



2.9 • O estado do Estado

Estado autonómico: unidade simbólica, divisão efectiva

Filipe Vasconcelos Romão

ESTE ARTIGO PRETENDE abordar o modelo autonómico de Estado como alternativa aos modelos unitário (em sentido restrito) e federal e apresentar uma hipótese de resposta acerca da razão que leva alguns Estados a optar por esta forma de organização territorial.

Estado e soberania

A organização territorial dos Estados é uma matéria sensível, especialmente nos casos em que estes são dotados de pluralidade nacional interna, ou seja, quando coexistem várias identidades nacionais na mesma unidade política soberana. Para efeitos desta análise, convém esclarecer previamente que consideramos as identidades nacionais (ou nações) um elemento humano colectivo unido em torno de afinidades culturais, sociais e políticas; e o Estado a unidade política dotada de soberania no sistema internacional. O Estado-nação será, assim, a conjugação destes dois conceitos desempenhando, respectivamente, o papel de conteúdo e de forma.

A soberania tem sido um elemento estrutural no sistema internacional que começa a desenvolver-se com a denominada “Paz de Vestefália”, que, em 1648, pôe fim à Guerra dos Trinta Anos. Ao longo dos últimos três séculos, os Estados têm vindo a tornar-se cada vez mais ciosos da própria soberania. O fim da Segunda Guerra Mundial e a tutela jurídica da Carta das Nações Unidas consolidam este cenário, matizado, porém, pelos efeitos práticos da Guerra Fria (através das esferas de influência soviética e norte-americana) e, mais tarde, por processos de integração regional.

Stephen D. Krasner, no ensaio *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, considera que o “termo soberania pode ser empregue com quatro sentidos diferentes: soberania legal internacional, em referência às práticas de reconhecimento mútuo entre Estados; soberania “vestefaliana”, para traduzir a norma de exclusão de atores externos das estruturas de autoridade dos territórios (Estados); soberania doméstica, para se referir à autoridade formal e ao seu exercício efectivo no domínio interno do Estado; e soberania de interdependência, em referência à capacidade das autoridades internas para controlar/regular a passagem de informação, ideias, bens, pessoas, capitais pelas fronteiras do Estado” (1999).

A esta proposta de Krasner poderíamos acrescentar a divisão entre soberania simbólica e material. A título de exemplo, aplicando estes conceitos ao antigo Bloco de Leste, poderíamos afirmar que a Checoslováquia, mesmo depois de intervenção soviética de 1968, que violou claramente a sua soberania material, conservou a sua soberania formal/simbólica, não tendo passado a integrar a União Soviética (algo que poderia ter ocorrido

em caso de uma invasão e ocupação “clássicas”). No sistema internacional, os elementos simbólicos são fundamentais, pelos sinais que passam às próprias populações e aos outros Estados e pela manutenção formal da legalidade internacional. Outro exemplo claro da importância da soberania simbólica reside na denominada “guerra das bandeiras” entre algumas instituições políticas bascas e o Estado espanhol. Sistemáticamente, municípios desta comunidade autónoma de Espanha controlados por nacionalistas bascos (moderados ou radicais) oferecem resistência ao cumprimento de uma lei espanhola (lei 39/1981) que exige a exibição da bandeira do Estado nos edifícios sede destas instituições. Em resposta, os sucessivos delegados do governo de Madrid no território têm zelado, com maior ou menor intensidade, pelo cumprimento da lei, despoletando processos em tribunal que, por regra, terminam com decisões favoráveis ao executivo espanhol.

Estado autonómico

A “guerra das bandeiras” vai directamente ao encontro da já mencionada questão do reconhecimento constitucional da coexistência de múltiplas identidades nacionais num mesmo Estado, sendo demonstrativa da forma como estas podem colidir em questões políticas concretas. Entre as formas de Estado dotadas de uma organização territorial mais adequada à conjugação de diferentes identidades nacionais dentro de uma mesma unidade política soberana encontramos o Estado autonómico ou o que o constitucionalista

português Jorge Miranda classifica como “Estado unitário regional” (1994). Este modelo constitui, na nossa opinião, um contributo fundamental para pôr fim à exclusividade da imagem da nação centralizadora como uma identidade que procura subjugar, através do Estado, as suas congéneres periféricas, sem lhes reconhecer quaisquer direitos específicos.

“ O Estado contemporâneo já não corresponde [...] à imagem padronizada do modelo jacobino e centralizador que tem nos órgãos de soberania nacionais o único ponto a partir do qual é exercido o poder político.

”

Espanha e o Reino Unido têm comprovado que podem coexistir, dentro do mesmo Estado autonómico, regiões em que predomine uma identidade nacional que não a maioritária, salvaguardando as respectivas especificidades regionais. Esta adequação entre um determinado sistema político e uma realidade nacional plural não prejudica outros contextos em que o Estado autonómico esteja instituído em países etnicamente homogéneos ou sem uma identidade nacional predominante.

O Estado contemporâneo já não corresponde,



Comunidade autónoma da Catalunha. Fonte: OBSERVARE.

assim, à imagem padronizada do modelo jacobino e centralizador que tem nos órgãos de soberania nacionais o único ponto a partir do qual é exercido o poder político. Actualmente, coexistem diversos modelos estatais de organização territorial, podendo o Estado autónómico ter como grande objectivo a acomodação de aspirações políticas periféricas, através do recurso à criação de novos pólos de poder, geograficamente não coincidentes com a capital, para os quais são transferidas competências tradicionalmente exercidas pelo governo central. Através da aplicação destas formas jurídico-constitucionais, são criados mecanismos de escape que procuram aliviar, pelo menos parcialmente, tensões identitárias através de vias institucionais, o que vai em linha com os teóricos do nacionalismo liberal, quando relativizam o objectivo de independência nacional em favor de processos de autodeterminação cultural e de aprofundamento autónómico ou federal (Tamir, 1995; Miller, 2000).

Por outro lado, o Estado federal que, pelas suas características, numa abordagem mais imediata, poderia ser encarado como a opção mais lógica para os países democráticos com tensões nacionais internas, acaba por não se revelar muito cativante. Provavelmente, aqui, estamos novamente no campo do simbólico, havendo algum receio, por parte das identidades nacionais maioritárias, em ir muito longe na descentralização formal. Em termos práticos, um Estado unitário regional pode ser tão ou mais descentralizador do que uma federação, no que concerne às competências que atribui às respectivas regiões ou comunidades autónomas. Neste ponto, convirá mesmo ter em conta que algumas federações, como a brasileira, são marcadamente centralistas no aspecto fiscal, em contraponto com Estados autónómicos que concedam a determinadas regiões uma ampla margem para definição e para cobrança de impostos, como nos casos do País Basco e de Navarra, no âmbito do Estado espanhol.

Nas questões relativas à soberania, as dimensões simbólica e formal ainda têm muito peso. A título de exemplo, podemos observar que três dos sistemas federais mais relevantes, o norte-americano, o brasileiro e o alemão, não contam com identidades nacionais alternativas ou nacionalismos centrífugos com relevância política no seu seio. O sistema federal canadiano, que abarca a província do Quebec (que conta com um forte movimento nacionalista centrífugo), entre as democracias ocidentais, parece constituir uma rara excepção. Por outro lado, há vários Estados com realidades desta natureza que optam por modelos formalmente unitários, embora descentralizados, como o Reino Unido ou Espanha.

Autonomias-nação

Quando os nacionalismos centrífugos optam por respeitar a ordem constitucional estabelecida no Estado em que se encontram inseridos, como ocorreu nos primeiros 30 anos de história da comunidade autónoma da Catalunha, o maior nível institucional a que podem aspirar, num primeiro momento, é o de estruturas governamentais re-



Escócia. Fonte: OBSERVARE.

gionais ou locais, a menos que o próprio Estado permita uma revisão da sua ordem interna, como ocorreu com o Reino Unido em relação à Escócia. Muitas vezes, esta revisão é o objectivo dos nacionalismos centrífugos democráticos, em virtude do entrave que a protecção constitucional à soberania dos Estados constitui para as suas aspirações. Sendo, tradicionalmente, o objectivo último do nacionalismo a instituição de um Estado-nação próprio independente, é natural que pretenda subverter a ordem que o impede de atingir este patamar. Na nossa opinião, é essa a relevância do Estado autónómico: induz a um comportamento mais pragmático e favorece o estabelecimento de objectivos prévios a uma hipotética independência.

Sendo o nacionalismo e o poder dois conceitos com uma relação directa, os nacionalismos centrífugos são os óbvios beneficiários da criação de centros de poder periféricos institucionalizados. Este quadro contribui para desmistificar a ideia de proximidade entre nacionalismo e violência, através da normalização e democratização política de conflitos nacionais, obviamente não violentos (ou que, gradualmente, tendam a não violentos). Frente a frente, recorrendo unicamente aos canais democráticos e/ou institucionais, passam a estar um nacionalismo centrípeto ou nacionalismo de Estado, que se poderá mesmo definir pela subtilidade ou ausência de discurso identitário, e um

nacionalismo centrífugo, geralmente com um discurso mais afirmativo.

Neste contexto, a expressão disjuntiva “Independência ou morte”, pronunciada por D. Pedro IV, aquando da independência do Brasil, que parecia perfeitamente adaptável aos conflitos secessionistas ou expansionistas do século XIX e de grande parte do século XX, deixa de fazer sentido. O objectivo final de independência passou a poder ser protelado pelos nacionalismos centrífugos, dando lugar a um quadro muito mais indefinido e complexo de objectivos intermédios que, uma vez cumpridos, poderão, ou não, dar lugar à secessão. Isto pode levar a uma alteração das estratégias do nacionalismo centrípeto, que acaba por prescindir do discurso musculado e por se concentrar no menos visível combate pelos objectivos intermédios. No fundo, este é o debate principal, uma vez que, consoante o que aqui se passe, haverá, ou não, margem para evoluir para o debate final: o da independência nacional e da consequente fragmentação de um Estado. ■

Referências

- KRASNER, Stephen D. (1999) *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.
- MILLER, David (2000) *Citizenship and National Identity*. Londres: Polity Press.
- TAMIR, Yael (1995) *Liberal Nationalism*. Princeton: Princeton University Press..