

# Em Tese

## A BUSCA POR AUTONOMIA DOS MOVIMENTOS REGIONAIS SUBNACIONAIS E OS CONFLITOS SEPARATISTAS

THE SEARCH FOR AUTONOMY OF SUBNATIONAL REGIONAL MOVEMENTS AND THE SEPARATIST CONFLICTS

André Furlan Meirinho

Doutor em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental  
Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil  
afmeirinho@yahoo.com.br

 <https://orcid.org/0000-0002-4283-130X>

João Henrique Pickcius Celant

Doutor em Ciência Jurídica  
Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, Brasil  
jcelant@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0003-0724-3294>

Kelli Cristina Dacol

Doutora em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental  
Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil  
kellidacol@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0003-3369-1672>

A lista completa com informações dos autores está no final do artigo 

### RESUMO

O objetivo da presente pesquisa é investigar o ponto de equilíbrio entre as pretensões separatistas regionais e as coerções dos Estados soberanos que recusam tal possibilidade. Assim, por meio do método indutivo, partiu-se de revisão bibliográfica acerca da tendência de crescimento da atuação política regionalizada, depois tratou-se acerca dos movimentos separatistas que despontam em diversas partes do mundo para no fim identificar o papel que a autonomia na política regional pode exercer nesses movimentos. Como síntese dos resultados, tem-se que conceder autonomia às regiões nos moldes federativos permite que os movimentos regionais subnacionais fortaleçam a sua autodeterminação por meio de reconhecimento internacional, isso sem que os entes regionais busquem a secessão, mas que percebam a importância de fazer parte de um Estado soberano maior, com mais poder de barganha nos mais diversos aspectos internacionais e com as vantagens econômicas e sociais das relações federativas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Paradiplomacia. Federalismo. Movimentos Regionais Subnacionais. Autonomia. Separatismo.

### ABSTRACT

The aim of this research is to investigate the balance point between regional separatist pretensions and the coercions of sovereign states that refuse such possibility. Thus, by means of the inductive method, a bibliographic review was made on the growth trend of regionalized political action, then it was disserted about the separatist movements that emerge in different parts of the world to, in the end, identify the role of autonomy in regional politics can exert in these movements. As a summary of the results, it's appointed that grant autonomy to the regions in a federative way allows subnational regional movements to strengthen their self-determination through international recognition, without the regional entities seeking secession, but realizing the importance of being part of a larger sovereign State, with more bargaining power in the most diverse international aspects and with the economic and social advantages of federative relations.

**KEYWORDS:** Paradiplomacy. Federalism. Regional Subnational Movements. Autonomy. Secession.



## **1 INTRODUÇÃO**

As políticas públicas são constantemente alvo de novas exigências por parte da população que deseja suas realizações com qualidade e eficiência. Da mesma forma, a população tem participado, cobrado e refletido cada vez mais sobre os modelos de organização das cidades, estados, condados, oblasts, entre outros governos subnacionais regionais, além dos próprios países como um todo, com o objetivo de alcançar melhor qualidade de vida.

Esse contexto gera diversos movimentos subnacionais regionais ao redor do globo, em que os habitantes buscam mais autonomia e autodeterminação em relação ao governo central. Embora muitos desses movimentos sejam separatistas, eles não visam pura e simplesmente criar um novo Estado soberano, mas obter mais autonomia, maior capacidade de fazer uma política de acordo com os interesses específicos da região, além de ver reconhecida sua identidade.

É nesse contexto que o objetivo da presente pesquisa é investigar o ponto de equilíbrio entre as pretensões separatistas regionais e as coerções dos Estados soberanos que negam tal possibilidade.

Para o desenvolvimento da presente pesquisa, partiu-se de revisão bibliográfica acerca da tendência de crescimento da atuação política regionalizada, com ênfase para o sistema federativo e a atuação dos entes subnacionais nas relações internacionais, prática conhecida como paradiplomacia. Depois tratou-se dos movimentos separatistas que despontam em diversas partes do mundo, para no fim identificar o papel que a autonomia na política regional pode exercer nesses movimentos.

## **2 PARADIPLOMACIA E FEDERALISMO**

A atuação de governos subnacionais na esfera internacional é conhecida como paradiplomacia. Keating (2013) destaca que os governos regionais têm atuado cada vez com mais frequência no cenário internacional por motivações de ordem econômica, cultural e política, sob influência da globalização e do surgimento de regimes transnacionais, principalmente em áreas comerciais regionais, aspectos que têm dificultado a distinção entre assuntos nacionais e estrangeiros e têm alterado as divisões de responsabilidade

entre governos nacionais e subnacionais. Além de que há um declínio na capacidade dos Estados de gerenciamento territorial.

Nesse sentido, afirma Keating (2013), percebe-se um novo regionalismo definido por seu contexto global e de mercado, com o surgimento das cidades como atores. Surgiram coalizões de desenvolvimento nesses espaços territoriais, buscando gerenciar a inserção de seus territórios no mercado global, enquanto controlam os efeitos socialmente desintegradores desse mercado. O território torna-se, assim, um fator-chave na relação entre a sociedade e o mercado global e na constituição de arenas para debates políticos e sistemas de ação coletiva.

Os governos nacionais, normalmente altamente centralizados, estão transferindo várias funções (e em menor extensão os recursos necessários) para uma multiplicidade de governos subnacionais - regionais, provinciais e especialmente municipais. Assim, conforme as reflexões de Boisier (2020), há uma tendência do governo em se dedicar às funções estritamente nacionais, como política monetária, fiscal, comercial e marco de competência, entre outros, entregando a função de fomentar o crescimento e o desenvolvimento a entes territoriais.

Conforme Keating (2013), os governos nacionais colocaram mais ênfase na competitividade nacional e menos no equilíbrio regional, deixando os governos subestatais para preencher a lacuna. Esse declínio no papel mediador do estado expõe as regiões mais diretamente aos efeitos da economia global e as obriga a buscar oportunidades para operar dentro dela e nos regimes transnacionais emergentes. Isso coincide com o novo pensamento sobre o desenvolvimento econômico, que coloca menos ênfase nas políticas centrais do Estado e mais nos fatores enraizados nas próprias regiões. Assim, a antiga troca diádica entre o estado e as regiões, com o estado mediando as relações das regiões com o mercado global, deu lugar a um conjunto mais complexo de relações, nas quais as regiões operam dentro do Estado, mas também dentro de regimes transnacionais e da economia global.

Pode-se destacar três grupos de motivações para as regiões subnacionais entrarem na arena internacional: econômicas, culturais e políticas. Economicamente, as regiões buscam investimentos, mercados para seus produtos e tecnologia para modernização. Em um mundo de crescente mobilidade, elas também se promovem como destinos turísticos. O investimento interno é um meio de obter emprego e crescimento, além de ingressar em novos setores econômicos, mas traz consigo o risco de dependência e insegurança, pois o capital pode sair tão facilmente quanto entra. Por isso, é frequentemente equilibrado por

políticas para a construção do setor empresarial local, especialmente em pequenas e médias empresas (KEATING, 2013).

O mercado e a promoção das exportações são de maior importância para as pequenas empresas locais, que carecem de conexões internacionais ou de conhecimento e recursos para estabelecê-los. A transferência de tecnologia é igualmente importante para as pequenas empresas, que carecem de sua própria capacidade de pesquisa e desenvolvimento ou de conexões para explorar os circuitos de pesquisa e desenvolvimento (KEATING, 2013).

As regiões também buscam, em colaboração entre pequenas e médias empresas em diferentes locais, explorar as mesmas complementaridades e sinergias que caracterizam os distritos industriais de sucesso, melhorando novamente a competitividade do mercado. Além de promover o investimento interno, algumas regiões tentam aumentar a internacionalização de suas economias e o desenvolvimento de empresas locais através do investimento externo (KEATING, 2013).

As regiões com sua própria língua ou cultura também buscam recursos e apoio na arena internacional, especialmente onde seu próprio governo estatal é insensível ou quando a terra natal da língua falada na região é de outro Estado. Como Quebec, onde a língua oficial é francesa, mas faz parte do Canadá, em que a língua principal é o inglês. Os governos da província de Quebec procuraram colaboração com a França e outros países francófonos para ganhar suporte para seu próprio desenvolvimento cultural e promoção da sua língua (KEATING, 2013).

As regiões têm várias razões políticas para entrar na arena internacional. Aqueles com aspirações nacionalistas buscam reconhecimento e legitimidade como algo mais do que meras regiões. Mesmo em regiões sem movimentos nacionalistas, a arena internacional pode ser usada como plataforma para a construção interna da região, bem como para a projeção dos próprios políticos regionais. As regiões, especialmente aquelas com identidades históricas e culturais distintas, também podem usar diásporas para aumentar sua influência política em outros países e mobilizar recursos (KEATING, 2013).

A forma de Estado que melhor se adequa a essa transferência de funções é a federação. Como destaca Pereira (2004), a federação pode ser definida como um sistema político cuja ênfase está na cooperação e na competição entre diferentes esferas de governo, com as regras acerca da divisão da jurisdição estabelecidas na Constituição que a cria. Dessa ideia deriva a concepção de que o sistema federativo é superior aos sistemas

unitários e centralizadores, principalmente em países de grandes proporções e contrastes como o Brasil.

Já Maia e Saraiva (2016, p. 129) afirmam que:

O federalismo proporciona uma abordagem de organização constitucional que possibilita a ação por um governo compartilhado para determinados finalidades comuns, juntamente com a ação autônoma (descentralização fiscal e competências próprias) por parte das unidades constituintes do governo para os fins relacionados à manutenção da sua identidade como entes federados, com cada nível diretamente responsável perante seu próprio eleitorado. Em outras palavras, o sistema de governo federativo seria o mais capaz para permitir dentro da unidade o reconhecimento da diversidade, dos interesses comuns e da identidade das diversas subunidades que formam um dado estado-nação. Neste aspecto, sua vinculação ao regime democrático é essencial para conferir efetividade, legitimidade e sustentabilidade a uma federação.

O fato de uma federação permitir essa autonomia aos seus entes federados, faz com que cada um possa valorizar sua diversidade, seus interesses regionais e locais, em harmonia com o todo que constitui o Estado soberano. Daí a importância do estabelecimento preciso e funcional da repartição de competências entre a União e os seus entes federados, que permita tanto a força da união, mas também a valorização dos interesses subnacionais.

Um grande diferencial em relação à política internacional, é que a federação permite um maior espaço de atuação externa das unidades subnacionais, havendo menos inconvenientes para que poderes locais realizem ações de seu interesse no estrangeiro, já possuindo experiência em lidar com temas locais de forma individualizada ou em parceria com outros entes federativos (PEREIRA, 2004).

Além disso, os Estados centrais não são sempre os únicos atores capazes de concluir contratos formais com outros Estados centrais e ter acesso exclusivo a organizações internacionais, eles não detêm mais o monopólio da representação internacional. Em muitos países, os Estados centrais concordaram em compartilhar parte de seus poderes internacionais com governos não centrais. Esse fenômeno está aumentando a importância da coordenação no processo de formulação de políticas externas, não apenas horizontalmente (entre as agências centrais do Estado), mas também verticalmente (entre os níveis de governo) (LEQUESNE, 2017).

Em sistemas federais como o da Alemanha, do Canadá, dos Estados Unidos da América (EUA) e da Bélgica, os governos não centrais têm considerável autonomia. No Canadá, por exemplo, as províncias são constitucionalmente responsáveis pelos cuidados

de saúde, educação, cultura e municipalidade. Eles também podem atuar no desenvolvimento econômico, na justiça, no meio ambiente, etc. (LEQUESNE, 2017).

Na Bélgica, a autonomia das comunidades e regiões vai ainda mais longe. Desde 1993, a Bélgica é, de acordo com o primeiro artigo de sua Constituição, "um estado federal composto por comunidades e regiões". A revisão constitucional de 1993 permite que regiões e comunidades se tornem verdadeiros atores internacionais, isso inclui o poder da representação e o poder de assinar tratados com estados soberanos. A organização das relações internacionais da Bélgica é fundamentalmente adaptada à estrutura do estado federal. A autonomia dos governos não centrais belgas em relação à política externa é única no mundo. Além disso, há uma ausência de hierarquia entre os diferentes níveis de administração (LEQUESNE, 2017, p. 194).

Além da Bélgica, também a Alemanha e a Suíça permitem que suas unidades federadas celebrem tratados. Porém, essa possibilidade depende de autorização do governo central e da obediência aos termos estabelecidos nas leis nacionais, além da limitação da capacidade convencional a certos temas (PORTELA, 2015).

Porém, tamanho grau de autonomia não é a regra, é a exceção. A maioria dos estados federados não permite que seus entes sejam partes em tratados internacionais, diminuindo consideravelmente o papel da paradiplomacia dos entes federados, mas que de maneira alguma o anula, pois ainda permite que as relações das mais diversas sejam travadas, como destacado anteriormente nessa seção.

Assim, como esclarece Morais (2011), no entrelaçamento das visões do Federalismo e da Paradiplomacia, o elemento chave é o grau de autonomia das unidades subnacionais. É a quantidade de autonomia que permite uma atuação mais ou menos espontânea dos entes federados. É na relação entre as funções, os deveres e as responsabilidades desses entes e do governo central que resta o nível da efetividade dos interesses específicos locais e regionais.

É nessa relação da autonomia perante o ente central que reside um ponto chave na busca da construção de uma maior harmonia em Estados com sérios conflitos regionais separatistas.

### 3 MOVIMENTOS SEPARATISTAS

Nos movimentos subnacionais regionais que despontam em vários locais do mundo, identifica-se a busca por mais autonomia ou autodeterminação dos povos como um argumento em comum na justificativa pelas ações em favor de melhorias nas políticas públicas e na tomada de decisão. São existentes e frequentes os conflitos, debates e consultas populares sobre o tema, ressalvadas as diferentes características, valores e interpretações.

Em muitos casos, a insatisfação chega ao ponto em que se busca a separação do território regional do Estado soberano, frequentemente até mesmo com o uso da violência.

Brian Beary (2008) constatou aproximadamente duas dúzias de movimentos separatistas ativos, destacadamente na Europa e na Ásia. Pelo menos sete eram violentos e refletiam diferenças étnicas ou religiosas com o Estado soberano. Mas há ainda outros não listados por esse autor.

Na China, há o conflito com o Tibete, região budista no oeste da China que foi por ela tomada pela força na década de 1950. O líder espiritual do Tibete, o Dalai Lama, fugiu em 1959 e estabeleceu um governo no exílio na Índia. A recente violência separatista foi alimentada pelo ressentimento sobre a imigração chinesa na região autônoma e pela contínua recusa do governo em conceder independência (BEARY, 2008).

Também na China, há o conflito com a região Xinjiang. Seus 18 milhões de habitantes incluem 47 grupos étnicos, abrangendo os uigures muçulmanos de língua turca, que antes eram 90% da população. Hoje, os uigures representam apenas 40% dos habitantes devido a políticas governamentais que incentivam os chineses han a migrar para lá. Embora a região seja oficialmente autônoma desde 1955, as tensões étnicas aumentaram nos últimos anos. O Departamento de Estado dos EUA reclama de sérios abusos dos direitos humanos contra os uigures devido aos esforços de Pequim para assimilá-los à força e prejudicar sua cultura. A China diz que separatistas uigures são terroristas islâmicos (BEARY, 2008).

Na África, é célebre o caso da Somalilândia, território oficialmente da Somália, mas que militantes estabeleceram um Estado *de facto* não reconhecido internacionalmente desde a década de 1990 (BEARY, 2008).

Na Moldávia, o conflito é com a região denominada Transnístria, que tornou-se parte da Moldávia em 1812, quando a Rússia capturou os dois territórios. De 1917 a 1939, fazia

parte da União Soviética, enquanto o restante da Moldávia era governado pela Romênia. De 1945 a 1991, ambas as partes ficaram sob o domínio soviético. Em 1992, quando a Moldávia se tornou um país independente, a Transnístria se separou em meio ao medo de que a Moldávia se unificaria com a Romênia. O exército moldavo foi repelido com o apoio do exército russo. Sua secessão não foi reconhecida internacionalmente. A área é dominada por falantes de russo, com os militares russos também presentes (BEARY, 2008).

Na Geórgia, a região conhecida como Abecásia declarou sua independência em 1992, entrando em guerra contra o Estado soberano, a qual conseguiu ganhar com auxílio russo. Desde então, trezentos mil georgianos fugiram da região (BEARY, 2008).

Também na Geórgia, a região da Ossétia do Sul tentou se tornar autônoma em 1989, mas a Geórgia recusou. Após uma guerra de 1990 a 1992, tornou-se uma república independente *de facto*. Os referendos em 1992 e 2006 que confirmaram a independência não foram reconhecidos por nenhum outro país (BEARY, 2008).

No Azerbaijão, a região de Nagorno-Karabakh declarou independência em 1991, seguido por uma guerra de três anos, durante a qual a maioria dos azeris fugiu. Um cessar-fogo existe desde 1994. Agora é uma república independente *de facto*, mas não reconhecida pela comunidade internacional (BEARY, 2008).

No Canadá, a cultura majoritária é derivada do fato do país ser ex-colônia do Reino Unido, possuindo a mesma língua, o inglês, o mesmo sistema jurídico, o *common law*, e até mesmo mantém a Rainha britânica como Chefe de Estado. Porém, a província de Quebec teve colonização francesa, sendo o francês o idioma principal dessa região, o sistema jurídico sendo o *civil law* de origem francesa, entre outras conexões com sua ex-colônia. Por estes e outros aspectos, Quebec realizou plebiscito em dois momentos diferentes, em 1980 e em 1995, com resultado pela permanência no Canadá em ambas as ocasiões.

Na Itália, existe um movimento que busca criar a República da Padânia, um Estado soberano com a união das regiões do norte da Itália: Vale de Aosta, Piemonte, Ligúria, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Vêneto, Friuli-Venezia Giulia e Emília-Romanha, e do centro: Marcas, Toscana e Úmbria. Além disso, tanto o Vêneto quanto a Lombardia realizaram consultas populares sobre aumento de autonomia em 2017, com mais de 98 e 95% de votos favoráveis respectivamente (ARBAN, 2018).

No Sri Lanka, o grupo étnico dos tâmeis por meio dos militantes separatistas conhecidos como Tigres da Libertação do Tamil Eelam (LTTE) administraram um Estado *de facto* no norte do Sri Lanka há muitos anos. O LTTE assassinou o primeiro-ministro indiano

Rajiv Gandhi em 1991 por ajudar o Sri Lanka a reprimir os tâmeis e o primeiro-ministro do Sri Lanka Ranasinghe Premadasa em 1993. Um cessar-fogo foi declarado em 2002, mas a violência foi retomada em 2005. Os tâmeis são predominantemente hindus, enquanto a maioria da comunidade cingalês é budista (BEARY, 2008).

A Escócia possui um processo histórico de conflitos com a Inglaterra. O país conquistou sua independência em 1314 após muitos confrontos. Com o passar dos anos, o Rei da Escócia acabou sendo o mesmo da Inglaterra, pelo processo hereditário e pelo aspecto político. Em 1707, houve uma junção dos dois países para formar o Reino Unido. Ocorreram muitos conflitos posteriores, em função principalmente da discordância de quem era o rei legítimo, e a Escócia viu sua cultura apagada pelo governo central por muitos anos.

Nos últimos anos, a Escócia vem ampliando sua autonomia, mas o sentimento de unidade do povo escocês pela sua cultura, valores, identidade é muito forte. Em setembro de 2014, a Escócia realizou um plebiscito questionando sua população acerca da separação ou não do Reino Unido. O resultado foi favorável à permanência por margem apertada. A resposta foi negativa por 55,3% dos votos, contra 44,7% que queriam a separação (MEIRINHO, 2015).

Porém, com o plebiscito realizado em 23 de junho de 2016, em que se questionou a população do Reino Unido acerca da permanência ou não na União Europeia, com a vitória favorável pela saída no resultado geral contra o resultado favorável pela permanência na Escócia, fez com que as discussões acerca da saída da Escócia do Reino Unido voltassem a florescer.

No Brasil, desde a época de colônia de Portugal, houve uma série de movimentos tanto para a proclamação da República como para a separação de determinadas regiões, exemplos são a Inconfidência Mineira (1789), a Conjuração Baiana (1796-1799), a Confederação do Equador (1824, envolvendo Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará), a Guerra da Cisplatina (1825 a 1828) e a Revolução Farroupilha (1835 a 1845, no Rio Grande do Sul e Santa Catarina, com a criação da República Sul-rio-grandense<sup>1</sup>, ou Piratini, e Juliana respectivamente), entre outras.

Após a proclamação da República, também ocorreram no Sul a Revolução Federalista (1893 a 1895) e, paralelamente à Primeira Guerra Mundial, a Guerra do Contestado (1912-1916), que entre os muitos aspectos envolvidos estava a disputa do atual

---

<sup>1</sup> Para maiores informações: Luvizotto (2009).

território do Oeste de Santa Catarina, reivindicado por Paraná e Argentina. Alguns nomes de cidades do Sul do Brasil são reflexos de conflitos tanto da época do Império como da República, por exemplo Caxias do Sul e Bento Gonçalves no Rio Grande do Sul, Anita Garibaldi, Florianópolis e Mafra em Santa Catarina, e Clevelândia e General Carneiro no Paraná.

Estas disputas ocorriam em paralelo com a conquista de autonomia de territórios que pertenciam à América Espanhola, e que foram se tornando países, enquanto a América Portuguesa, pela força do imperador vivendo no Rio de Janeiro, conseguiu acabar com os conflitos e consolidar o território brasileiro, que foi ampliado consideravelmente, porém, entre os conflitos, acabou perdendo a Província Cisplatina, que tornou-se a República Oriental do Uruguai.

Na atualidade, há o questionamento por parte da população sobre o pacto federativo, sobre a autonomia dos estados quanto aos recursos<sup>2</sup> financeiros e efetividade das políticas públicas nas mais diversas áreas. Iniciativas que estudam, debatem e cobram mudanças são encontradas em muitas regiões do país, como nos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, na região Nordeste, e também na região Sul, onde está o movimento *O Sul é Meu País*, que estuda e defende mais autonomia para os três estados do Sul Brasileiro – Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (DEUCHER, 2013).

O movimento surgiu em 1992 consolidando uma série de outros movimentos com objetivos similares. Esse movimento realizou duas consultas populares (Plebisul) em 2016 e 2017 com a seguinte pergunta para a população: Você quer que o Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul formem um país independente? No ano de 2016, participaram da consulta 616.917 votantes. Foram apurados 590.664 (95,74%) votos pelo “Sim” e 26.253 (4,26%) pelo “Não”. No ano de 2017, participaram da consulta 364.256 votantes. Foram apurados 350.633 pelo “Sim” e 13.623 pelo “Não” (DEUCHER, 2013).

Os Bascos no nordeste da Espanha e no sudoeste da França há mais de um século têm forçado por autonomia ou independência. O grupo separatista militar ETA matou cerca de 1.000 pessoas desde 1968. A Espanha concedeu aos bascos uma ampla autonomia política e cultural, mas a França não (BEARY, 2008).

---

2 O que geralmente os postulantes desejam é a descentralização de recursos. Conforme a Frente Nacional de Prefeitos, quanto à divisão de recursos na federação brasileira, a União arrecadou em 2017 65,5%, os estados 27,1% e os municípios 7,4%. Já a receita disponível para a União foi de 54,9%, para os estados foi de 25,1% e para os municípios foi de 20%. Percebe-se, assim, uma grande concentração dos recursos em Brasília (Frente Nacional de Prefeitos, 2019, p. 11-12).

Também na Espanha, a Catalunha, possui um processo histórico de conflitos com o Governo Central em Madri. Os territórios passaram a se integrar e a serem comandados por Madri na criação da Espanha, quando houve a união dos Reinos de Castela e Aragão. Desde então, diversos foram os conflitos e guerras civis com a Catalunha lutando contra o governo central em busca de independência ou mais autonomia.

O último acontecimento foi em outubro de 2017, quando foi realizado um plebiscito consultando a população catalã pela independência. Tal consulta popular foi considerada ilegal pela Espanha, que reagiu com violência contra os que insistiram em votar, com cerca de oitocentas pessoas ficando feridas. Ainda assim, cerca de 62% da população catalã votou e o “Sim” ganhou com 90%. Após isso, o governo catalão tentou negociar a sua independência, mas Espanha não aceitou e destitui o governo catalão, prendendo metade dos membros do governo pela realização ilegal da consulta (CASTRO, 2018).

Nos EUA, em função da eleição de Donald Trump como Presidente e por grande parte dos californianos não se sentirem representados por suas ideias, o movimento *Yes Califórnia ou Calexit*, em referência ao *Brexit* (saída do Reino Unido da União Europeia), tornou-se mais forte, e aflorou-se a ideia de realizar plebiscito com o objetivo de separação do estado da Califórnia dos EUA. Movimento similar já ocorreu no estado do Texas quando foi eleito Barak Obama, por parte dos texanos que não se sentiram representados por ele. Estes dois estados são os mais fortes economicamente dos EUA e foram anexados na expansão do território do país, sendo adquiridos do México.

Também pode ser citado o caso dos indígenas do povo dakota que vivem no estado americano da Dakota do Sul e estados vizinhos, que em 1851 assinaram um tratado com os EUA concedendo-lhes direitos à terra. Em dezembro de 2007, um grupo de dissidentes entregou uma declaração de independência ao Departamento de Estado, que nunca respondeu (BEARY, 2008).

Um dos casos mais notórios da comunidade internacional é o conflito entre israelenses e palestinos. Desde a criação do Estado judeu de Israel em 1948, os árabes da ex-Palestina não têm um país próprio. Os palestinos vivem principalmente em duas áreas não contíguas, a Faixa de Gaza e a Cisjordânia, que Israel ocupou em 1967 após uma guerra com o Egito, a Jordânia e a Síria. Apesar dos palestinos terem sua própria administração civil e nem Israel nem os países árabes vizinhos reivindicam soberania sobre eles, ainda não existe um Estado palestino independente, porque não foi possível chegar a um acordo acerca dos termos. Um violento conflito entre israelenses e palestinos persiste há décadas (BEARY, 2008).

Esses exemplos não constituem a totalidade de iniciativas independentistas, mas demonstram como é uma realidade ampla, forte e constante. Como destaca Beary (2008), apesar do mantra frequentemente ouvido de que a humanidade vive em uma comunidade global onde as fronteiras não importam mais, ter uma pátria própria claramente permanece um sonho para milhões.

## 4 AUTONOMIA E SECESSÃO

O objetivo principal declarado pelos movimentos separatistas é o da separação total do Estado originário, porém, a eventual conquista de soberania por parte de movimentos subnacionais regionais pode enfraquecer os territórios, tanto aquele que perde parte do seu país quanto aos novos originados, no sentido de atuação como *players* globais, tendo em vista que o poder de barganha com outras nações acaba diminuindo, pois as populações são menores, os recursos diminuem, etc. Além disso, preocupa a intolerância por parte de grupos tanto dos povos que querem mais autonomia e autodeterminação no território, quanto dos que querem manter o *status quo*.

Existe no Direito Internacional o princípio da autodeterminação dos povos, normalmente interpretado como o direito de se separar e declarar independência, mas, como destaca Beary (2008), esse princípio também pode adquirir outras formas, como autonomia local, semelhante ao que o Canadá concedeu ao Quebec, ou um sistema federal com um forte governo central que protege os direitos das minorias.

O que vai ser um fator determinante para uma região buscar mais autonomia local ou lutar pela sua independência é a capacidade ou vontade do governo de renunciar à sua autoridade (BEARY, 2008). Se o poder central não estiver disposto a dar autonomia considerável para as regiões subnacionais que buscam sua autodeterminação, há uma grande chance que essas regiões passem a buscar a sua própria independência, até mesmo por meios não pacíficos.

O que destaca Marino Busdachin (*apud* BEARY, 2008), secretário-geral da Organização das Nações e Povos Não Representados (UNPO), que representa diversos movimentos que buscam autodeterminação, é que 90% dos seus membros não estão buscando independência. O que querem é reconhecimento, autonomia e representação.

Como forma de balancear essa autonomia dentro de um Estado soberano que surge a ideia de federação com a criação dos EUA, em que esse sistema foi considerado a única

forma de garantir a consolidação e a manutenção da independência das colônias e de manter a liberdade de cada estado de não se subordinar totalmente a um poder maior e, com isso, proteger a autodeterminação de cada um deles (LIZIERO; CARVALHO, 2018).

Como destaca Karl Loewenstein (1979), a organização federal se baseia na ideia de um compromisso entre os interesses da unidade nacional e a autonomia regional, criando um equilíbrio duradouro e benéfico para todos os participantes. Para que essa ideia seja concretizada, há a necessidade de que a repartição de competências e as relações entre os entes federados seja muito bem estruturada para que esse equilíbrio possa ocorrer. Nesse sentido, a simples designação oficial de um Estado como uma federação, com pouca autonomia sendo concedida aos entes federados, não gera a autodeterminação das populações subnacionais e nem permite que um equilíbrio seja alcançado. Tanto que em muitas federações os movimentos separatistas também existem.

Um ponto-chave para entender o que leva aos movimentos subnacionais regionais em busca de maior autonomia e autodeterminação é a ideia de *nacionalismo*. Evidências empíricas mostram que as regiões que tiveram mais sucesso em se tornar agentes internacionais são penetradas por fortes movimentos nacionalistas. O nacionalismo é uma forma de política de identidade que envolve estabelecer limites entre grupos, fornecendo marcadores objetivos, como a linguagem, com significado subjetivo. As identidades são construídas e consolidadas por meio de uma variedade de mecanismos cuja importância varia de uma situação para outra: mudança cultural, desenvolvimento institucional, transformações socioeconômicas ou contexto político/de competição (LECOURS; MORENO, 2001).

No entanto, acima e além dessas variáveis estruturais, a articulação e, portanto, a construção das identidades subjacentes ao nacionalismo é, em última análise, produto de práticas discursivas. Criar e moldar identidades nacionais requer 'falar à nação', ou seja, promover a ideia de uma comunidade nacional. Essas alegações têm maior impacto quando apresentadas pelos líderes políticos, pois, no contexto das democracias liberais, combinam legitimidade popular com poderes de formulação de políticas (LECOURS; MORENO, 2001).

O desenvolvimento da presença internacional de uma região constitui para os líderes nacionalistas uma oportunidade adicional de construir e consolidar uma identidade nacional. De fato, o discurso das relações internacionais é um discurso de nações, a própria definição de agentes internacionais implica nacionalidade. Nessa perspectiva, o desenvolvimento de uma agência internacional por parte de um governo regional é cheio

de significado simbólico e, portanto, uma opção estratégica atraente para os líderes nacionalistas (LECOURS; MORENO, 2001).

Existem formas de paradiplomacia que são mais significativas do que outras no que diz respeito à construção e consolidação de identidades, ou seja, aquelas que envolvem mais especificamente, embora implicitamente, o reconhecimento por um ou mais Estados soberanos da legitimidade de uma região como ator internacional. As relações bilaterais com os Estados, como a coisa mais próxima da diplomacia tradicional, são particularmente importantes simbolicamente. O mesmo acontece com a participação em organizações e conferências regionais e internacionais (LECOURS; MORENO, 2001).

A relevância para as identidades desses atos de paradiplomacia não se limita aos próprios atos, tão importante quanto é o fato de que essas atividades paradiplomáticas altamente visíveis fornecem um cenário a partir do qual a nacionalidade pode ser proclamada com mais força. Em resumo, através da paradiplomacia as regiões podem se comportar como nações e se apresentar como tais (LECOURS; MORENO, 2001).

De fato, alguns atores subnacionais desenvolveram relações particularmente significativas com regiões estrangeiras. A França, por exemplo, trata o primeiro-ministro de Quebec como um chefe de Estado e lida com a província de maneira semelhante às tradicionais relações bilaterais. Essas oportunidades para os governos regionais estabelecerem relações formais com os Estados dão-lhes nova legitimidade e aprimoram sua personalidade internacional (LECOURS; MORENO, 2001).

Além disso, o bilateralismo na paradiplomacia não se limita às relações entre regiões e Estados; de fato, a maior parte da atividade paradiplomática ocorre entre os governos regionais. Os *Quatro Motores para a Europa*, uma organização composta pelas regiões de Ródano-Alpes (na França), Lombardia, Catalunha e Baden-Württemberg (na Alemanha), que busca uma cooperação econômica, social e cultural mais estreita, é um exemplo bem documentado desse tipo de paradiplomacia (LECOURS; MORENO, 2001).

As relações bilaterais entre regiões desencadeiam um processo dinâmico que é central no desenvolvimento da atividade internacional das regiões. De fato, como essas relações não dependem de Estados estrangeiros reconhecendo regiões como atores internacionais, elas oferecem um grande potencial para o desenvolvimento autônomo da legitimidade internacional dos governos regionais, um resultado que, por sua vez, fomenta essas mesmas relações transnacionais (LECOURS; MORENO, 2001).

Assim, parece que o cenário para os Estados soberanos mais adequado é buscar dar autonomia às regiões nos moldes federativos, com especial ênfase para a

paradiplomacia, permitindo que os movimentos regionais subnacionais fortaleçam a sua autonomia por meio de reconhecimento internacional. Isso sem que os entes regionais busquem a secessão, muitas vezes violenta, mas que percebam a importância de fazer parte de um Estado soberano maior, com mais poder de barganha nos mais diversos aspectos internacionais, e com as vantagens econômicas e sociais das relações federativas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os movimentos separatistas são uma realidade constante na sociedade internacional. Povos sem território buscam sua autodeterminação perante Estados soberanos que não querendo perder sua força dificilmente cederão às pressões. Tal tensão leva não poucas vezes a conflitos não pacíficos.

Esse contexto leva a uma questão importante que precisa ser solucionada, como encontrar o equilíbrio entre as regiões que buscam sua autodeterminação e o poder soberano do Estado que busca manter a unidade do seu território.

A política desenvolvida pelo governo central em um Estado soberano é realizada, em sua grande maioria, tendo em vista as necessidades e demandas do Estado como um todo, porém existem questões particulares que são de interesse específico de determinadas partes do território, seja por questões geográficas, seja por questões culturais, muitas vezes vinculadas a uma concepção de nacionalismo de quem vive nesse local determinado.

A própria concepção de democracia implica uma política que é feita em benefício de todos, e não simplesmente da maioria. Sendo assim, uma democracia efetiva demanda políticas voltadas às necessidades locais e regionais, com representação democrática para que a vontade popular dessas regiões seja observada.

Apesar da intensificação do fenômeno da globalização, e também em função disso, a população mundial não quer deixar de ter a sua identidade regional e interesses específicos preservados, não havendo espaço para uma equalização da política, sob pena de ofensa à democracia e ao direito humano de autodeterminação.

Esse contexto tem levado, por um lado, a uma maior abertura política regional, com a criação da forma de Estado federativa, com o fortalecimento da paradiplomacia, etc., e por outro, a constante presença de movimentos separatistas em toda a parte do mundo, com sua luta por autodeterminação.

Mas isso não significa que a tendência seja apenas separar, mas também unir, como demonstram a criação de blocos regionais entre Estados, como a União Europeia, e a quantidade inumerável de organizações internacionais, especialmente a Organização das Nações Unidas (ONU) e seu objetivo de alcançar a paz e o desenvolvimento mundial, além de todas as cooperações estabelecidas entre Estados para os mais diversos fins.

No meio da vasta sociedade internacional, em que tantos interesses diversos coexistem, em que é profunda a desigualdade social, em que interesses específicos coexistem com direitos humanos universais, permanece a importância de se fazer parte de um Estado soberano maior, com maior poder econômico, com maiores possibilidades de se fazer representar e ouvir na sociedade internacional.

Sendo assim, de maneira a encontrar o melhor equilíbrio nessa equação, defende-se um fortalecimento da autonomia das regiões que constituem os Estados soberanos, especialmente com o fortalecimento do papel paradiplomático dos entes subestatais, que não somente abre um leque de possibilidades de desenvolvimento, como permite um maior reconhecimento de suas próprias identidades ao se verem representados em relações internacionais.

## REFERÊNCIAS

ARBAN, Erika. The referenda for more autonomy in Veneto and Lombardia: constitutional and comparative perspectives. **Perspectives on Federalism**, Torino, v. 10, n. 1, p. 242-267, jan./abr. 2018.

BEARY, Brian. Separatist Movements. **CQ Global Researcher**, New York, p. 27-57, v. 2, n. 4, abr. 2008.

BOISIER, Sergio. Desarollo territorial y descentralización: el desarollo en el lugar y en las manos de la gente. **Eure**, Santiago, n. 90, v. 30, p. 27-90, set. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v30n90/art03.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2020.

CASTRO, Ana Isabel Duarte Mendes de. **A Catalunha e o processo independentista:** cobertura jornalística do Público e do El País ao referendo de 1 de outubro de 2017. 100 f. Dissertação (Mestrado em Jornalismo e Comunicação) – Departamento de Filosofia, Comunicação e Informação da Faculdade de Letras, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2018.

DEUCHER, Celso. **O Sul é o Meu País**. Blumenau: Nova Letra, 2013.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **Multi Cidades:** Finanças dos Municípios do Brasil. Vitória: Aequus Consultoria, 2019.

KEATING, Michael. Regions and International Affairs: motives, opportunities and strategies. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Ed.). **Paradiplomacy in Action:** the foreign relations of subnational governments. Londres; Nova York: Routledge, 2013.

LECOURS, André; MORENO, Luis. Paradiplomacy and stateless nations: a reference to the Basque Country. In: **THE INSTITUTIONAL ACCOMMODATION OF DIVERSITY**, 2001, Saint-Marc-sur-Richelieu. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/28100099\\_Paradiplomacy\\_and\\_stateless\\_nations\\_a\\_reference\\_to\\_the\\_Basque\\_Country](https://www.researchgate.net/publication/28100099_Paradiplomacy_and_stateless_nations_a_reference_to_the_Basque_Country). Acesso em: 22 maio 2020.

LEQUESNE, Christian. Federalism, Paradiplomacy, and Foreign Policy: A Case of Mutual Neglect. **International Negotiation**, Leiden, v. 22, p. 183-204, 2017.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva; CARVALHO, Fabrício. Federalismo e Centralização no Brasil: contrastes na construção da Federação Brasileira. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1483-1503, 2018.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1979.

LUVIZOTTO, Caroline Kraus. **Cultura gaúcha e separatismo no Rio Grande do Sul**. São Paulo: UNESP; Cultura Acadêmica, 2009.

MAIA, José Nelson Bessa; SARAIVA, José Flávio Sombra. A paradiplomacia financeira em países emergentes de estrutura federativa. **Desafios**, Bogotá, v. 28, n. 1, p. 121-163, jan./jun. 2016.

MEIRINHO, André Furlan. **Santa Catarina e os Megaeventos Esportivos**: Um estudo a partir da paradiplomacia. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2015.

MORAIS, Maria Cezilene Araújo de. **Paradiplomacia no Brasil**: Uma Abordagem sobre a Inserção Internacional de Municípios Paraibanos a partir do Programa Plano Diretor. 126 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2011.

PEREIRA, José Alexandre Lopes. O federalismo na diplomacia brasileira: o interesse do Itamaraty nas ações externas de governos subnacionais. **Revista Cena Internacional**, Brasília, ano 6, n. 2, p. 144-159, jul./dez. 2004.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**: Incluindo Noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário. 7. ed. Salvador: JusPODIVM. 2015.

## NOTAS

### TÍTULO DA OBRA

A BUSCA POR AUTONOMIA DOS MOVIMENTOS REGIONAIS SUBNACIONAIS E OS CONFLITOS SEPARATISTAS



**André Furlan Meirinho**

Doutor em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental  
Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil  
afmeirinho@yahoo.com.br

 <https://orcid.org/0000-0002-4283-130X>

**João Henrique Pickcius Celant**

Doutor em Ciência Jurídica  
Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, Brasil  
jcelant@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0003-0724-3294>

**Kelli Cristina Dacol**

Doutora em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental  
Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil  
kellidacol@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0003-3369-1672>

**LICENÇA DE USO**

Os autores cedem à **Em Tese** os direitos exclusivos de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a [Licença Creative Commons Attribution 4.0 Internacional \(CC BY\)](#). Esta licença permite que **terceiros** remixem, adaptem e criem a partir do trabalho publicado, atribuindo o devido crédito de autoria e publicação inicial neste periódico. Os **autores** têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não exclusiva da versão do trabalho publicada neste periódico (ex.: publicar em repositório institucional, em site pessoal, publicar uma tradução, ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial neste periódico.

**PUBLISHER**

Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Publicado no [Portal de Periódicos UFSC](#). As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

**HISTÓRICO**

Recebido em: 10/05/2022

Aprovado em: 31/05/2023

