniformidade imposto sobre os Estados-Membros nos dispositivos relativos a suas próprias Constituições.

A base desses vários meios pelos quais os relacionamentos de diferentes Estados-Membros dentro do sistema federal devem ser simétricos ou assimétricos é questão da extensão para a qual esses relacionamentos estruturais têm sido o produto de fatores e processos políticos, culturais, econômicos e sociais e de diferentes graus e gêneros de assimetrias estruturais: contribuem ou minam a coesão federal a curto e a longo prazo.

### Assimetria Estrutural “de fato” e “de direito”

O relacionamento constitucional ou *de jure* dos Estados-Membros era normalmente simétrico.

A assimetria cresce, portanto, em razão do impacto cultural, econômico e social, dos fatores políticos, afetando o poder relativo e da influência e relações

de diferentes Estados-Membros num sistema federal. O que interessou foi o grau de impacto, sobre a coesão federal, da assimetria *de facto*. Esse é o resultado dos fatores que formavam a base e afetavam a autonomia relevante, o poder e a influência da unidade componente em um sistema federal.

Se a simetria *de jure* pode ser uma característica de algumas federações, isso não é universal, não pode ser generalizado. O Canadá, a Malásia, a Índia, a Espanha, a Bélgica, a Rússia e, mais recentemente, a União Europeia dão exemplos de assimetria *de jure* nos poderes relativos da maioria das diferentes unidades constituintes nesses sistemas *de jure* nos sistemas federais tanto quanto da assimetria *de facto*.

A distinção entre a assimetria *de facto* e *de jure* é importante. Enquanto para o cientista político o impacto da primeira sobre o sistema federal é uma importante área para análise, para aqueles envolvidos na elaboração da Constituição ou seus ajustes, a questão básica é se a própria Constituição deveria *de jure* tratar as várias unidades constituintes diferentemente e quais os efeitos prováveis da aplicação dessa assimetria. A existência de um número de sistemas federais com assimetria *de jure* faz claro que os arranjos são evidentemente possíveis. Ao tempo que tais arranjos são possíveis, fica a questão sobre a conveniência de tal assimetria e se há limites além dos quais os acertos *de jure* são desestabilizantes ou disfuncionais.

#### Assimetria de Unidades Constituintes Básicas e de Unidades Constituintes Periféricas

A assimetria, se *de facto* ou *de jure*, pode relacionar no sistema federal um ou mais Estados-Membros básicos que constituem o sistema ou algumas unidades periféricas. Entre as unidades periféricas, podem ser administrados Territórios com um menor grau de autogoverno, ou unidades com mais perda de conexão com o sistema federal, como os "estados associados" e as "federalizações". O aspecto essencial é que normalmente são envolvidas pequenas unidades em termos de população e esses relacionamentos são distintos daqueles do corpo principal das unidades constituintes com a entidade política maior.

A simetria produz maiores efeitos nos meios pelos quais o sistema federal opera nas relações das unidades periféricas de governo. A assimetria tem impacto significativo sobre os processos e relacionamentos das unidades constituintes principais, dentro do sistema federal.

#### Assimetria Transitória e Assimetria Permanente

Quando se trata de simetria ou assimetria em sistemas federais, deve-se fazer uma distinção entre o relacionamento permanente ou transitório. Em alguns casos e circunstâncias, onde há, formalmente, variados desejos de centralização

e descentralização em diferentes unidades dentro do sistema político, o acordo sobre a assimetria *de jure* pode ser visto como necessário para obter-se o acordo sobre o todo no sistema federal. Dessa forma, acordos assimétricos têm sido considerados como permanentes. Em outros casos, eles têm sido transitórios, necessariamente, até que uma ligação mais forte de coesão e aceitação seja alcançada.

### A Tensão entre as Pressões por Simetria e por Assimetria

Considerando estas como elementos dos sistemas federais, não é simplesmente uma questão de identificar o grau e os gêneros de simetria e assimetria em cada sistema político e os fatores básicos, dentro daquele sistema que as tem induzido. Importante, também, é a extensão que em algumas federações a tensão entre as pressões para simetria e assimetria têm se tornado o maior elemento na sua dinâmica e evolução política. Na Austrália, na Espanha e no Canadá, as pressões em seus sistemas políticos para mais simetria e para mais assimetria tornam-se significativa característica da evolução política.

### A Assimetria nos Sistemas Federais é Funcional ou Disfuncional?

Esta é uma questão que cresce em importância. Dado que *de facto* todas as federações têm graus de assimetria, o problema necessita ser recolocado em termos de graus e gêneros de assimetria. Há certos limites além dos quais a assimetria pode ser desestabilizadora ou disfuncional e há gêneros particulares de assimetria que podem ser mais significantes a esse respeito. Os aspectos que poderão ser analisados são: o do impacto da assimetria sobre a coesão federal em termos, e da influência nas decisões sobre o processo democrático e sobre a proteção das minorias. Esses efeitos requerem pesquisas empíricas do impacto atual de diferentes modalidades de assimetria *de facto* e *de jure* nos sistemas federais. Essas experiências, veremos mais adiante, ao tratarmos do tema nos Estados Unidos, na Suíça, no Canadá, na Espanha e no Brasil.

### Assimetria "de facto" do Estado-Membro Básico

#### *Variação das Unidades em População, Tamanho e Riqueza*

Em todos os sistemas federais, há sempre alguma variação de população, tamanho territorial e riqueza. Essa oscilação poderá ser maior ou menor.

Precisamos considerar dois aspectos: o primeiro é a existência de um ou dois Estados-Membros dominantes; e o segundo é a impotência, particularmente dos Estados-Membros pequenos. No primeiro caso, notáveis exemplos de unidades individuais contendo mais da metade da população federal foram

a Prússia dentro da Confederação Germânica, posteriormente Federação; e a Região Flamenga na atual Federação Belga. Existem vários outros casos, mas o que ressalta é que cada um tem marcado como resultados tensões e instabilidades dentro do sistema federal. Exemplos: situação em que duas Províncias ou Estados têm sido predominantes é a combinação da população de Ontário e Quebec, representando 62% do total da população das dez províncias e dois territórios do Canadá. Há outros exemplos de larga influência das unidades: Califórnia e Nova York nos Estados Unidos; Uttar Pradesh, Bihar e Maharashtra na Índia; Zurich e Berna na Suíça; North Rhine-Westphalia, Bavaria e Baden-Wurttemberg na Alemanha; Andaluzia, Catalunha e Madrid na Espanha; etc. Enquanto a maioria desses exemplos constitui-se de 10% de sua população federal, somente North Rhine-Westphalia com 21% se constitui mais de 1/5 da população de sua federação.

Ao contrário desses casos de grandes unidades, a minoria das federações contém em seus Estados-Membros desenvolvidos, alguns muito pequenos. A menor província do Canadá, Prince Edward Island, contém somente 1.4% da população federal, e o menor dos seis Estados australianos, Tasmania, possui somente 2.8% da população federal; nos Estados Unidos, Wyoming, Alasca e Vermont possuem, cada um, 0.2%; na Índia, Skkim, 0.05%. Muitos outros poderiam ser citados, mas esses são suficientes para ilustrar a assimetria populacional.

Similares simulações de assimetria em termos de tamanho territorial e renda *per capita* ou riqueza de Estados-Membros dentro de sistemas federais individuais reforçam o quadro de assimetria *de facto*.

#### Autonomia Relativa, Jurisdição e Poder das Unidades

Esta é uma questão de difícil medida com precisão. O tamanho é um dos fatores, desde que a economia de escala e os serviços que podem ser suportados pelo governo de um Estado-Membro do tamanho de Uttar Pradesh na Índia, com uma população de quase 200 milhões em 2010, ou da Califórnia nos Estados Unidos, acima de 38 milhões, são, provavelmente, substancialmente maiores do que aqueles dos menores Estados-Membros naquela federação, desde que essas unidades constituem meio milhão mais ou menos em população. A Índia possui um total de 1.241.491.960 habitantes em dados de 2012.

Igualmente ou mais significantes podem ser as variações na capacidade tributária e de recursos financeiros dos diferentes Estados-Membros de um sistema federal. Estados-Membros com renda *per capita* e riqueza mais elevadas são provavelmente aqueles que podem mostrar mais autonomia no exercício de sua jurisdição determinada constitucionalmente e ser menos dependentes das transferências do governo federal. Há já considerável literatura de pesquisa sobre as disparidades financeiras nas diferentes federações que evidenciam esses fatos.

Outro fator que pode ser por diferentes Estados variações na cultura política para formar as preferências dos diferentes Estados-Membros entre Estados-Membros e uma federação.

Enquanto tamanho e poder de um Estado daquela autonomia. Avança pelos Estados-Membros unidades diferentes em uma determinada const

#### A Representação

Frequentemente a câmara do poder legítimo com a população. Em uma federação, o inequívoco poder e na influência pelos representantes dos menores Estados-Membros e Quebec na Canadá a forte influência da Austrália; Califórnia

Em alguns casos a liderança por bases representadas por partidos políticos para obter algum grau de adequação dos membros dos gabinetes, como o

A assimetria pode ser moderada também, do poder representa mais fraca, incorporados na

<sup>24</sup> CAGGIANO, M. respeito da influ

<sup>25</sup> WATTS. *op. cit.*

Outro fator que pode induzir à assimetria *de facto* no exercício dos poderes por diferentes Estados-Membros no mesmo sistema federal é a existência de variações na cultura política. Esta, prevalecendo em um Estado-Membro, pode ajudar a formar as preferências políticas e o grau de ativismo governamental nos diferentes Estados-Membros. Disparidades sociais e diferenças na cultura política entre Estados são um fator de assimetria no exercício de poderes em uma federação.

Enquanto tamanho e riqueza apontam para o exercício de maior autonomia e poder de um Estado-Membro, não permitem por isso medir o exercício daquela autonomia. Avaliar o grau da variação *de facto* no exercício da autonomia pelos Estados-Membros requer uma análise empírica dos meios nos quais unidades diferentes em cada sistema federal têm usado, na prática, sua competência determinada constitucionalmente.

### A Representação dos Estados-Membros nas Instituições Centrais

Frequentemente, no interesse da representação democrática, ao menos uma câmara do poder legislativo federal tem a distribuição de suas cadeiras de acordo com a população. Devido à variação do tamanho dos Estados-Membros em cada federação, o inevitável efeito tem sido uma considerável assimetria *de facto* no poder e na influência exercida sobre a legislação central e o exercício político, pelos representantes dos Estados-Membros maiores em comparação com aqueles dos menores Estados. São exemplos a predominância do Canadá Central - Ontário e Quebec na Casa dos Comuns, que é ressentida pelas outras oito províncias; a forte influência de New South Wales e Victoria na Casa dos Representantes da Austrália; Califórnia e Nova York no Congresso americano; etc.

Em alguns casos, essa influência assimétrica na política central pode ser moderada por bases regionais particulares de coalizões<sup>24</sup> informais representadas por partidos políticos governantes. Além disso, em alguns casos eles podem aumentar algum grau pelo desenvolvimento de acordos, assegurando a representação adequada dos membros menores ou de uma minoria particular em comissões ou gabinetes, como ocorre, por exemplo, na Suíça e no Canadá<sup>25</sup>.

A assimetria *de facto* na influência de maior ou menor Estado-Membro pode ser moderada pela forma particular da segunda câmara. Mas isso depende, também, do poder relativo da segunda câmara, que, em alguns países, se apresenta mais fraca, e do grau de simetria na representação dos Estados-Membros incorporados na segunda câmara. Os Estados Unidos, a Austrália e o Brasil têm

<sup>24</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas Eleitorais - Representação Política*, p. 188 - a respeito da influência das coalizões nas ações governamentais.

<sup>25</sup> WATTS. *op. cit.*, p. 9.

ênfatisado a simetria nessa representação, dando igual número para cada Estado-Membro, no Senado. A questão permanece porque muitos outros sistemas federais, enquanto pesando favoravelmente as representações dos Estados-Membros menores, na segunda câmara, não têm adotado a simetria plena de representação.

### A Representação nas Instituições ou nos Processos Intergovernamentais

Em algumas federações, têm sido criados instituições e processos especiais para a conduta de relações intergovernamentais. Estas são estabelecidas por acordos e convenções intergovernamentais, e não por dispositivos constitucionais. O federalismo executivo *de facto*, característico da Austrália e do Canadá, tem dado numerosos exemplos de tais corpos naqueles países e de maneira significativa para ambas federações. O usual modelo para Conselhos e corpos intergovernamentais tem sido simétrico, igual. Representantes dos governos participantes, conseqüentemente, moderam a assimetria de qualquer lugar dessas federações. Os Estados Unidos fornecem exemplos desses organismos, segundo Machado Horta, sobre o federalismo cooperativo.

### Aplicação de uma Relação de Direitos

Onde não foi incorporada uma lista de direitos fundamentais na Constituição federal, para assegurar a sua aplicação uniforme, um Estado-Membro poderá individualmente estabelecer a sua própria. Conseqüentemente, isso conduz a uma certa assimetria dentro do sistema federal quanto aos direitos fundamentais que são reconhecidos e protegidos. Isso ocorreu no Canadá por algum tempo, quando várias províncias decretaram suas próprias Cartas de Direitos sob a Constituição canadense em 1982. Ainda nas federações onde há uma lista de direito incorporada na Constituição federal, alguns Estados-Membros podem estabelecer a sua própria, suplementando os direitos básicos reconhecidos na Constituição Federal, resultando na introdução de uma assimetria nesses direitos fundamentais suplementares<sup>26</sup>.

### Poder Relativo quanto a Emendas Constitucionais

Na medida em que o processo formal para emenda constitucional é exposto na Constituição, a influência relativa do Estado-Membro nos processos é normalmente estabelecida *de jure*. Naquelas constituições em que maiorias qualificadas são requeridas para passar emendas através do legislativo federal, como nos Estados Unidos, Alemanha, Índia, Malásia e Brasil, ou onde exige-se um

<sup>26</sup> KATZ, Ellis and TARR, G. Allan. *Federalism and Rights*, p. X.

referendo, como na Suíça, pode-se aumentar a necessidade de apoio dos maiores Estados-Membros e, conseqüentemente, sua influência *de facto* no processo. Esse efeito pode ser moderado, quando maiorias especiais são requeridas na segunda câmara na qual os Estados-Membros são representados paritariamente, como nos Estados Unidos. A federação americana, com 309 milhões de habitantes, tem 435 deputados, com um mínimo de 1 por Estado e respeitando rigorosamente a proporção populacional. Se os Estados mais populosos têm vantagem nessa câmara, o equilíbrio surge no Senado, onde há 2 representantes por Estado. Poderá ocorrer também que os ajustes na representação popular com um mínimo e um máximo faça com que regiões menos populosas, unindo seus Estados, tenham uma representação maior do que as regiões mais populosas. E, neste caso, devido ao maior número de Estados nas regiões menos populosas, e com representação paritária na segunda câmara, essas regiões menos populosas acabam tendo maioria nas duas casas do Congresso e as regiões mais populosas têm minoria em ambas as câmaras. Isso parece incoerente, gerando o desequilíbrio ao contrário dos casos anteriormente citados. É o caso do Brasil.

### As Constituições dos Estados-Membros

Muitas Constituições federais determinam algum grau de simetria *de jure* nas Constituições dos seus Estados-Membros, para assegurar sua compatibilidade com o sistema federal como um todo. A extensão da simetria requerida nas constituições dos Estados-Membros varia consideravelmente de um sistema federal para outro..

Onde somente poucas exigências essenciais são estipuladas *de jure* na Constituição federal, como nos Estados Unidos, Suíça, e Austrália, pode existir considerável escopo para variação na estrutura, nos poderes dos executivos, no uso de referendos e iniciativas, e nos sistemas eleitorais, com diferentes unidades-membros.

Por outro lado, quando o documento federal contém completas constituições provinciais, como na Índia, e emendas unilaterais pelos Estados não são possíveis, o escopo para variação *de facto* também não é possível, entre Estados-Membros, cujas constituições são limitadas. O caso da Índia, apesar de completas especificações, assegura um alto grau de assimetria das constituições estaduais, mas uma assimetria *de jure*, porque prevista. Muitas Constituições federais oscilam aos extremos entre o especificar somente poucas exigências essenciais e o impor uniformidade completa sobre as constituições dos Estados-Membros.

Uma área onde deve haver uma considerável assimetria *de facto* entre os Estados-Membros no sistema federal é aquela que concerne aos partidos políticos determinando nas unidades e o grau pelo qual elas alinham aqueles, operando em vários Estados-Membros ou em nível federal. A variação no número de par-

tidos, quais partidos dominam e a predominância nacional ou de partidos distintos, de Estado, pode afetar a diferente ênfase política e o potencial para conflito ou harmonia com outros Estados-Membros no sistema federal.

### Assimetria "de jure"

Em muitas federações, especialmente aquelas criadas por agregação de entes políticos previamente existentes, a base histórica e as tradições dos Estados-Membros estão tão profundamente enraizadas que o resultado assimétrico em população, território e riqueza é simplesmente considerado como não susceptível de ajuste pela alteração constitucional de suas fronteiras ou limites. Apesar disso, em algumas federações tem havido esforços para ajustar o número, o tamanho e as fronteiras das unidades existentes, no sentido de moderar o grau de assimetria entre os Estados-Membros.

A Índia reorganizou as fronteiras da maioria de seus Estados baseada na linha linguística e a redução à categoria de Estados de territórios, que passaram de quatro para dois.

Na Nigéria, a estrutura desequilibrada de três regiões, que existiu até os anos 60, foi a fonte de consideráveis tensões políticas. As três regiões foram progressivamente subdivididas em quatro regiões em 1967, 12 Estados em 1968, 19 Estados em 1976, 21 Estados em 1987 e 30 Estados em 1991; passou, enfim, a 36 em 1996, para representar precisamente concentrações étnicas e para criar uma maior simetria entre as unidades constituintes.

Em muitos Estados, a assimetria *de jure* leva em consideração a capacidade de um Estado-Membro da federação para realizar tarefas ou funções específicas. A regra é a simetria, mas certas funções ou tarefas exigem a distinção, alteração da jurisdição executiva. Isso já ocorreu, por exemplo, na Índia, conforme citado acima.

Há casos em que a assimetria de direito ocorre para acomodações étnicas. No Canadá, levou-se em consideração o caráter distinto de Quebec. Em outros casos, permite-se a delegação dos poderes de um governo a outro. Outra possibilidade de direito é o pleno exercício da autonomia dos governos membros em diferentes velocidades. A Espanha reconhece a variação nas pressões pela autonomia em diferentes regiões, garantindo a autonomia de cada comunidade autônoma com seu próprio estatuto de autonomia para seus particulares conjuntos de compromissos, negociados entre Madrid e a liderança regional, mas esses conjuntos dentro da estrutura de diferentes Comunidades Autônomas para chegar a diferentes velocidades a uma eventual posição, quando o grau de assimetria entre elas será menor.

Um importante fator para averiguação de poderes e autonomia dos Estados-Membros no sistema federal é a alocação constitucional de recursos financeiros.

ou de partidos distin-  
potencial para conflito  
deral.

as por agregação de en-  
s tradições dos Estados-  
resultado assimétrico em  
do como não susceptível  
ou limites. Apesar disso,  
o número, o tamanho e  
lerar o grau de assimetria

seus Estados baseada na  
territórios, que passam de

giões, que existiu até os  
As três regiões foram pro-  
12 Estados em 1968, 19  
1991; passou, enfim, a 36  
étnicas e para criar uma

consideração a capacidade  
efas ou funções específicas.  
gem a distinção, alterando  
na Índia, conforme foi

para acomodações étnicas.  
to de Quebec. Em outros  
to a outro. Outra permis-  
vernos membros em dife-  
pressões pela autonomia  
a comunidade autônoma  
culares conjuntos de com-  
onal, mas esses conjuntos  
ônomas para chegar com  
o grau de assimetria entre

e autonomia dos Estados-  
al de recursos financeiros.

O estabelecimento simétrico de competências faz permanecer as diferenças entre as unidades. Uma forma de correção é a redistribuição de rendas.

Os ajustes quanto à representação são garantidos com o estabelecimento de um número de representantes para os menores Estados ou unidade, e o número igual de representantes de cada Estado na segunda câmara. Se essa composição resolve o problema dos menores, não poderá significar uma inversão em detrimento dos maiores. Os limites mínimos e máximos devem ser tais que mantenham o equilíbrio. Não se pode olvidar de mencionar que, para alguns países, não há paridade na segunda câmara. No Brasil, o mínimo de 8 deputados e o máximo de 70, se resolve um tipo de assimetria, cria outro, inverte. Isso não ocorre nos Estados Unidos, como vimos.

A participação em instituições e órgãos intergovernamentais normalmente não é estabelecida em dispositivos constitucionais, apenas excepcionalmente.

Os demais elementos da assimetria *de jure* já foram desenvolvidos anteriormente, quando expusemos a assimetria *de facto*, mas cumpre lembrar as questões das unidades periféricas. São aquelas de pequenas populações, em grande território com população esparsa ou cuja unidade fica separada e distante do corpo principal do sistema federal. Essas situações exigem diferentes graus de autogoverno e de representação frente às instituições centrais. Algumas vezes, há um menor grau de autogoverno ou mesmo a predominante administração federal direta. São também os casos de territórios subdesenvolvidos ou com *status* especial como o território da capital federal.

A categoria dos geograficamente afastados é a que, como vimos anteriormente, Elazar chama de *associated statehood*, pela qual o principal ou o associado Estado pode unilateralmente dissolver o relacionamento de acordo com o contrato e o que chama de *federacy*, cuja dissolução precisa ser determinada em base mútua. Esse é o caso do Porto Rico com os Estados Unidos.

Em relação às assimetrias *de jure* permanente e transitória, deve-se lembrar, é dado um tratamento diferenciado que, em princípio, é transitório e devido às circunstâncias específicas, como é o caso do Alasca. É um tratamento experimental que poderá tornar-se definitivo. Quando essas unidades passam definitivamente para a federação, pode-se desenvolver maior simetria em relação às demais unidades participantes.

### Representação nos Três Poderes e Assimetria

A representação pode constituir-se num fator de assimetria. Depende da base de cada Estado, se tem ou não a representação igual ou variável.

Quando a representação for igual, há um equilíbrio, como é o caso do Brasil e outras federações nas quais o número dos Senadores é o mesmo para cada Estado. Mas, como no caso brasileiro, se a representação na Câmara alta é equili-

brada com relação aos Estados, não o é relativamente às regiões. Por exemplo, a região nordeste, ou da SUDENE, em outras palavras, por ter um número maior de Estados, acaba tendo um maior número de Senadores.

A representação na Câmara Federal, que é do povo, também pode significar um desequilíbrio. Entre nós, esta é proporcional, mas, como há um limite mínimo de oito por Estado e máximo de setenta, provocam-se distorções, e regiões como o Centro-Oeste, o Norte e o Nordeste, considerando o norte de Minas Gerais na composição da SUDENE, com densidade demográfica menor, têm maior representação populacional do que o Sul e/ou Sudeste, onde a população é maior. Isso não quer dizer que não deva haver limites, mas estes devem ser adequados a um maior balanceamento. O excesso é mal para ambos os lados.

Com esse desequilíbrio, as regiões citadas conseguem a maioria em cada uma das casas do Congresso brasileiro. É um desequilíbrio contrário ao princípio federalista. Mais ainda: se ocorresse maioria de uma região em uma das casas e de outra na outra casa, aí, sim, teríamos o equilíbrio e a equivalência de poderes. Uma poderia rejeitar o projeto da outra se injusto, e vice-versa, ou teriam o mesmo poder de barganha.

A representação não é uma preocupação apenas brasileira, porque Watts, no Canadá, tem demonstrado os malefícios de seu desequilíbrio, bem como as vantagens de seu desequilíbrio para com um outro Estado-Membro<sup>27</sup>.

A importância da representação e o seu equilíbrio avultam porque é o maior canal para influenciar os políticos, e, se a representação é maior ou menor, igual ou variável, é outra medida de simetria ou assimetria. A representação, o peso e a influência de cada Estado são importantes quando existem arranjos para instituições especiais e processos de conduta nas relações intergovernamentais. É um elemento na avaliação do grau de simetria ou assimetria.

Entre nós, com instituições como a SUDENE, a SUDAM, repartição da receita federal, participação no orçamento, criação de incentivos etc. que dependem do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário, que devem julgar os litígios decorrentes de nosso sistema, a representação é importante e deve ser estudada.

Estudaremos a questão da representação comparativamente aos Estados Unidos e à República Federal Alemã, que apresentam algumas distinções com

<sup>27</sup> WATTS, Ronald L. *Theoretical and Practical Implications of Asymmetrical Federalism*, p. 4, "since representation in the federal institutions is a major channel for influencing federal policy-making, the degree to which representation is on the same basis for each member state varied is another measure of symmetry or asymmetry. Where there are arrangements for special institutions or processes for the conduct of intergovernmental relations, the relative representation, weight and influence of each component unit in these is an important element in the degree of symmetry and asymmetry".

relação ao nosso sistema e poderão oferecer elementos importantes para o aperfeiçoamento brasileiro.

Como observa Elazar<sup>28</sup>, no sistema federal os entes políticos devem ser razoavelmente iguais em população e riqueza ou, enfim, equilibrados geograficamente ou numericamente em suas desigualdades se desejam manter a descentralização ou a não centralização.

Quando diz "razoavelmente", esse autor o faz porque não pretende que seja a igualdade absoluta, mas a suficiente para atingir os propósitos federalistas.

No Brasil, é evidente a disparidade populacional, de riqueza, territorial e numérica. Para exemplificar, poderemos citar o vasto território do Pará, a situação de dificuldade do Nordeste, a superpopulação de São Paulo com sua concentração industrial. Com essas características, e para afastar o risco de centralização, o Brasil requer uma política de cooperação para diminuir as desigualdades regionais, com aplicação adequada de incentivos, distribuição justa de recursos, com sistema adequado de controle que só o federalismo assimétrico poderá oferecer. Mas, se não houver plano de desenvolvimento e soluções dos problemas que geraram essa assimetria, com prazos, ou seja, começo e fim; se não houver o termo inicial e o final para o sacrifício de alguns Estados na colaboração com as necessidades de outros e se não houver o equilíbrio, a compensação – ainda que esta seja tão somente solução que diminua as desigualdades e em casos específicos poderá ser a devolução material ou financeira – poderá resultar em efeito contrário ao pretendido. Se não em fatores de desagregação que poderão levar à morte do federalismo<sup>29</sup>.

A concentração de recursos no poder central para posterior redistribuição significa centralização, contrária aos princípios federativos e que deve ser evitada com uma reforma relativa à competência tributária e à redistribuição da receita.

A solução desses problemas depende de mudanças constitucionais e leis complementares que exigem maiorias qualificadas, o que, com o atual sistema de representação, encontra dificuldade.

Ainda com Elazar<sup>30</sup>, podemos dizer que os acertos assimétricos têm uma outra aplicação de princípio federal que pode ter existido ou não no passado, mas que surgiu nas últimas décadas. Envolve pequenos Estados ou antigas forças coloniais, com algum necessário relacionamento com um grande Estado. Antes de uma plena independência, eles procuraram estabelecer uma associação federal assimétrica, com maior poder de Estado sobre a base de autonomia interna e autogoverno. Essa composição possibilita a divisão entre eles dos benefícios da associação, com maior poder e sem serem incorporados dentro dela, ainda que se

<sup>28</sup> ELAZAR, Daniel J. *Exploring*, p.170.

<sup>29</sup> SCHMITT, Nicolas. *Financial Equalization in Switzerland. Is Asymmetry Without Compensation the Death of Federalism?*, pp. 1 a 21.

<sup>30</sup> ELAZAR, Daniel J. *Exploring*, pp. 54 e 55.

preservando como ente político. Esse fenômeno, conhecido como livre associação, manifesta-se de duas formas: 1<sup>a</sup>) associação de Estado na qual o principal o Estado associado pode unilateralmente dissolver o acordo de relacionamento por procedimentos estabelecidos no documento constituinte; e 2<sup>a</sup>) federalização na qual qualquer mudança no relacionamento deve ser determinada em um mútuo acordo, ou seja, envolve ambas as partes.

### Federalismo assimétrico em diversos países

Apenas para exemplificar as possibilidades e sem pretender esgotar os casos de assimetrias, citamos alguns países:

Os Estados Unidos transferem recursos às regiões mais fracas economicamente; a maioria dos Estados adota a pena de morte, o que não ocorre com a minoria; Porto Rico recebe um tratamento diferenciado e as relações de comércio estabelecem barreiras para um ou outro Estado.<sup>31</sup>

A Suíça<sup>32</sup> apresenta uma desigualdade de fato entre os cantões, com relação a dimensão territorial, densidade populacional e riquezas. Tem fontes de finanças e atribuição de poderes financeiros, procura a igualização, estabelece metas da igualdade financeira, faz avaliações da capacidade de cada cantão e determina a repartição de cotas da receita federal de acordo com a capacidade e o número de habitantes; oferece subsídio federal; procura diminuir as diferenças, entre os cantões, na prestação do serviço público. Acentuem-se as diferenças raciais e linguísticas da Suíça.

O Canadá<sup>33</sup> apresenta uma assimetria acentuada entre Quebec, maior província de língua francesa, e as demais províncias de língua inglesa. Há diferenças entre as unidades, com relação ao tamanho, riqueza, população. A Constituição apresenta diferenças de tratamento entre Quebec e os demais componentes, não só para esses casos, mas, também, institucional. Há uma pressão permanente por mais simetria de um lado e por mais assimetria por outro.

O Brasil destaca as diferenças sociais e econômicas entre regiões e Estados. Há uma desigualdade populacional, de riquezas e de dimensão territorial a exigir um equacionamento.<sup>34</sup>

A Índia reestruturou o seu território em base linguística. Modificou fronteiras e diminuiu os territórios federais.

<sup>31</sup> GRODZINS, Morton. *The politics of american federalism*, p. 113-4: demonstra o reconhecimento de três níveis de governo americanos e a cooperação federal com localidades mais necessitadas, num tratamento assimétrico à assimetria de fato.

<sup>32</sup> SCHMITT, Nicolas. *Financial Equalization in Switzerland*.

<sup>33</sup> WATTS, Ronald L. *The theoretical and practical implications of asymmetrical federalism: the canadian experience in comparative perspective*. LÓPES AGUILAR, Juan Fernando. *Quebec & Roc: Una crisis constitucional (actualización del debate federal canadiense)*, p. 221-63.

<sup>34</sup> AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. *A federação em perspectiva*, p. 356-7.

ido como livre associa-  
o na qual o principal ou  
ordo de relacionamento  
ante; e 2ª) federalização  
eterminada em um mú-

entender esgotar os casos

mais fracas economica-  
e não ocorre com a mi-  
as relações de comércio

s cantões, com relação a  
em fontes de finanças e  
abelece metas da igualda-  
e determina a repartição  
o número de habitantes;  
ntre os cantões, na pres-  
e linguísticas da Suíça.

ntre Quebec, maior pro-  
a inglesa. Há diferenças  
pulação. A Constituição  
mais componentes, não  
pressão permanente por

entre regiões e Estados.  
ensão territorial a exigir

stica. Modificou frontei-

113-4: demonstra o reconhe-  
federal com localidades mais

Asymmetrical federalism: the  
LAR, Juan Fernando. *Quebec*  
al canadense), p. 221-63.

A federação em perspectiva, p.

A Nigéria modificou a estrutura desequilibrada de três regiões e que provocava tensões políticas. Passou para quatro regiões em 1967, 12 Estados em 1968, 19 em 1976, 21 em 1987, 30 em 1991, 36 em 1996, para representar, precisamente, concentrações étnicas e criar uma maior simetria entre as unidades constituintes.

A Espanha, que resiste ao termo federação<sup>35</sup>, é uma nação de nações. Forma uma unidade na diversidade de nações como o País Basco, a Galícia e a Catalunha. Tem um tratamento constitucional assimétrico, com respeito às tradições de cada "nação" componente.<sup>36</sup> Há uma assimetria de fato, quanto à riqueza. A Constituição permite subsídios, cooperação, mas cria condições para um desenvolvimento competitivo, em várias velocidades, para diminuir as desigualdades.<sup>37</sup>

Sem exaurir a matéria, oferecemos exemplos históricos que deverão ser seguidos pelas novas comunidades, se o verdadeiro objetivo é a formação de um Estado com a cooperação e subsidiariedade que lhe conferirão união e força.

## REFERÊNCIAS

- AJA, Eliseo. *El Estado Autonómico*. Madrid: Alianza Ed., 1999. 293 p.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de Subsidiariedade - conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. 95 p.
- CAGGIANO, Mônica Herman Salem. *Sistemas eleitorais - representação política*. São Paulo: C.G. Senado Federal, 1987. 253 p.
- DAHL, Robert A. *La poliarquia*. Trad. Julia Moreno San Martin. 2. ed. Madrid: Tecnos, 1997. 228 p.
- ELASAR, Daniel J. *Exploring federalism*. Alabama: The University of Alabama Press, 1987. 335 p.
- EULAU, Heinz. *The federal polity*, Philadelphia: Edited by Daniel J. Elazar: Center for the Study of Federalism, Temple University, 1974. 299 p.
- FRAGA IRIBARNE, Manuel. *Impulso autonómico*. Barcelona: Editorial Planeta S.A., 1994. 172 p.
- FRAGA IRIBARNE, Manuel. *Galicia fin de milenio*. Barcelona: Editorial Planeta S.A., 1997. 248 p.
- GRODZINS, Morton. *The politics of american federalism - Local Strength in the american federal systems*. Levington: D.C. Heath and company, Raytheon, 1996. 229 p.
- <sup>35</sup> FRAGA IRIBARNE. *Impulso autonómico*, p. 33. AJA, Eliseo. *El Estado autonómico*, p. 36-7.
- <sup>36</sup> FRAGA IRIBARNE. *Galícia - fin de milenio*, p. 131.
- <sup>37</sup> MORENO, Luis. *Asymmetry in Spain: Federalism in the Making?*.

- HOLLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque de. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1986.
- KATZ Ellis. and TARR, G. Allan. *Federalism and rights*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1996. 208 p.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo em evolução*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. 245 p.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. tomo I, 3. ed., 2ª reimpressão. Coimbra: Coimbra Editora Limitada, 1988. 403 p.
- MORENO, Luis. *Asymmetry in Spain: Federalism in the making?* prepared for presentation at the XVI th world Congress of International Political Science Association, Berlin. 21-25 August, 1994. 31 p.
- RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. 2. ed.. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000. 234 p.
- ROJO SALGADO, Argimiro. *El modelo federalista de integración europea: La Europa de los Estados y de las regiones*. Madrid: Dykinson, 1996. 161 p.
- SCHMITT, Nicolas. Financial equalization in Switzerland... is asymmetry without compensation the death of federalism? XVI th world Congress of IPSA, Berlin, august 21-25, 1984.
- TARLTON, Charles D. Systemetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation, in *Journal of Politics*, vol. 27(4), 1965, p. 861-874.
- TOCQUEVILLE, Alex de. *La democracia en América*. Madrid: Alianza Ed., 1980. 290 p.
- VERGOTTINI, Giuseppe de. *Diritto Costituzionale*. Padova: CEDAM, 1997. 840 p.
- WATTS, Ronald L. *The Theoretical and Pratical Implications of Asymmetrical Federalism; The Canadian Experience in Comparative Perspective*, prepared for Presentation at the XVI th world Congress of the IPSA. Berlin, 21-25 august 1994. 35 p.

## FEDERALISMO A ATUAÇÃO

Doutorando e m  
especialista em E  
Direito pela Uni  
Direito Internaci

### 1. DIVERSIFICAÇÃO EXTERNA DAS

O progressivo dese  
to da proteção jurídica d  
da, além do aparecimen  
âmbitos interno e inter  
pontos de contatos entr  
vio, hoje, essa interação  
a partir dos séculos XV  
cionais deveriam confe  
do Direito das Gentes.  
nos ordenamentos inte  
tempo que, de modo r  
nacional irradiam et  
Sob tal perspecti  
na lógica de que o a'  
revisão e sem ap  
nária, pois há muit  
malmente, a sobera

CE MIRANDA, 2003  
DÓRIA, 1953, p. 57.