

Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Pedro Miguel da Silva Almeida

**“Um modelo federal funcional
como proposta para a acomodação
nacionalista Catalã em Espanha”**

Dissertação de Mestrado em
Ciência Política

Trabalho efetuado sob a orientação da
Professora Doutora Sandrina Antunes

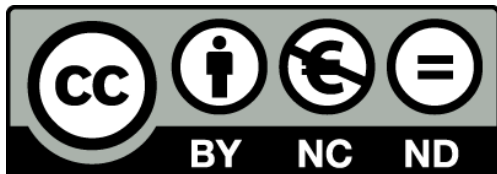
outubro de 2020

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.



Atribuição-NãoComercial-SemDerivações

CC BY-NC-ND

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

AGRADECIMENTOS

A concretização desta dissertação de mestrado é consequência de trabalho árduo, atribulado e prolongado. Por esta razão, cabe-me agradecer o contributo de todas as pessoas que, de alguma forma, contribuíram para a realização da mesma.

Em primeiro lugar, mostrar a gratidão e profundo reconhecimento à minha orientadora, a Professora Doutora Sandrina Antunes, pelo seu acompanhamento ímpar, pela excelência académica e pela ainda melhor natureza humana. A realização da dissertação só foi possível com o seu apoio incondicional, o seu contributo e brilhantismo académicos, o seu sentido pedagógico de excelência e a sua disponibilidade. Sem todas estas características este trabalho teria, com toda a certeza, seguido outra trajetória.

Em segundo lugar, agradecer a incalculável força da minha mãe e da minha irmã. Por me terem sempre ajudado perante todas as adversidades que fui encontrando ao longo deste percurso e sem as quais não teria sido capaz de superar, obrigado.

Em terceiro lugar, o agradecimento especial à Filipa Durão, companheira de todas as minhas aventuras e que, sem nunca me abandonar e dando-me a força necessária para continuar este trabalho, tem construído o caminho a meu lado.

Em quarto lugar, reconhecer também a Professora Doutora Dina Sebastião, que me acompanha desde o início da minha caminhada no ensino superior, incentivando-me desde a primeira hora a ser uma pessoa melhor, dando-me sempre todo o apoio que necessitei, sendo uma das principais e primeira impulsionadora deste meu caminho académico.

Em quinto lugar, dar graça aos meus amigos Cláudio Lopes, André Faria, Carlos Junqueira, Ariana Pragana, Francisco Almeida, Carolina Pereira e Flora Lopes. Pessoas que me acompanham há diversos anos, sempre manifestando a sua mais honesta amizade e apoiando-me nas diversas fases da minha vida.

Por último, mas com certeza não menos importante, reconhecer também o Rui Guilherme, o João Diogo Barbosa, o Filipe Fernandes, o Marco António, o Luís Miguel, a Adriana Cardoso e a Francisca Figueiredo que, nestes últimos meses, me têm ouvido, suportado, corrigido e incentivado sempre a ser melhor. Pelo seu exemplo, pelas suas capacidades intelectuais e pelo apoio, obrigado.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

“Um modelo federal funcional como proposta para a acomodação nacionalista Catalã em Espanha”

RESUMO

Desde 2006, a relação entre o governo regional da Catalunha e o governo central da Espanha tem sido bastante instável, com muitos altos e baixos. A partir de 2010, esta relação deteriorou-se a ponto de o Governo da Catalunha exigir a independência da Catalunha no referendo de 1º de outubro de 2017. Dado o impasse político na Espanha, o objetivo desta tese é reconsiderar a organização política do Estado espanhol como uma alternativa possível à acomodação nacionalista catalã. Após uma breve contextualização do problema e uma explicação rigorosa do modelo de organização política vigente na Espanha, esta tese irá, em primeiro lugar, identificar as disfuncionalidades do modelo atual e, em segundo lugar, oferecer uma proposta alternativa de organização política que poderá apaziguar o conflito político atual. Ao cruzar o contributo do federalismo com a noção de autonomia funcional, esta tese sugere que a acomodação nacionalista Catalã na sua dimensão ‘funcional’ será possível mediante a consagração de um Estado federal de tipo ‘funcional’ baseado em dois princípios normativos, nomeadamente: a coordenação intergovernamental e a clarificação de competências. Ao escolher estes dois princípios como princípios estruturantes, este modelo procura viabilizar a acomodação nacionalista catalã na sua dimensão funcional, salvaguardando assim a integridade territorial do Estado espanhol. De maneira geral, com base no princípio federalista da soberania compartilhada, esta tese visa, em primeiro lugar, melhorar a coordenação das relações intergovernamentais (coordenação intergovernamental) e, em segundo lugar, delimitar as esferas da autonomia regional e nacional, reforçando a esfera da autonomia regional (clarificação de competências). Em suma, esta solução federal de tipo funcional permitiria satisfazer os interesses da grande maioria da população catalã, tanto quanto contribuiria para conciliar posições partidárias extremas.

Palavras-Chave: Catalunha, Espanha, Federalismo, Nacionalismo.

“A functional federal state as a proposal for Catalan nationalist accommodation in Spain”

ABSTRACT

Since 2006, the relationship between the regional government of Catalonia and the central government of Spain has been quite unstable, with many ups and downs. As of 2010, this relationship deteriorated to the point that the Government of Catalonia demanded the independence of Catalonia in the referendum of October 1, 2017. Given the political stalemate in Spain, the objective of this dissertation is to reconsider the political organization of the Spanish State as a possible alternative to Catalan nationalist accommodation. After a brief contextualization of the problem and a rigorous explanation of the current model of political organization in Spain, this thesis will, firstly, identify the dysfunctionalities of the current model and, secondly, offer an alternative proposal for political organization that can remedy the conflict. Thus, drawing on federalism and on the notion of ‘functional autonomy’, this thesis suggests the transition from a decentralized - or regionalized - unitary Spanish State to a functional federal Spanish State based on two normative principles, namely: intergovernmental coordination and clarification of competences. By choosing these two principles as structuring principles, this model seeks to make Catalan nationalist accommodation possible in its functional dimension, thus safeguarding the territorial integrity of the Spanish State. In general, based on the federalist principle of shared sovereignty, this thesis aims, in the first place, to improve the coordination of intergovernmental relations (intergovernmental coordination) and second, to delimit the spheres of regional and national autonomy, reinforcing the sphere of regional autonomy (clarification of competences). In short, this federal solution would make it possible to satisfy the interests of the vast majority of the Catalan population, as much as it would help to reconcile extreme party positions.

Keywords: Catalonia, Federalism, Nationalism, Spain

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
Problemática e Justificativa	1
Estado da Arte	5
Pergunta de investigação e hipótese de trabalho	10
Metodologia	11
Estrutura da tese.....	12
CAPÍTULO I – CLARIFICAÇÃO CONCEPTUAL.....	13
1.1. Autonomia Funcional: definição	13
1.2. Formas de Estado: definição e tipologia	13
1.2.1. Estado Unitário	14
1.2.2. Estado Unitário Descentralizado ou Regionalizado.....	14
1.2.3. Estado Federal.....	15
1.2.4. Comparação entre formas de Estado.....	16
1.3. Disfuncionalidades e Princípios Normativos: Definição.....	18
CAPÍTULO II - A EVOLUÇÃO DO MOVIMENTO NACIONALISTA NA CATALUNHA	19
2.1. História espanhola e catalã antes do conflito (1812-2003)	19
2.2. O Conflito: Antecedentes, motivações e explicação	25
2.2.1. A Reforma.....	25
2.2.2. O Conflito	28
2.3. Partidos políticos e população catalã face à causa independentista	36
2.3.1. Partidos políticos catalães	36
2.3.2. A população.....	41
2.4. Conclusão.....	49

CAPÍTULO III - A ACOMODAÇÃO DA AUTONOMIA FUNCIONAL DA CATALUNHA NO QUADRO DO ESTADO ESPANHOL ATUAL	52
3.1. Estado Espanhol e o Estatuto das Autonomias	52
3.2. Disfuncionalidades do modelo atual	57
3.2.1. Debilidade dos mecanismos de coordenação intergovernamental.....	57
3.2.2. Clarificação da Divisão das Competências	58
3.3. Conclusão	61
CAPÍTULO IV - A ACOMODAÇÃO DA AUTONOMIA FUNCIONAL DA CATALUNHA NO QUADRO DE UM ESTADO FEDERAL	63
4.1. O modelo Federal de tipo ‘funcional’: definição	63
4.2. Princípios ordenadores: Coordenação intergovernamental e Clarificação de Competências	67
4.2.1. Mecanismos de Coordenação Intergovernamental	67
4.2.2. Clarificação de Competências	69
4.3. A Unidade do Modelo: vantagens e limitações	71
4.4. Conclusão	74
CONCLUSÃO.....	76
BIBLIOGRAFIA	80

LISTA DE ABREVIATURAS

- AC** - Assemblea de Catalunya – Assembleia da Catalunha
- ANP** - Assemblea Nacional Catalana - Assembleia Nacional Catalã
- AP** - Alianza Popular – Aliança Popular
- C's** – Ciudadanos - Cidadãos
- CDC** - Convergència Democràtica de Catalunya – Convergência Democrática da Catalunha
- CiU** - Convergència i Unió – Convergência e União
- CUP** - Candidatura d'Unitat Popular – Candidatura de Unidade Popular
- DC** - Demòcrates de Catalunya – Democratas da Catalunha
- ERC** - Esquerra Republicana de Catalunya – Esquerda Republicana Catalã
- ICV** - Iniciativa per Catalunya Verds - Iniciativa pela Catalunha Verdes
- JxCat** – Junts per Catalunya – Juntos pela Catalunha
- JxSi** – Junts pel Si – Juntos pelo Sim
- MES** - Moviment d'esquerres - Movimento de Esquerda
- PCE** - Partido Comunista de España – Partido Comunista de Espanha
- PDC** - Pacte Democràtic per Catalunya – Pacto Democrático pela Catalunha
- PDeCAT** - Partido Democrata Europeu Catalão
- PP** – Partido Popular – Partido Popular
- PPC** - Partido Popular Catalán – Partido Popular Catalão
- PSC** - Partit dels Socialistes de Catalunya – Partido dos Socialistas da Catalunha
- PSOE** - Partido Socialista Obrero Español – Partido Socialista Operário Espanhol
- PSUC** - Partit Socialista Unificat de Catalunya - Partido Socialista Unificado da Catalunha
- UDC** – Unió Democràtica de Catalunya – União Democrática da Catalunha

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabelas

TABELA 1 - DIFERENÇAS ENTRE ESTADO UNITÁRIO E ESTADO FEDERAL.....	17
TABELA 2 - POSIÇÃO ATUAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO QUE TOCA À PERTENÇA IDENTITÁRIA E SOLUÇÃO POLÍTICA PARA A CATALUNHA.....	41

Gráficos

GRÁFICO 1 - NÍVEL DE AUTONOMIA QUE OS CIDADÃOS ACHAM QUE A CATALUNHA JÁ DEVIA TER ATINGIDO EM NOVEMBRO 2019 (N=1,500; RESPOSTA SIMPLES; %)	42
GRÁFICO 2 - NÍVEL DE AUTONOMIA QUE OS CIDADÃOS ACHAM QUE A CATALUNHA JÁ DEVIA TER ATINGIDO EM NOVEMBRO 2019 (N=1,500; RESPOSTA SIMPLES; %)	42
GRÁFICO 3 - VARIAÇÃO NÍVEL DE AUTONOMIA QUE OS CIDADÃOS ACHAM QUE A CATALUNHA JÁ DEVIA TER ATINGIDO ENTRE 2006-2019 (EM %).....	44
GRÁFICO 4 - VARIAÇÃO NÍVEL DE AUTONOMIA QUE OS CIDADÃOS ACHAM QUE A CATALUNHA JÁ DEVIA TER ATINGIDO ENTRE 2006-2019 (EM %).....	44
GRÁFICO 5 - OPINIÃO DOS INQUIRIDOS SOBRE QUE MODELO POLÍTICO DEVE TER A CATALUNHA – NOVEMBRO 2019 (N=1,500; RESPOSTA SIMPLES; %)	45
GRÁFICO 6 - VARIAÇÃO NÍVEL DA OPINIÃO SOBRE O TIPO DE MODELO POLÍTICO A CATALUNHA DEVIA TER – DE MARÇO 2006 A NOVEMBRO DE 2019 (EM %).....	46
GRÁFICO 7 – RESPOSTA À QUESTÃO “QUER QUE A CATALUNHA SE TORNE UM ESTADO INDEPENDENTE?” (N=1,500; RESPOSTA SIMPLES; %).....	47
GRÁFICO 8 – VARIAÇÃO DA OPINIÃO SOBRE A INDEPENDÊNCIA DA CATALUNHA EM % (DEZEMBRO 2014 - NOVEMBRO 2019).....	48

INTRODUÇÃO

Esta introdução começa por explicar a problemática que levou à escolha do tema bem como o estado de arte para delimitar o campo de análise. Em seguida, apresentam-se as perguntas de investigação e as hipóteses propostas que servem como fio orientador da dissertação. Para terminar expõem-se as considerações metodológicas e a estrutura da dissertação.

Problemática e Justificativa

A situação social e política na Catalunha tem sofrido alterações drásticas desde 2006, tendo existindo um agravamento entre os anos de 2010 e 2012 e alcançando o seu clímax a outubro de 2017, aquando a realização do segundo referendo sobre a independência de Catalunha. Como consequência desse referendo, a 27 de outubro de 2017, foi aprovada pelo Parlamento Catalão a Declaração Unilateral de Independência da Catalunha. A razão da declaração da independência advém da insatisfação causada pelo falhanço da aprovação do acordo que levaria a um novo estatuto de autonomia para a Catalunha (Liñera e Cetrà, 2015).

Apesar deste processo ter sido despoletado pelo falhanço da aprovação do acordo que permitiria mais autonomia para a comunidade autónoma catalã, o início das relações tumultuosas sobre o papel das comunidades autónomas e, mais especificamente, do papel da acomodação nacionalista catalã em Espanha, é bem mais distante no tempo (Keating, 1996; Romão, 2012).

No que diz respeito ao conflito mais recente, o que levou à insatisfação mais generalizada na população, como já foi referido, foi o fracasso da aprovação do novo Estatuto de Autonomia para a Catalunha. Este processo de reforma do Estatuto de Autonomia catalão ocorreu entre fevereiro de 2004 e setembro de 2005. Neste processo foram postos em causa alguns dos artigos deste novo estatuto, pois, segundo alguns especialistas, estes artigos não respeitavam a constituição em vigor (Colino, 2009: 8). O rascunho foi aprovado, a 30 de setembro de 2005, com 89% dos votos, pelos partidos que governavam a Catalunha, tendo a oposição apenas do Partido Popular da Catalunha (PPC) (*Ibidem*, p.9). Em junho de 2006 este estatuto foi referendado e aprovado com 73,91% (Branco, 2006).

Após a aprovação do Parlamento Catalão, a 30 de setembro de 2005, a proposta de reforma foi aprovada no Congresso dos Deputados, em novembro de 2005. No prosseguimento, o Partido Popular (PP) enviou o estatuto para o Tribunal Constitucional. Apesar desta situação não ser a ideal, era estável. Todavia, esta situação agravou-se quando, em 2010, este mesmo tribunal declarou a reforma inconstitucional. Neste ano, catorze artigos da proposta foram declarados inconstitucionais e a própria

ideia espelhada no preâmbulo do Estatuto de Autonomia catalão de que a Catalunha é uma “nação” foi declarada como inválida do ponto de vista legal (Liñeira and Cetrà, 2015).

Esta tomada de posição do Tribunal Constitucional, combinado com a vitória do PP nas eleições de 2011, fez com que a polarização aumentasse, o que levou a maior saliência da questão da independência (Guibernau, 2013; Liñeira e Cetrà, 2015). Embora esta saliência não se traduzisse na ideia de que o movimento nacionalista catalão tenha defendido sempre a independência, que não defendeu, isto quer apenas dizer que esta vitória do PP levou a um aumento de pessoas que mudaram de opinião a favor da independência, passando de 14% em 2006 para perto de 45% em 2014 (Liñeira e Cetrà, 2015).

Nas eleições regionais na Catalunha em 2012 existiu o mandato para a realização do referendo sobre o futuro político da Catalunha. Isto aconteceu porque, a 25 de setembro de 2012, Artur Mas considerou que era impossível assegurar o compromisso de reforma fiscal com o governo de Mariano Rajoy (PP) e, por isso, defendeu que era necessário ouvir a voz das pessoas para se compreender qual a sua posição. Para este efeito, Mas defendeu a autonomia fiscal total e pediu autoridade democrática, através do voto popular, para levar estas propostas a bom porto (Martí, 2013). Neste cenário, a Convergência e União (CiU), liderada por Artur Mas, venceu as eleições na Catalunha com 30,7% dos votos. Apesar desta vitória, em comparação com 2010, a CiU perdeu 7,73% dos votos. Ainda assim, foi aprovada, em 2013, a resolução que defendia a Catalunha como um “sujeito político soberano” (Martí, 2013:514), o que fez com que existisse maioria a favor do “direito de decidir” o estatuto da Catalunha. Em 2014 foi realizado o referendo sobre o futuro político da Catalunha onde, à questão “Quer que a Catalunha seja um Estado? Se sim, deseja que este estado seja independente?”, venceu o “sim” com 86,7% dos votos (Catalunya, 2014), embora este resultado não fosse vinculativo.

Na sucessão destes acontecimentos e com a recusa do governo espanhol em aceitar o resultado da votação, em 2015, o presidente catalão Artur Mas marcou eleições que seriam plebiscitárias, isto é, serviram também como referendo à independência. Isto significa que se existisse maioria resultante desta eleição, esta seria aceite como votação a favor da independência. O resultado destas eleições revelou a vitória da coligação pró-independência Junts pel Sí (JxSí) - coligação entre CDC (Convergència Democràtica de Catalunya)¹, Esquerda Republicana Catalã (ERC), Democratas da Catalunha (DC) e Movimento de Esquerda (MES) - com 39,59% dos votos. Não obstante, houve outro vencedor, o

¹ Que em julho de 2016 foi substituído pelo PDeCAT (Partido Democrata Europeu Catalão)

Ciudadanos (C's), que ganhou quase meio milhão de votos e aumentou a sua percentagem em relação à eleição anterior em 10%, tornando-se o segundo maior partido no parlamento catalão. Como consequência deste resultado, os partidos que defendem a independência obtiveram uma maioria de 72 lugares, enquanto os partidos contra a independência obtiveram um total de 52 lugares (Martí and Cetrà, 2016), sendo que para a maioria são necessários o mínimo de 68 lugares.

No seguimento deste processo, a 1 de outubro de 2017, o governo catalão promoveu o referendo para a independência com a questão “Quer que a Catalunha seja um país independente na forma de uma república?” onde o resultado, com a estimativa de 43% de abstenção, foi de 90,2% a favor do “Sim” e 7,8% a favor do não (Cetrà *et al.* 2018). Com a posição do PP, que liderava o governo espanhol, de que o referendo era inconstitucional, este foi suspenso pelo Tribunal Constitucional. A 27 de outubro de 2017, Carles Puigdemont, Presidente do Governo catalão, declarou a independência, embora também decidisse adiar nesse mesmo momento o processo para tentar o acordo com o governo espanhol. Em consequência, foi aprovada pelo senado a aplicação do artigo 155^o e foram agendadas novas eleições para o dia 21 de dezembro.

Como é possível compreender, esta discórdia trouxe algumas consequências políticas, sociais e económicas. As consequências políticas deveram-se ao deterioramento das relações entre os partidos. Partidos como a Convergència Democràtica de Catalunya (CDC), e Iniciativa per Catalunya Verds (ICV)³, a ERC e a Candidatura d'Unitat Popular (CUP)⁴ - que de forma geral defendiam a independência – entraram em choque com os partidos que não a defendem como os partidos filiados aos partidos nacionais - o PPC (ligado ao Partido Popular), o Partido Socialista Catalão (PSC)⁵ - e C's que são contra a solução independentista.

A consequência de cariz social baseia-se no extremar de posições, nomeadamente no que diz respeito à opinião dos cidadãos. Como mostram Guibernau (2013) e Liñeira e Cetrà (2015), os próprios cidadãos começaram a ter opiniões distintas quanto à independência, o que originou manifestações a favor da mesma. Este conflito social, em conjunto com a instabilidade política, conduziu à realização de

² Artigo 155.º “Se uma Comunidade Autónoma não cumprisse as obrigações que a Constituição ou outras leis lhe imponham, ou atuar de forma que atente gravemente ao interesse geral de Espanha, o Governo, prévio requerimento ao Presidente da Comunidade Autónoma e, no caso de não ser atendido, com a aprovação por maioria absoluta do Senado, poderá adotar as medidas necessárias para obrigar aquela ao cumprimento forçoso das ditas obrigações ou para a proteção do mencionado interesse geral.” In Espanhola, C., n.d. Constitución Española Junta de Castilla y León Junta de Castilla y León. [online] Disponível em: <<https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/CEportugués.pdf>>.

³ Estes são partidos que historicamente não defendem a independência, mas que, por consequência do conflito referido, passaram a defender.

⁴ Estes são partidos que historicamente defendem a independência.

⁵ O PSC, por consequência de ser filiado ao Partido Socialista Operário Espanhol, defende mais autonomia para as comunidades autónomas.

referendos (em 2014 e 2017), eleições (em 2015 e 2017) e manifestações (entre 2012 e 2017) tanto em defesa da independência como em sentido da defesa do Estado Espanhol (em 2017).

Este conflito provocou também problemas económicos. Muitas empresas com sede em várias cidades da Catalunha viram-se obrigadas a deslocar-se para outros pontos de Espanha. Por motivo da indecisão política que se fazia viver na Catalunha, muitas empresas preferiram abandonar a região à procura de regiões que não se encontrassem numa instabilidade crescente (Alves, 2017; Curvelo, 2018).

Aquando da realização destas reivindicações e manifestações, um dos argumentos usados pelos partidos nacionalistas catalães para pedir a independência baseou-se no argumento histórico-cultural de que existe uma identidade própria catalã com história, língua e cultura comuns, o que os diferencia de Espanha enquanto país, argumento esse que não é acompanhado pelo governo central, que defende uma Espanha una cultural, histórica e linguisticamente, com algumas matizes estabelecidas na constituição (Liñeira e Cetrà, 2015).

Já do ponto de vista económico, o argumento utilizado para pedir a independência prende-se com a ideia de que a Catalunha estaria melhor sem pertencer a Espanha, utilizando como exemplo prático a existência de mais fundos para os próprios catalães, ao invés de desequilíbrios fiscais que a relação com o estado espanhol, segundo estes, traz (*Ibidem*, 2015:6). De modo diverso, o governo em Madrid não admite esse cenário e mantém a sua posição de uma Espanha una, tal como a Constituição espanhola estabelece.

Exposto este cenário de conflito alargado, ou seja, conflito que mexe não só com a região da Catalunha, mas também com Espanha, enquanto país, por virtude do pedido de independência, pode afirmar-se que existe um problema crucial que motiva esta dissertação e que se traduz nas perguntas de investigação inframencionadas. Os estados unitários como o Espanhol, mesmo sendo descentralizados (Ruano, 2017; Vieyetz, 2019), são baseados num princípio centralizado do poder, ou seja, têm a soberania única, o que limita a autonomia regional, não permitindo que esta se possa expressar de forma plena. Isto traduz-se num problema de soberania, pois tanto Espanha como a Catalunha se baseiam no conceito moderno de soberania – conceito definido por Hague e Harrop (2004:8) como “(...) *the ultimate source of authority in a society. The sovereign is the highest and final decision-maker within a community. Sovereignty is a legal title which is possessed in its entirety or not at all*”, ou seja, baseado na ideia de soberania una e indivisível.

Também do ponto de vista organizacional, mais particularmente no que toca à divisão de competências entre níveis de governação - também designada de “forma de Estado” (Fossum and

Jachtenfuchs, 2017) -, o atual modelo de estado espanhol apresenta disfuncionalidades que impossibilitam o exercício pleno da autonomia política das Comunidades Autónomas, incluindo a Catalunha. Assim, ao distinguir-se da autonomia territorial – ou comumente designada de ‘autonomia política’ -, a autonomia funcional remete para a dimensão da execução das competências, partilhadas e exclusivas, conferidas às Comunidades Autónomas no quadro do Estado Espanhol. Estas disfuncionalidades organizacionais são essencialmente duas: 1) a debilidade dos mecanismos de coordenação das relações intergovernamentais e 2) ausência de uma clara divisão de competências entre nível regional e nacional (divisão do self-rule e shared rule).

Dentro desta conjuntura, o propósito desta dissertação é reconsiderar a organização do estado espanhol enquanto “forma de estado”, procurando encontrar uma solução organizacional que possa maximizar a ‘autonomia funcional’ da Comunidade Autónoma da Catalunha no quadro do Estado espanhol, contribuindo para o apaziguamento do conflito e preservação da integridade territorial do Estado espanhol. Nesse sentido, procurar-se-á sustentar a passagem de um estado unitário regionalizado para um Estado federal, expressando os valores do federalismo, assentes no princípio da soberania partilhada e da solidariedade (King, 1982; Burgess, 2012). Por outro lado, identificar-se-ão dois princípios normativos cuja aplicação procurará assegurar a acomodação da autonomia funcional da Catalunha no quadro de um Estado federal.

Este modelo é, a nosso ver, ‘funcional’ por dois motivos. Primeiro, porque visa consagrar uma resposta ‘funcional’ a um problema de natureza política e identitária. Segundo, porque esta é uma proposta que visa consagrar a estabilidade política ao gizar um modelo de organização territorial capaz de delimitar esferas de autoridade política no quadro do Estado Espanhol.

Estado da Arte

Esta dissertação tem como propósito genérico responder aos problemas supramencionados e, para este efeito, foi feita a análise bibliográfica para que se pudesse compreender o fenómeno em questão.

Foi notado, após a análise feita, que os partidos políticos catalães exigem o autogoverno da região catalã, ou seja, mais autonomia. Para obterem esse autogoverno, alguns partidos como a ERC ou o PDeCat, partidos do governo regional catalão, utilizam argumentos identitários, o que significa que utilizam a sua história e características culturais particulares como defesa desse direito de autogoverno.

Sendo que o governo central espanhol não aceita como argumentação esta defesa dos partidos independentistas, entrou-se num impasse. Posto que partem de uma visão da soberania advém do conceito moderno da mesma, em que a soberania é indivisível da dimensão territorial, é natural que nenhuma das partes queira ceder, pois tal traduzir-se-ia numa perda da soberania.

Para responder a este impasse, esta dissertação apresenta um modelo federal com princípios normativos próprios que visam diluir o conflito por forma a manter a estabilidade política. Este modelo irá responder a esta acomodação do governo da Catalunha na sua dimensão funcional. Para isto, é necessário resolver as disfuncionalidades encontradas na atual forma do Estado Espanhol – Estado Unitário Descentralizado. Essas disfuncionalidades são essencialmente duas: 1) debilidade dos mecanismos de coordenação das relações intergovernamentais e 2) ausência de uma clara divisão de competências entre nível regional e nacional (divisão do self-rule e shared rule).

É neste contexto que se considera que a existência destas disfuncionalidades no atual estado Espanhol se traduz numa fraca acomodação nacionalista catalã em Espanha e, por consequência, faz com que exista alguma instabilidade, como é exemplo o conflito aqui já referido. É importante referir que neste último aspeto, o trabalho de autores como César Colino (2013), María Salvador Martínez (2013), Ruiz Vieytes (2019) e Nicole Bolleyer (2006) é bastante relevante, pois são autores que trabalharam com o objetivo de perceber as disfuncionalidades que existem com a acomodação nacionalista catalã no atual estado espanhol, percebendo o tipo de estado e como este funciona, tirando dessa análise as conclusões necessárias.

A resolução dos problemas supramencionados passa por apresentar aquele que foi denominado de federalismo funcional. Este tipo de federalismo surge como um meio para a resolução do problema da soberania e da organização política do estado espanhol, complementado com a resolução das disfuncionalidades encontradas através de princípios normativos, ao contrário do que a bibliografia atual parece apresentar.

Considera-se então que este modelo federal funcional permitirá resolver o problema da soberania através da soberania “partilhada” (Heywood, 2000), inerente aos modelos federais, por se basearem no conceito de federalismo, e da divisão de competências através da alteração para um estado federal. De igual modo, as disfuncionalidades identificadas no modelo actual poderão ser sanadas mediante a aplicação de dois princípios normativos, a saber: 1) coordenação intergovernamental e 2) clarificação de competências partilhadas entre níveis de governação.

Ao eleger estes dois princípios como princípios estruturantes dentro de uma federação, este modelo procura possibilitar uma “partilha” de soberania através da federação e responder às disfuncionalidades particulares do atual modelo espanhol pois, sem as resolver, não será possível a acomodação nacionalista catalã na sua dimensão funcional, salvaguardando, portanto, a integridade territorial do Estado Espanhol.

Para se perceber aquilo que já existia na literatura e as soluções que existem para responder aos problemas encontrados em Espanha foi necessária uma exaustiva análise bibliográfica. Foi também necessário compreender a história, tanto de Espanha como da Catalunha, para que se percebessem os antecedentes das relações entre o poder central e esta região em particular. Neste tópico existe uma panóplia de autores de referência. Autores como Michael Keating em *“Nations against the State”* (1996) ou Montserrat Guibernau em *“Catalan Nationalism: Francoism, transition and democracy”* (2004) tratam a história política de Espanha e da Catalunha em particular, definindo o nacionalismo catalão, explicando as suas raízes e lugar na história de Espanha e da Catalunha. Autores como José Magone em *“Contemporary Spanish Politics”* (2004) ou Paul Heywood em *“The Government and Politics of Spain”* (1995) fazem uma recensão histórica da política de Espanha, interpretando-a e identificando o modelo político-constitucional do país. Também é importante referir, nesta área da história, o trabalho de autores como Xosé M. Núñez Seixas (1995) ou Romão Filipe Vasconcelos (2017), que dão o seu contributo para a discussão sobre o nacionalismo catalão e o fenómeno político espanhol.

Embora o trabalho destes autores seja crucial na explicação e interpretação histórica, não é suficiente cingir-se a ele, principalmente porque é também necessário enquadrar e perceber os fenómenos particulares após o início do fenómeno de oposição entre a região Catalã e o governo central espanhol. Assim, após uma análise documental, é necessário referir os vários trabalhos de autores como César Colino (2008,2009), Robert Liñeira e Daniel Cetrà (2015) e David Martí (2013) e com Cetrà (2016), que se dedicaram a estudar o fenómeno político que aconteceu entre a Catalunha e o governo espanhol. A análise destes autores permite, portanto, explicar a história do fenómeno de oposição que aconteceu depois da rotura da reforma que iria dar mais autonomia às regiões, pois dão uma grande incidência sobre as eleições e referendos na Catalunha, que são fenómenos fundamentais na explicação e clarificação do conflito em questão.

Depois de se perceberem as razões que levaram à oposição, foi preciso perceber, em termos gerais, quais as possíveis soluções já existentes que pudessem ajudar a resolver um problema de relação – com décadas - entre a região catalã e o poder central espanhol. Para isso foi preciso analisar alguns

autores que se centraram em apresentar propostas para resolver a atribulada relação entre a Catalunha e o poder central e foram focados nomes como Ferran Requejo (2005), Montserrat Guibernau (2004) e José M. Ruano (2017), pois apresentam soluções reconhecidas.

O trabalho de Ferran Requejo (2005) é um trabalho de referência e que se apresenta como uma possível resposta ao problema da acomodação nacionalista em Espanha como uma solução de base federal, mas que se foca na resposta ao problema identitário, através do que este denomina de *plural federalism*. Para este autor a resposta à questão identitária é fulcral para resolver o problema da acomodação nacionalista catalã em Espanha, pois é necessário reconhecer, constitucionalmente, a multinacionalidade que Espanha enfrenta (Requejo, 2005:57). Na mesma linha de pensamento, também o trabalho de Guibernau (2004) é importante para esta discussão. Como refere a autora (*ibidem*, p.7):

“The recognition of a community as a nation entails specific rights, because being a nation tends to imply a link to a particular territory, sharing a common culture and history and demanding the right to self-determination. Defining a specific community as a nation implies a more or less explicit acceptance of the legitimacy of the state that claims to represent it. However, if the nation does not possess its own state, then it involves no implicit recognition of the right of this nation to self-determination, which does not necessarily have to result in a demand for independence”.

Em suma, a proposta de Guibernau prende-se com o reconhecimento das características culturais e língua catalãs que legitimam o seu direito à autodeterminação, ou seja, o direito da nação catalã se governar a si própria, mesmo que isso não implique a constituição de um Estado independente.

Já o trabalho de José M. Ruano (2017) foca-se numa abordagem ‘funcional’ como solução para o conflito político e identitário, mas não apresenta um modelo concreto. O nosso trabalho dá continuidade ao trabalho desenvolvido por Ruano, dando-lhe maior expressão prática, e cruzando os contributos da literatura que oferece um amplo debate sobre a noção de ‘autonomia’ e dos trabalhos desenvolvidos no quadro do federalismo (King, 1982; Burgess, 2012).

Após esta análise bibliográfica, pode verificar-se que os dois primeiros exemplos de literatura apresentam os seus argumentos para a resposta ao problema da autonomia catalã em Espanha através de uma forte ligação à identidade, ou seja, estes dois autores, Requejo e Guibernau, apresentam soluções, ou o caminho para a solução, tendo por base sempre uma resposta ao problema identitário,

usando com argumentação o reconhecimento histórico-cultural da Catalunha. O problema reside mesmo aí: no facto de estas respostas estarem intimamente ligadas à questão da cultura e da língua catalãs. O foco, ao estar na resposta de um ponto de vista identitário, faz com que exista um choque de opiniões entre aqueles que, como os partidos do centro-direita à direita, acreditam ser a visão de unidade histórica, cultural e política em Espanha, e aqueles que defendem o reconhecimento identitário das nacionalidades, o que faz com que até hoje não apresentasse uma solução duradoura por ser um assunto em que nenhuma das partes quer ceder. Isto traduz-se naturalmente em conflitos, como é claramente exemplo o que aqui se refere.

O terceiro exemplo já vai por outra via. Embora apresente algumas soluções para uma resolução funcional de algumas partes do problema, não apresenta uma solução específica, apenas apresenta soluções para disfuncionalidades pontuais, mas não resolve outros problemas como a questão da soberania. Contudo, não deixa de ser um exemplo importante de como a resolução do problema da autonomia catalã em Espanha tem também que passar por uma resposta do ponto de vista político.

Apresentada a bibliografia e a discussão em torno da resposta a estes problemas, é importante perceber qual a diferença entre a literatura atual e aquilo que esta dissertação traz como inovação. Em primeiro lugar, esta dissertação apresenta um conceito de federalismo funcional que visa atribuir maior autonomia às regiões, particularmente à catalã. Este conceito é diferente do que já foi apresentado pelos autores referenciados por várias razões. A primeira porque é um conceito que se foca na resposta política a problemas políticos, não utilizado a argumentação identitária como tem sido feito por vários autores. A segunda porque é um conceito que, por ser baseado exclusivamente numa resposta funcional, é uma proposta de meio termo, ou seja, de compromisso, o que significa que ambas as partes – contra e a favor da independência - terão que ceder por forma a obter um apaziguamento de relações e um modelo que funcione para todos. Para isto acontecer é necessária moderação, o que pode ajudar no apaziguamento do conflito.

Em segundo lugar, porque responde ao problema da soberania através da alteração para um modelo federal que, com base no princípio do federalismo da soberania “partilhada” e das características inerentes de uma federação, como será explicado no capítulo IV, ajudarão a apaziguar o conflito, delimitando e definindo as respetivas esferas de poder.

Em terceiro lugar, com as duas propostas de resolução das disfuncionalidades encontradas, será possível resolvê-las, o que permite ampliar o nível de autonomia política ‘real’ das diferentes comunidades autónomas, particularmente para a Catalunha, no quadro do Estado Espanhol.

Em suma, este modelo federal 'funcional' distingue-se de propostas anteriores, pois visa resolver 'disfuncionalidades organizacionais' que afetam o exercício de competências políticas, (partilhadas e exclusivas) e não problemas com fundação política ou identitária. Em jeito de nota final, poderá afirmar-se que este modelo federal poderá ser apelidado de pós-moderno pois baseia-se num conceito de soberania que difere do paradigma moderno da mesma, ao apresentar-se como dividida e partilhada, tal como invoca Keating (1996:98). De igual modo, a soberania colocada a debate nesta dissertação não é uma 'soberania territorial', mas sim uma 'soberania funcional', tal como refere Neil Walker no seu livro intitulado '*Sovereignty in Transition*' (2003).

Pergunta de investigação e hipótese de trabalho

Com a problemática, a justificativa e o estado de arte explicados, é preciso perceber a pergunta de investigação para este trabalho.

De acordo com Blaikie (2010:57), as questões de pesquisa podem ser agrupadas em três categorias principais: "o quê", "porquê" e "como". Estas diferentes categorias de perguntas de pesquisa visam responder a diferentes tipos de objetivos de pesquisa, neste caso: descrever, explicar/entender e mudar, relacionando-se, assim, a três níveis diferentes de abstração. Esta dissertação focar-se-á no "como", porque este tipo de trabalho procura trilhar novos caminhos analíticos nunca explorados. Como refere o mesmo autor "*How questions are concerned with bringing about change, with practical outcomes and intervention*" (Blaikie, 2010:60).

Embora formulada sobre a aparência de um 'quê?', o nosso trabalho de investigação procurará responder a um 'como' na medida em que procurará investigar de que forma (logo como) poderá a autonomia funcional da Catalunha ser acomodada no quadro do Estado Espanhol. É neste contexto que este trabalho tem uma pergunta de investigação principal que é:

"Que forma de estado poderá acomodar a autonomia funcional da região da Catalunha dentro do estado da Espanha?"

E uma derivada, que é:

"Em que princípios normativos deverá assentar essa nova forma de Estado?"

Postas estas questões, a hipótese formulada para a primeira questão é:

“O federalismo de tipo funcional poderá acomodar a autonomia funcional da Catalunha dentro do Estado da Espanha.”

E a hipótese derivada é:

“Este modelo deverá assentar nos princípios normativos da Coordenação Intergovernamental e Clarificação de Competências, sanando as disfuncionalidades do modelo atual”.

Metodologia

Após a definição do ponto de partida da investigação passa-se agora a apresentar os procedimentos metodológicos. Segundo Lima (1971:559), *“a metodologia consistirá na análise sistemática e crítica dos pressupostos, princípios e procedimentos lógicos que moldam a investigação de determinados problemas sociológicos. Situam-se aqui as questões relacionadas com a estratégia de pesquisa a adotar em referência e adequação a certos objetos de análise e em ordem à relação e integração dos resultados obtidos através do uso das técnicas”.*

Quanto à metodologia do trabalho em questão, serão recolhidos dados de fontes secundárias como artigos científicos, monografias e notícias que se debrucem sobre a temática. Neste sentido, esta dissertação rege-se pela lógica que guia as sucessivas etapas de recolha, análise e interpretação da informação dos métodos qualitativos. Assim, as principais técnicas são as documentais.

Após a observação dos dados documentais, proceder-se-á ao tratamento da informação recolhida, de forma a permitir uma interpretação da teoria já desenvolvida e formar uma teoria mais completa para permitir trazer uma resposta à pergunta de investigação.

No que toca à delimitação temporal da investigação, no caso do contexto histórico da Catalunha será de 2005 a 2018, embora seja explicado o contexto histórico anterior.

Estrutura da tese

Após estabelecer as condições essenciais para a realização desta dissertação que foram sendo estabelecidas nesta Introdução, **o capítulo I** servirá para a clarificação de conceitos.

No **capítulo II** irá fazer-se uma contextualização da evolução da acomodação nacionalista catalã e das posições dos partidos políticos diretamente ligados a este processo.

No **capítulo III** irá fazer-se a contextualização de como está organizado o estado espanhol, bem como as disfuncionalidades que este apresenta, que dificultam a resolução do conflito entre a região catalã e o poder central.

No **capítulo IV** irá apresentar-se a proposta de modelo federal para a acomodação nacionalista catalã na sua dimensão funcional. Este capítulo tratará os princípios norteadores que deverão guiar este modelo federal, bem como as suas características particulares. Este capítulo tratará também de algumas limitações do modelo proposto.

Na **conclusão**, sintetizar-se-á toda a informação e conclusões retiradas ao longo deste trabalho.

CAPÍTULO I – CLARIFICAÇÃO CONCEPTUAL

1.1. Autonomia Funcional: definição

O conceito de autonomia está sujeito a várias interpretações – principalmente tendo em conta o contexto em que está inserido – mas, em termos genéricos, autonomia pode significar o garante de autogoverno a uma região ou grupo de pessoas, reconhecendo-lhe independência parcial, como refere Heintze (1998:7), ou seja, é um conceito político.

Dentro do conceito de autonomia existe um tipo de autonomia que é a autonomia funcional. Como refere Heintze (1998), este conceito equivale a falar em autonomia de decisão política através da transferência de competências, mas não atribui qualidades plenas e totais que decorrem da posse da soberania, ou seja, que poderiam advir de uma autonomia territorial. Em termos globais, este autor define autonomia funcional como *“transferring selected State functions and rights to a private minority group organizations without the interference of the State”* (Ibidem, p.23). Em suma, ‘autonomia funcional’ remete para a autonomia de entidades sub-estatais no exercício das suas funções, realçando, portanto, a dimensão funcional da autonomia e distinguindo-se, por conseguinte, da autonomia política. Com base nesta definição, nesta tese, não iremos debater como as diferentes ‘formas de estado’ – estado unitário regionalizado e um Estado federal - acomodam (ou não) a autonomia política (territorial), mas sim como estas acomodam (ou não) a possibilidade da sua execução.

Este conceito faz sentido nessa dissertação pois o objetivo desta é apresentar um modelo federal com enfoque na atribuição de maior autonomia funcional às regiões espanholas, em particular a Catalunha, atendendo às disfuncionalidades presentes no modelo atual.

1.2. Formas de Estado: definição e tipologia

Embora existam estados soberanos e não soberanos, aqueles que interessa compreender neste momento são apenas os soberanos. Ainda que se possa partir do critério da soberania para analisar a situação – e a soberania também é importante nesta dissertação -, o que é primordial analisar é como as competências são divididas entre níveis de governação em cada forma de estado e em que princípio(s) assentam essa distribuição. Por essa razão, por formas de estado pode entender-se a forma como o estado está organizado. Para isso, é estudado o tipo de estado atual em Espanha, o Estados Unitário - mais particularmente o Descentralizado ou Regionalizado -, e aquele que se propõe nesta dissertação, o Estado Federal.

1.2.1. Estado Unitário

A noção de Estado Unitário, segundo António José Fernandes (2010:100), é que o *“Estado unitário é um Estado simples, em que há um só Poder político para todo o território”*. Também como referem Roskin *et al.* (2011:63) *“A unitary system accords its component areas little or no autonomy; most governance radiates from the capital city”*.

Dentro desta forma de estado, existem dois tipos, o unitário descentralizado (ou regionalizado) e o centralizado, sendo que o centralizado é aquele tipo de estado cuja autonomia das coletividades territoriais é muito reduzida e o descentralizado onde existe maior autonomia para as coletividades (Fernandes, 2010:100-111).

Elazar (1997) constata que o clássico estado unitário pode ter um modelo de pirâmide, baseado num modelo hierárquico, com uma organização baseada na autoridade e na cadeia de comando, onde o nível com mais poder é o mais importante e toma as decisões. Já o modelo centro-periferia é mais orgânico do que o de pirâmide, embora seja também um modelo cuja autoridade está concentrada. Neste modelo o poder está concentrado ou disperso por vontade do poder central. O que é importante constatar é a forma de organização deste, sendo que o estado unitário tem um modelo de decisão *top-down*, o que faz com que a decisão seja sempre do topo.

1.2.2. Estado Unitário Descentralizado ou Regionalizado

A definição deste estado é, segundo António José Fernandes (2010:111), um estado simples, como é inerente dos estados unitários, onde o poder político é único para todo o território, mas onde existe um *“aumento dos poderes das autoridades eleitas para os órgãos das coletividades locais e regionais em detrimento das atribuições das autoridades nacionais.”*

No caso Espanhol, pode também chamar-se de Estado unitário regionalizado pois as regiões têm algum poder. Como refere Swenden (2006:14), neste tipo de estado *“the centre may be willing to recognize a greater role for the regions if that can safeguard or expand its political support across the state. Strong forms of regionalism may produce a regionalized state (or transform the latter into a full-fledged federation)”*.

Embora este tipo de estado tenha atribuição de maiores competências para coletividades locais e regionais, não deixa de ser um modelo de organização/decisão *top-down*, o que faz com que, ultimamente, os poderes possam ser retirados a essas coletividades regionais ou locais.

1.2.3. Estado Federal

O conceito de Federação está intimamente ligado ao princípio do Federalismo. Em termos gerais, o Federalismo é um princípio de ordenação do poder que engloba sistemas políticos de vários tipos. Este tipo de ordenação, como refere (Watts, 1996:6-7) “(...) refers to the advocacy of multi-tiered government combining elements of shared-rule and regional self-rule”.

O conceito de federalismo está intimamente ligado ao conceito de soberania partilhada pois, como refere John Law (2013:95) “(...) federalism means simply ‘a division of sovereignty between two levels of government’”. E completa dizendo que “Sovereignty is thus generally believed today to inhere in neither level exclusively under federalism, but to be the property – in part – of both”, ou seja, a soberania é “partilhada”. Como confirma Heywood, (2000:240) “As a political form ... federalism requires the existence of two distinct levels of government, neither of which is legally or politically subordinate to the other. Its central feature is therefore the notion of shared sovereignty”.

Alicerçado neste princípio do federalismo, as federações referem-se a arranjos organizacionais do princípio do federalismo. Como diria King (1982): *‘Federal theorizing draws an important distinction between federalism and federation. Federalism as was noted above refers to basic values and justifying principles, and federation refers to the institutional make-up of any federal system’*⁶. Nestes modelos o poder é disperso em múltiplos centros, ao contrário dos modelos unitários que só têm um (Elazar, 1997). Nas Federações a constituição escrita é a base do poder, pois é baseada na vontade das partes constituintes. Em suma, a constituição estabelece “as regras do jogo”.

As Federações são, como refere Watts (1998:121):

“ (...) a compound polity combining constituent units and a general government, each possessing powers delegated to it by the people through a constitution, each empowered to deal directly with the citizens in the exercise of a significant portion of its legislative, administrative, and taxing powers, and each directly elected by its citizens”.

Como refere ainda Freeman (1972:3), estas são:

⁶ Embora possamos identificar federações de tipo cooperativo ou competitivo, iremos atender apenas às características genéricas da federação enquanto ‘tipo-ideal’ para tornar clara a lógica subjacente à distribuição do poder política entre níveis de governo.

“A Federal Union will form one state in relation to other powers, but many states as regards its internal administration. This complete division of sovereignty we look upon as essential to the absolute perfection of the Federal Union.”

A Federação é distinta de um Estado Unitário Descentralizado por ser um modelo heterárquico, ou seja, existe igualdade na relação *bottom-up* e *top-down* protegida pela constituição, tem o poder disperso e a soberania é única – na federação – mas na prática a soberania é partilhada por razão dessa igualdade. Ao ter os poderes regionais definidos na constituição, estes protegidos do poder central, evitando assim limitações à autonomia regional, como acontece com o Estado Unitário Descentralizado.

1.2.4. Comparação entre formas de Estado

Para se perceberem mais sistematicamente as diferenças, e embora partilhem algumas características, existem diferenças estruturais que são importantes de referir. Posto isto, através deste quadro podem ver-se quais as características das duas formas de estado, percebendo também as diferenças entre eles.

Tabela 1 - Diferenças entre Estado Unitário e Estado Federal

	Estado Unitário	Federação
Princípio subjacente à organização do poder político	<ul style="list-style-type: none"> • Hierarquia (desigualdade/top-down) 	<ul style="list-style-type: none"> • Heterarquia (igualdade/top-down e bottom-up)
Centros de poder	<ul style="list-style-type: none"> • Um único centro de poder 	<ul style="list-style-type: none"> • Múltiplos centros de poder
Soberania	<ul style="list-style-type: none"> • Única e indivisível⁷ 	<ul style="list-style-type: none"> • Una, mas divisível
Pertença identitária	<ul style="list-style-type: none"> • Uma identidade, uma nação 	<ul style="list-style-type: none"> • Múltiplas identidades, múltiplas nações ou nacionalidades⁸
Qualidade da Comunicação	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de comunicação 	<ul style="list-style-type: none"> • Presença de comunicação⁹
Nível de Compromisso	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de compromisso na constituição 	<ul style="list-style-type: none"> • Presença de um compromisso de igualdade escrito numa Constituição

⁷ Orientado e baseado no modelo do Estado Moderno, o que significa a sobreposição identidade e organização política;

⁸ Faz a distinção entre a dimensão funcional/política e dimensão identitária segundo um paradigma pós-moderno, logo permite múltiplos arranjos funcionais (acomodação funcional mediante arranjos institucionais distintos) e identitários (acomodação identitária plurinacional);

⁹ A comunicação é fundamental para que o sistema funcione;

1.3. Disfuncionalidades e Princípios Normativos: Definição

Os conceitos de Disfuncionalidades e de Princípios normativos são também bastante importantes neste trabalho, pois, sendo que se apresentam “disfuncionalidades” de um tipo de Estado Unitário e “princípios normativos” de um modelo federal funcional, é essencial perceber-se do que se fala quando se referem estes conceitos.

Partindo da definição de “disfunção”¹⁰ no dicionário Priberam da Língua Portuguesa, esta significa “mau funcionamento”. Assim, sendo “disfuncionalidade” algo que é disfuncional, neste caso particular, disfuncionalidade é algo que não funciona no atual tipo de estado em Espanha. É um erro, um impedimento a algo. Nesta conjuntura, as disfuncionalidades são todos aqueles problemas de natureza organizacional que limitam a autonomia das regiões.

Já “princípios normativos”, segundo José Gomes Canotilho (1998:1035), são “*normas jurídicas impositivas de otimização, compatíveis com vários graus de concretização*”. Estes princípios são harmónicos entre si, o que significa que “*constituem exigências de otimização, e os valores e interesses inseridos podem ser balanceados*” (Treméa, 2013:184).

Nesta dissertação os princípios normativos têm um propósito complementar. Embora distintos das formas de estado, estes princípios têm como objetivo complementar o modelo federal pois, ao serem identificadas disfuncionalidades no atual modelo, os princípios servem como resposta a estas, por forma a complementar o modelo que aqui se apresenta.

¹⁰ “disfunção”, in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2020, <https://dicionario.priberam.org/disfun%C3%A7%C3%A3o> [consultado em 05-10-2020].

CAPÍTULO II - A EVOLUÇÃO DO MOVIMENTO NACIONALISTA NA CATALUNHA

2.1. História espanhola e catalã antes do conflito (1812-2003)

A história de Espanha remonta a centenas de anos atrás, bem como a história particular da Catalunha. Durante centenas de anos, várias foram as reivindicações de soberania e guerras travadas entre regiões, bem como, mais particularmente, entre a nação espanhola e a Catalunha. Embora a compreensão dessa história seja importante para perceber as raízes mais profundas da acomodação nacionalista em Espanha, não é objetivo desta dissertação fazer uma análise estritamente histórica. É sim objetivo perceber as matizes e momentos cruciais dessa história para se compreender o contexto da acomodação nacionalista catalã na Espanha atual.

Antes de avançar com mais detalhe para a história de Espanha e, em particular, da Catalunha, é importante perceber o que se entende por nacionalismo catalão. Dada a antiguidade já referida, percebe-se que o nacionalismo catalão não é atual. Este nacionalismo tem raízes históricas que remontam à Idade Média (Keating, 1996). O nacionalismo catalão, em termos gerais, prende-se com a ideia de que a região da Catalunha tem características distintas, como língua própria, relação própria com as tradições e símbolos catalães e memória histórica que, por vezes, se opõe ao regime espanhol (*Ibidem*).

A Catalunha, em si, sempre esteve ligada a um tipo de cultura de contratualismo, ou seja, a cultura de estabelecer pactos como meio de atingir os seus fins, isto porque segundo Giner (1984) e Keating (1996), sendo que a soberania dividida, até porque como a atividade comercial era bastante importante para a região, não havia muito espaço para prerrogativas nacionais que pusessem essa divisão em causa (Keating, 1996).

Já no século XVIII, através de uma ordem centralizada, a monarquia espanhola tentou reduzir a autonomia catalã. Em 1716, com a *Nueva Planta*, e após a subjugação a Espanha em 1714, são abolidas as instituições catalãs como a *Generalitat* ou os Conselhos Municipais e são implementadas as bases jurídicas, a língua e o sistema de impostos castelhanos. Desde 1870 até 1923, mesmo com a restauração da monarquia parlamentar, a solução não foi a melhor para a Catalunha, principalmente pelo que se conhece como “caciquismo” e pelas fraudes eleitorais, apesar de o sistema ter sido alterado para parecer o britânico. A influência da coroa espanhola fazia-se notar a ponto de alterar governos

conforme a sua vontade, o que, sem suma, fazia da Catalunha apenas mais uma das partes do sistema (Keating, 1996).

Desde o século XIX que a industrialização na Catalunha disparou em comparação com outras partes de Espanha. Isso levou a uma divisão entre a região e o resto do país e ajudou a cimentar a identidade catalã (Seixas, 1995; Keating, 1996). Outro fator importante para o “renascimento” da Catalunha foi a cultura. Como afirma Romão (2017:18) *“A Renaixença, um movimento que pretende levar a cabo o renascimento cultural catalão, atinge o ponto alto na segunda metade do século XIX e coincide com a Primavera das Nações”*. Também Keating (1996) e José Magone (2004) concordam com esta visão. Contudo, o fracasso da Primeira República espanhola (1873-1874) veio fornecer argumentos críticos que levaram a potenciar essa conjugação de fatores.

No início do século XX o catalanismo foi bastante ambivalente. Isto porque, segundo Keating (1996:119) *“it sought self-government for Catalonia, but at the same time wanted to Catalanize Spain in a sense of modernizing it and rendering it more open to Catalan influence”*. Apesar de alguns sucessos, nem tudo correu bem. O apoio a Primo de Rivera mostrou-se um grande insucesso, pois Primo de Rivera não era, apesar da opinião inicial ser oposta, simpático às reivindicações das exigências catalãs (*Ibidem*).

Já na ditadura de Franco, as duas ideias diferentes de estado e nação entraram em choque. Por um lado existia uma ideia extremamente centralista e uniforme do que é Espanha, defendida pelos franquistas, e por outro existia a ideia de um estado mais difuso e moderado, vindo de republicanos, que permitiriam às regiões históricas, como a Catalunha, um certo grau de autonomia funcional e cultural (Guibernau, 2004). A vitória de Franco levou à supressão das instituições políticas catalãs, bem como os elementos históricos e simbólicos da identidade catalã, como a bandeira e o hino nacional (*Ibidem*). Ainda assim, mesmo com forte pressão e repressão por parte de Franco, a identidade catalã foi preservada através de uma elite intelectual e dos círculos familiares onde o catalão ainda era falado e mantinham as tradições catalãs (*Ibidem*).

Apesar disto, a repressão permitiu uma nova onda de atividade cultural. Durante os anos de 1960, figuras ligadas a um catolicismo mais progressivo surgiram, sendo Jordi Pujol uma delas (Keating, 1996; Magone, 2004). Este tinha como objetivo propor o crescimento da identidade catalã a partir do crescimento económico e ia-se preparando para quando lhe fosse possível apresentar a sua visão. A partir de 1971, a Assemblea de Catalunya (AC) foi capaz de organizar, embora ilegal à altura, uma oposição política. Estas atividades eram baseadas em quatro grandes reivindicações, como amnistia

política, liberdade, um estatuto de autonomia e democracia (Moreno, Colino e Hombrado, 2019). Este movimento era da sociedade como um todo. Como constata Moreno, Colino e Hombrado (2019:6):

“It gathered together in a clandestine movement opposed to the Franco regime representatives of various political groups (Liberals, Christian-Democrats, Socialists, or Communists), trade union leaders, representatives of local movements from Barcelona, groups of university students and teachers, as well as intellectuals and citizens in general. It was highly representative of Catalan society in the 1970s”

Com a morte de Francisco Franco, em 1975, fomenta-se o processo de “transição” para a democracia. Este processo foi aberto por Juan Carlos de Borbón y Borbón, sucessor designado por Franco através de nomeação em 1976, e de Adolfo Suárez, enquanto presidente do governo espanhol. Este processo foi uma reforma, apesar de o resultado expor uma rotura democrática com o passado (Guibernau, 2004). Neste processo de transição, segundo Jordi Solé Tura (1985), existiram três fatores cruciais que permitiram o seu sucesso, sendo eles o papel do rei Juan Carlos I, a atitude de diálogo dos partidos políticos e a mobilização social.

Com este processo em marcha, o parlamento foi eleito pela primeira vez no ano de 1977 com o principal objetivo de redigir a constituição, tendo por base e sempre presente a diversidade identitária, a questão territorial, a definição nacional e a democratização. Esta constituição foi realizada num contexto de discussão muito forte, e isso notou-se logo com o artigo 2.º, um dos mais controversos, que revela a tensão entre a unidade espanhola e a representação das nacionalidades, como a da Catalunha (Guibernau, 2004).

Na questão particular da identidade espanhola e na questão da organização territorial as posições estavam extremadas. Num dos extremos encontrava-se a Alianza Popular (AP), que era constituída por alguns dissidentes franquistas que tinham uma posição nacionalista espanhola. No outro extremo estavam os nacionalistas bascos e catalães que, entre si, estavam divididos entre moderados e radicais. Esta distinção era feita em relação ao nível de aspiração de uma possível independência. Em suma, quanto mais firmes na independência, mais radicais eram (Romão, 2017).

Numa fase inicial, o vencedor das eleições em 1977, a Unión de Centro Democrático (UCD), que ideologicamente integrava de liberais a sociais-democratas, passando por democratas-cristãos e conservadores, tinha como principal objetivo ser a base de apoio ao Presidente do Governo Adolfo Suárez,

baseando-se numa ideia de Espanha unida. Por outro lado, como afirma Romão (2017), o Partido Socialista Obrero Español (PSOE) e o Partido Comunista de España (PCE) defenderam uma posição favorável ao federalismo, como também já tinham defendido durante a ditadura.

Nesta fase da discussão, o conceito de nação também foi importante. Os nacionalistas catalães queriam que as suas identidades fossem reconhecidas, mas os partidos espanhóis recusavam totalmente essa ideia, pois acreditavam que podia dar alento aos processos de autodeterminação, o que era, para eles, incompatível com a solução de uma Espanha única e soberana. A solução encontrada, após múltiplas cedências, traduziu-se, por um lado, no reconhecimento de Espanha como estado soberano e nação única pelo artigo 2.º e, por outro, reconheceram-se as múltiplas nacionalidades, como é exemplo o Artigo 2.º. Esta solução teve como principal consequência uma caracterização específica de Espanha como um Estado autonómico, que se pode traduzir como um *“meio termo entre o federalismo, defendido pela esquerda e pelas alas moderadas dos nacionalismos catalão e basco, e o unitarismo, pretendido pela direita nacionalista espanhola”* (Romão, 2017:29).

A nova constituição foi aprovada na câmara baixa do parlamento nacional no dia 31 de outubro de 1978, com 14 abstenções e 6 votos contra. Nesta votação, a maioria dos nacionalistas catalães, representados pela coligação Pacte Democràtic per Catalunya (PDC)¹¹ votou favoravelmente. Em convergência com esta votação, foi aprovada, a 6 de dezembro de 1978, através de referendo nacional, a constituição. Enquanto os nacionalistas moderados catalães se posicionaram pelo voto a favor, a ERC fez campanha contra.

Josep Tarradellas, presidente da Generalitat, então no exílio, aceitou o apelo de Adolfo Suárez para voltar a Barcelona e ajudar neste processo de democratização e autonomia (Keating, 1996).¹² Depois que voltar com o objetivo de contornar algumas hostilidade e animosidades, Josep Tarradellas, que tinha sido crucial na reconstituição do parlamento catalão em 1977, tentou um governo de coligação com o objetivo de administrar as instituições da região. Nessa sequência, o Estatuto de Autonomia da Catalunha (1979) veio definir os direitos e deveres de cidadania na Catalunha, bem como as instituições de autogoverno. Este estatuto, como afirma Guibernau (2004:77) *“offers a particular image of Catalonia and its relationship with the rest of Spain. It defines its institutions as well as its relationship with the state ‘within a framework of free solidarity with the other nationalities and regions of Spain’* e completa ainda

¹¹ Que fora a predecessora da também já extinta Convergència Democràtica de Catalunya (CDC) e do atual Partit Democràta Europeu Català (PDeCAT).

¹² Ver artigo Catalan and Basque Nationalism: Contrasting Patterns de Stanley G. Payne que se encontra em Ben-ami, S. , Peled, Y. and Spektorowski, A., 2000. Ethnic Challenges to the Modern. Ethnic Challenges to the Modern.

dizendo que *“Catalans have their collective identity recognized within the state, but they are also constrained by the framework set up by the Statute and the Constitution”* (Ibidem, p.77). Este estatuto foi posto a referendo e aprovado por 88% dos que votaram (Keating, 1996).

Contudo, o processo acabou por não ser bem sucedido para Tarradellas, isto porque a falta de um partido que o apoiasse fez com que, nas eleições de 1980, este não tivesse base de apoio, acabando substituído por Jordi Pujol, líder do partido CDC (Keating, 1996; Cal, 2014).

Sendo o partido CDC um partido pequeno, Pujol criou uma coligação que o sustentou no poder até 2004, a CiU. Esta coligação contava, para além do CDC, com a UDC. Segundo Enric Ucelay-Da Cal (2014:25), a razão do sucesso desta coligação foi *“the hegemony of electoral party criteria on any other alternative, together with the usual ambiguities of “Catalanism”, and agile back-door contacts with the more radical nationalists, based on shared preoccupations, like the active defense of the unquestionable preeminence of the Catalan language”*. A título de exemplo para ilustrar a força da coligação CiU, os valores passaram, numa janela temporal de 12 anos, de 1980 até 1992, de 27,6% nas eleições para 46,4% nas eleições de 1992 (Keating, 1996).

Anos mais tarde, depois dos governos de Leopoldo Calvo-Sotelo (1981-1982), Felipe González (1982-1996) e José María Aznar (1996), este último do PP, bastante ligado à ideia de uma Espanha unida e soberana, surgiu a ideia de um Patriotismo Constitucional (Magone, 2004; Romão, 2017).

Como afirma Filipe Vasconcelos Romão (2017:47) *“o patriotismo constitucional chegara à política de Espanha no princípio da década de 90, quando o próprio Habermas proferiu em Madrid a conferência “Ciudadanía e identidad nacional. Reflexiones sobre el futuro europeo”*. Esta ideia foi aproveitada em 2002 por Josep Piqué e María San Gil, respetivamente líderes do PP na Catalunha e País Basco, que apresentaram uma moção no congresso do partido em janeiro com o objetivo de *“regenerar o discurso sobre Espanha, renunciando formalmente ao nacionalismo e tendo como grande referência a Constituição de 1978 e o processo de Transição que esteve na sua origem”* (Romão, 2017:47). Bastida Freixedo (2007) refere que este tipo de patriotismo utilizado pelo Partido Popular tem dois grandes objetivos, a consolidação de um sentimento contrário aos nacionalismos periféricos e a criação de um tipo de nacionalismo espanhol que não pareça um nacionalismo.

No seguimento desta proposta do PP, o PSOE traz uma ideia de Espanha plural. Esta ideia, colocada na constituição, foi aproveitada por José Luis Zapatero depois de ter vencido o 35.º Congresso Federal do PSOE. Como afirma Romão (2017:50) *“Antoni Batista considera que duas das propostas que diferenciavam Zapatero na eleição interna eram a sua ideia de uma Espanha plural e a reativação do*

*federalismo*¹³. Para complementar esta vontade de Zapatero, os socialistas catalães eram liderados por Pasqual Maragall que entre 2003 e 2006 se tornaria presidente da Generalitat e que era um grande defensor do aprofundamento da autonomia catalã (*Ibidem*).

Esta vontade de Zapatero trouxe a aprovação por parte do Conselho Territorial do PSOE, em 2003, do documento “La Españã Plural: La España Constitucional, La España Unida, La España em Positivo”. Este documento traz para a ribalta as visões socialistas, principalmente para as áreas como reforma territorial, transformação do Senado em câmara de representação territorial ou aprofundamento da participação das comunidades autónomas no processo de integração europeia. Traz também uma ideia clara que o PSOE não abdica do seu afeto pela nação, mesmo não aprofundando a retórica nacionalista.

No que toca ao documento, Sebastián Balfur e Alejandro Quiroga (2007) afirmam que podem ser identificadas nestas propostas do PSOE ligações a um modelo federal, mas Xosé Núñez Seixas afirma que terá sido através de Pasqual Maragall que foi marcado o caminho de uma Espanha plural, pois este era “*partidário de um federalismo assimétrico*” (Romão, 2017:52) e que era “*visto por si como uma forma de atribuir mais poderes e responsabilidades políticas às regiões dotadas de identidade nacional*” (*Ibidem*, pp. 52-53).

Em 2004, após oito anos de oposição, José Luis Zapatero ganha as eleições. Com este, o partido recupera alguma força regional, conquistada através da aposta na dimensão de cada região. Exemplo disto é que “*nas eleições de 1999, 2003 e 2007, os socialistas reassumem algum poder regional, sobretudo graças a uma política de alianças pós-eleitorais celebradas com forças regionalistas e nacionalistas de várias comunidades*” (*Ibidem*, p.54).

No caso particular da Catalunha, em novembro de 2003, são celebradas eleições para o parlamento catalão, onde o Partido Socialista Catalão (PSC) ganha com 31,16%. Pela primeira vez os socialistas ganham o poder, precisamente pelas mãos de Pasqual Maragall, acabando com o “Pujolismo”, através de uma coligação com o partido ICV e a ERC.

Nesta perspetiva e assumindo o facto de que a região da Catalunha efetivamente tem essas características, segue-se logicamente a ideia de que é necessário, dentro do enquadramento constitucional espanhol, existir um espaço que permita a coabitação entre as regiões espanholas, nomeadamente que aceite mais autonomia. Esse enquadramento foi feito principalmente no pós-ditadura Franquista, em que foi elaborado um modelo que permitiu alguma autonomia para as regiões. Este

¹³ Ver Antoni Batista, Una Crónica del final de ETA, Barcelona, debate, pp.31-32.

modelo acabou por se tornar numa solução que reconhece, por um lado, Espanha como única nação, mas também, por outro, a existência de múltiplas nacionalidades (Romão, 2012). O modelo traduziu-se numa organização de um Estado com regiões autónomas, que se pode traduzir *“num termo entre o federalismo, defendido pela esquerda (...) e o unitarismo, propugnado pelos nacionalistas espanhóis”* (Romão, 2012:89).

O nacionalismo catalão conseguiu assim força ao longo dos anos, o que se traduziu em algum sucesso na política espanhola. Ainda assim é importante referir que embora o nacionalismo catalão seja forte, a visão separatista tem sido diminuta ao longo da história. Contudo, tal não implica que não se reconheça a vontade de autodeterminação catalã. Como afirma Keating (1996:127):

“Catalonia’s relationship with Spain is seen as a compact, freely entered into by both sides but which requires a continued asset to remain valid. This sets Catalonia and the other historic nationalities off from the mere regions. It means that autonomy is not seen as something conceded by Madrid, but rather as a right, with the modalities to be negotiated”.

2.2. O Conflito: Antecedentes, motivações e explicação

É impossível começar a escrever sobre o conflito sem afirmar que a história da ligação entre a Catalunha e o estado central espanhol tem raízes e episódios de conflito político, principalmente pela vontade dos cidadãos da Catalunha ao seu direito de decidir sobre o seu território e pelo facto de afirmarem que têm uma identidade própria. Como afirma Enric Ucelay-Da Cal (2014:14), esta ideia uma identidade catalã *“has been characterized over time, in a very consistent way, by a structural ambiguity, best expressed by the much-abused local term “Catalanism”*.

Como já foi mostrado, a situação política e social na Catalunha tem sofrido alterações desde 2006, tendo-se agravado entre 2010 e 2012, atingindo o seu máximo em outubro de 2017, após o segundo intento de referendo sobre a independência da região. Mesmo assim, esta situação tem uma história que começou dois anos antes, em 2004, quando se iniciou a reforma para as Comunidades Autónomas.

2.2.1. A Reforma

Com a vitória do PSOE em 2004, o partido propôs-se a reformar o sistema das Comunidades Autónomas na tentativa de acomodar uma Espanha mais plural. O processo de reforma do Estatuto de

Autonomia da Catalunha aconteceu entre fevereiro de 2004 e setembro de 2005 e acordou-se que o rascunho final viria dos parlamentos regionais, pois assim era aberto à população e ganhava mais legitimidade (Colino, 2009).

Esta reforma, segundo Jon Saura, o Ministro regional para as Relações Institucionais de então, tinha três objetivos. O primeiro objetivo era a adaptação das instituições de governo autónomo às claras mudanças da realidade política e social, como a imigração, integração da UE, sustentabilidade, novos direitos e modernização da Catalunha. O segundo objetivo era um maior reconhecimento dos direitos da Catalunha. O terceiro e último objetivo era a obtenção de maior poder político e recursos para a Catalunha (*Ibidem*). O autor César Colino (2009:6) acrescenta que:

“On the other hand, the increasing perception of a lack of financial resources, deteriorating public services and infrastructures, less economic growth than other regions, insufficient control of soaring immigration into Catalonia, and the need of other means to promote economic development led many in Catalonia to blame these problems on the neglect by the central government investments and even of exploitation by other regions”.

Em suma, verifica-se a ideia de que a Catalunha estava a perder na sua relação com o estado central espanhol.

Nos primeiros meses foram ouvidos especialistas, representantes, o executivo e especialistas constitucionais de toda Espanha. Nos últimos meses de 2004 e nos primeiros de 2005, o subcomité responsável pelo rascunho trabalhou nas propostas de reforma. Neste processo todo, os partidos que governavam a Catalunha, nomeadamente o PSC, a ERC e a ICV apenas tinham 55% dos votos, e para aprovar este processo eram necessários pelo menos dois terços dos parlamentares, o que deu à CiU o poder de veto (*Ibidem*).

Durante a elaboração do projeto de forma muitas foram as discordâncias em vários temas cruciais como o intervencionismo económico, a secularização da educação e outros importantes direitos individuais que levaram ao bloqueio durante vários meses (*Ibidem*). Ainda assim, em abril de 2005 foi entregue o primeiro rascunho e o segundo em julho desse mesmo ano. Com diferenças entre a ERC, a ICV e o PSC, estes dois primeiros uniram-se com a coligação de centro-direita CiU, deixando de fora o PSC e o PPC.

Depois da proposta final, vários especialistas ficaram preocupados com a possível inconstitucionalidade de algumas medidas, fazendo com que fosse necessária a devida adaptação e consequente negociação, levada a cabo pelo Ministro das Finanças regional Antoni Castells (*Ibidem*). Quando o acordo parecia não avançar, Pasqual Maragall, líder do PSC e Presidente da Comunidade Autónoma da Catalunha, e o Presidente do Governo espanhol José Luis Zapatero, através de reuniões secretas, conseguiram chegar a um acordo. Este foi aprovado no dia 30 de setembro 2005, conjugando os três partidos de governo em conjunto com a coligação CiU com 98% dos votos, apenas com a oposição do PPC.

Esta reforma, como afirma Colino (2009), continha grande parte das aspirações da Esquerda Republicana Catalã e da Convergência e União. Ainda assim, existiam inúmeros problemas no documento com declarações de inconstitucionalidade. Este mesmo autor acrescenta que:

“For many, this proposal clearly overstepped the constitutional limits (...), showing some traits that many considered confederal. Numerous provisions were still deemed unconstitutional by the central socialist government itself, by the main opposition party in the Spanish parliament, and by most Spanish constitutional lawyers” (Ibidem, p.9).

O desenvolvimento deste processo traduziu-se na evolução do debate para o Parlamento nacional espanhol. Neste sentido, em outubro, o *Board of Speakers* aceitou o documento da proposta. O PP foi o único que, neste momento, não aceitou esta entrega e, em consequência, apelou para o Tribunal Constitucional. Nos meses seguintes, de novembro e dezembro, as discussões prosseguiram, não se chegando a nenhum acordo, até que, a 21 de dezembro, o Primeiro-ministro Zapatero se ofereceu para abdicar de 50% do imposto de renda a todas as Comunidades Autónomas (Agudo, Lara e Garcia, 2006).

Dada esta proposta, PP mudou o seu meio de atuação, apresentado 100 alterações a esta reforma. Tudo isto com o objetivo de obrigar o Governo espanhol a posicionar-se formalmente (Colino, 2009). No início de janeiro, foram alcançados alguns acordos, mantendo o termo “nação” e os restantes acordos de financiamento de forma controversa. De forma inesperada, a 22 de janeiro, a oposição catalã através do seu líder Artur Mas, chegou a um acordo com o Primeiro-ministro Zapatero.

A 16 de março, o Tribunal Constitucional apresentou a sua resposta ao apelo do PP, rejeitado, 7 votos contra 5, este apelo. Dias mais tarde, a 21 de março, este rascunho foi aprovado e enviado para o Senado.

2.2.2. O Conflito

Como já foi demonstrado, este processo de reforma trouxe ao de cima algumas animosidades entre aqueles que defendem uma reforma (PSOE/PSC, ERC e CiU) e aqueles que, por outro lado, acham que a situação das Comunidades Autónomas já se encontrava resolvida e não merecia um novo processo de reforma (PP e C's).

Já no ano de 2010, o Tribunal Constitucional espanhol emendou a sua posição declarando que alguns artigos da reforma eram inconstitucionais. Como afirmam Liñeira e Cetrà (2015:9):

“The Constitutional Court ruling in 2010 amended the statute, decreasing further the powers granted by the approved version: 14 articles were declared unconstitutional, several were subjected to reinterpretation, and the statement in the preamble that Catalonia is a nation was explicitly described as without legal standing”.

Com esta reviravolta, a perceção popular de que a reforma não iria avançar trouxe a polarização crescente, que aumentou ainda mais após a vitória do Partido Popular nas eleições de 2011, as quais fizeram com que o governo espanhol fosse agora do partido de centro-direita. Estes dois fatores levaram a que, segundo também Liñeira e Cetrà (2015), a posição das pessoas e dos partidos catalães mudasse predominantemente em favor da independência. Os autores completam dizendo que *“the proportion that chose an independent Catalan state in a multi-option question has risen from 14% in 2006 to around 45% in 2014”* (Ibidem, p.9).

O próprio governo da Catalunha já tinha mudado de protagonistas. Depois da crise de 2008 ter trazido problemas devastadores para a região que estava fortemente baseada na construção, o governo catalão estava instável e a coligação ruiu aos poucos. Já em 2010, Artur Mas, o sucessor de Jordi Pujol, venceu as eleições com 38,47% dos votos, apenas a 6 deputados da maioria absoluta mas com apoio parlamentar do Partido Popular. Em contrapartida o PSC só obteve 18,32% dos votos, a ERC 7% e a ICV 7,39% (El País, 2010).

Dois anos mais tarde, em 2012, o Parlamento Catalão exigiu novo acordo fiscal que, se acontecesse, implicaria total autonomia fiscal para as instituições catalãs e também a redução das transferências de solidariedade da Catalunha para as outras regiões (Martí, 2013). Como neste período o ambiente político e social se encontrava extremamente agudizado, a sociedade civil catalã não esperou pela reunião que o Presidente catalão Artur Mas iria ter com o Primeiro-ministro espanhol Mariano Rajoy para discutir este novo acordo fiscal. A Assembleia Nacional Catalana (Assembleia Nacional Catalã), movimento que tem como objetivo promover a independência, organizou uma manifestação em Barcelona, no dia nacional da Catalunha que é o 11 de setembro, com o slogan *“Catalunya, nou estat d’Europa”* (Catalunha, novo estado da Europa) (*Ibidem*). Nesta manifestação apareceram mais de um milhão de pessoas que exigiram a independência da Catalunha face a Espanha.

Na sequência das negociações das propostas de Artur Mas com o governo espanhol, o Presidente de Governo espanhol, rejeitou-as liminarmente, contrapondo com uma proposta de reforma posterior, no ano de 2013. Mas rejeitou a proposta de Rajoy, afirmando que *“what was offered was simply an improvement of the current fiscal system while the Catalan parliament demanded a radical change”* (*Ibidem*, p.509), e anunciou ao parlamento catalão a quebra das negociações com o Presidente do Governo espanhol, afirmando que era necessária uma atenção à voz do povo e que essa voz teria que ser transformada em votos. Assim, marcou eleições para 25 de novembro de 2012, afirmando que se a CiU vencesse as eleições iria propor um referendo sobre a autodeterminação catalã (Mas, 2012).

Na campanha destas eleições existiram diferenças substanciais entre os partidos. O autor David Martí (2013) distingue três grupos. O primeiro grupo é o de partidos que defendem o direito de decidir sobre a autodeterminação, que incluía os partidos da CiU, a ICV e a ERC. O segundo grupo, que se lhes opõe, defendendo o *status quo*, conta com o PP e o C’s. O terceiro grupo é o que o autor chama de *“middle-ground”*, ou seja, meio termo, e era representado pelo PSC, partido que defendia um modelo federal para a Espanha. Como afirma Romão (2017:118). *“pela primeira vez na história da autonomia catalã, a campanha eleitoral tem como tema central o debate em torno de uma eventual autodeterminação, ficando as responsabilidades da crise relegadas para segundo plano”*.

As eleições foram vencidas pela Convergência e União, embora esta tenha perdido 86 mil votos, traduzindo-se na perda de 12 lugares. O PSC perdeu, pela primeira vez, a sua posição como segunda força política na Catalunha, passando para terceiro lugar, trazendo uma mudança significativa ao sistema de partidos catalão (Martí, 2013). Em sentido contrário, a ERC dobrou os seus resultados em comparação com 2010, ficando com 21 lugares. O PPC também ganhou votos tendo em conta o ano

de 2010, obtendo 84 mil votos e mais um lugar, ficando com 19 deputados. O C's ficou com 7,56% e a ICV ficou com 9,89% dos votos, ganhando 3 lugares. O partido pró-independência como o Solidariedade Catalã (SCI) perdeu votos, mas, por outro lado, a CUP ganhou 3 lugares.

Findas estas eleições, várias foram as ilações possíveis de serem tiradas. A principal é a de que, mesmo com a quebra da CiU, a subida da ERC permitiu uma maioria pró-independência. David Martí (2016:513), por exemplo, afirma claramente que *“CiU lost seats but the impressive growth of ERC puts the first two parties in parliament, which favour a referendum on independence, with 71 MPs, an overall pro-independence majority of three”* Outra ilação a ser tirada é que a base ideológica também caiu por terra com esta aliança entre a CiU e ERC, ao contrário do que tinha sido feito antes, entre 2003 e 2006, com ligação de base ideológica à esquerda com o PSC, ERC e ICV.

Já relativamente à promessa eleitoral da CiU, os primeiros avanços foram tomados com a “Declaração de Soberania” a 23 de janeiro de 2013. Como completa David Martí (2013:514):

“The parliament’s resolution defines Catalonia as a ‘sovereign political subject’ and emphasizes the democratic character of the decision on the future status of the country. The resolution also reaffirms the parliament’s attachment to EU principles, and thus implies the willingness to remain in the EU if Catalonia is to become an independent state”.

Ainda antes disso, os debates foram conduzidos para que o PSC pudesse apoiar esta declaração, mas algumas divergências dentro do PSOE colocaram entraves ao apoio do PSC à mesma. Mesmo depois desta situação e de algumas dificuldades dentro da própria Convergência e União, a ERC e a CiU chegaram a acordo e, juntamente com o partido Iniciativa pela Catalunha-Verdes, passaram esta resolução com 85 votos a favor (com votos da CiU, ERC, ICV e CUP) e votos contra do PP, C's e PSC. A 12 de dezembro de 2013 o Presidente Catalão Artur Mas apresentou o entendimento entre CiU, ERC, ICV e CUP, trazendo uma proposta com a questão “Quer que a Catalunha se converta em Estado” e, em caso de a resposta ser afirmativa “Quer que esse Estado seja independente?”. A juntar a isto marcaram o referendo para 9 de novembro de 2014.

Em abril de 2014 uma delegação do Parlamento catalão questionou o Parlamento espanhol com o objetivo de obter transferência de poderes para que, na Catalunha, se pudesse realizar o referendo. Contudo, este pedido não foi aprovado. Como referem David Martí e Daniel Cetrà (2016:108) *“an*

overwhelming majority of Spanish MPs, including both the PP and the centre-left main opposition party, PSOE, voted against referendum powers being transferred to Catalonia". Na sequência deste acontecimento, o parlamento catalão, em setembro de 2014, aprovou a sua própria lei de referendo, mesmo que não vinculativo, sobre a independência da Catalunha. Em resposta, o Governo espanhol enviou esta lei para o Tribunal Constitucional que automaticamente suspendeu este referendo até sair o veredicto (Martí e Cetrà, 2016).

Dada a dificuldade em realizar o referendo, o governo catalão alterou a sua posição e reclassifica *"a iniciativa como processo participativo"* (Romão, 2019:119). O governo espanhol respondeu tentando bloquear esta ação não disponibilizando os dados sobre o censo eleitoral. O governo catalão, face a estas dificuldades, definiu que podem votar todos os cidadãos espanhóis e estrangeiros maiores de 16 anos com residência na Catalunha (*Ibidem*). A votação aconteceu com 86,76% dos votos do "sim" nas duas questões, 10,07% votaram "sim" na primeira e "não" na segunda e 4,54% votaram "não" na primeira.

O facto de todos os partidos que declararam que este processo era inconstitucional terem apelado à não participação com o objetivo de lhe retirar legitimidade fez com que se avançasse mais um passo no sentido de afastamento entre o nacionalismo catalão e Espanha, como afirma Romão (2017). Isto completa-se com o facto de os próprios órgãos da Generalitat se terem diretamente implicado na organização deste processo participativo, mesmo contra as disposições dos órgãos do Estado. Estas dificuldades e envolvimento levaram a que, a 14 de janeiro de 2015, Artur Mas anunciasse eleições, ao mesmo tempo que *"começa a desenvolver contactos para criação de uma coligação que agrupe o maior número possível de partidos e movimentos sociais favoráveis à independência da Catalunha"* (Romão, 2017:120). Neste momento nasce o Junts Pel Sí (JxSí), que inclui a CDC¹⁴, os Demòcrates de Catalunya (DC), a ERC e o Moviment d'Esquerres (MES). A CUP, como afirma Romão (2017:120), fica de fora *"pelas profundas divergências ideológicas que mantém com Mas"*.

Esta luta dos partidos pela independência contra os partidos que não lhe eram favoráveis foi monopolizada nas eleições de 2015. Aqueles que defendem o nacionalismo catalão pretendiam conceder caráter de referendo a estas eleições, o que se traduziu no seu programa eleitoral que, segundo Romão (2017:120) *"não é mais do que um guião para chegar a uma nova consulta popular"*. Martí e Cetrà (2016:111) corroboram esta posição e afirmam que *"The independence issue dominated the*

¹⁴ A CDC separou-se da coligação que tinha com a UDC. Esta também foi substituída, depois de julho de 2016, pelo PDeCAT

agenda during the election campaign, and parties for and against independence aimed at maximizing their vote by referring to the exceptionality and the importance of the election". Estes acrescentam ainda que:

"However, the campaign did not consist of an informed debate about the costs and benefits of independence. Parties tried to portray independence either as a costless and easily achieved outcome or, conversely, as a doomsday scenario in which Catalonia would lose heavily both economically and socially. The polarization of the campaign was thus accompanied by a confrontation of wishful thinking and scaremongering" (Ibidem, p.111).

Os argumentos para esta campanha eram vários. No caso dos favoráveis à independência, os argumentos baseavam-se na ideia de que não devia ser aceite a descentralização do poder em Espanha, bem como na ideia de que seriam capazes de ter mais recursos (*Ibidem*). Autores como Liñeira e Cetrà (2015) confirmam esta visão, afirmando que existem três grandes argumentos que foram usados: o primeiro, a identidade nacional, o segundo económico, que é simplesmente a ideia de que estariam com melhor desenvolvimento económico sem a outra parte, ou seja, sem pertencerem a Espanha e o terceiro argumento, embora não fosse usado pelos independentistas no caso catalão, é um argumento que se liga particularmente ao caso da Catalunha, que é o argumento da importância dos partidos políticos neste processo de secessão. Este argumento torna-se claro quando se percebe a influência clara dos partidos e respetivas coligações no processo de tentativa de independência na Catalunha.

No lado dos não-secessionistas, o argumento principal foi de que o Parlamento Catalão não tinha autoridade nem legitimidade para avançar com o processo de independência. Como confirmam David Martí e Daniel Certà (2016:112):

"The non-secessionist parties deemed the roadmap of JxS implausible and detrimental, and insisted that, whatever the outcome of the election, the Catalan Parliament did not have any legitimacy to start an independence process. The parties argued that such a process would only be possible if the Spanish constitution were to be changed"

Nestas eleições a participação aumentou consideravelmente, para 77,43%, em comparação com os 69,57% de 2012. O Junts pel Si fica apenas com 39,59% e 62 deputados, o que mostrou uma diminuição dos 44,4% obtidos pela CiU e ERC quando separados. O partido que mais beneficiou foi precisamente a CUP, que ficou com 8,21% dos votos e 10 deputados (Romão, 2017:121). Esta situação criou um impasse devido à insistência da CUP em rejeitar o nome de Artur Mas para presidente da Generalitat, impasse esse que só se resolveu quando Carles Puigdemont foi escolhido em janeiro de 2016. Isto também é confirmado por Martí e Certà (2016 pp.117-118) quando afirmam que *“On 9 January, the day before the deadline, Mas decided to step aside. JxS and the CUP struck a deal, which included the resignation of Mas in exchange for the CUP’s support in Parliament to secure government stability. Mas himself also appointed his successor as president, Carles Puigdemont”*. No caso dos partidos contra a independência os resultados ficaram no total de 52 lugares. O Ciudadanos ficou com 25 lugares, o equivalente a 17,9%, o PSC com 16 lugares e 12,7% e o PP com 11 lugares e 8,5%.

A radicalização dos defensores da independência forneceu argumentos ao Presidente do Governo espanhol, Mariano Rajoy, para se manter imóvel, mesmo tendo que enfrentar as duas eleições de 2015 e 2016, eleições essas que lhe valeram a perda da maioria absoluta. Nos meses seguintes, como relembra Romão (2017:122):¹⁵

“A 13 de março de 2017, pelo crime de desobediência no âmbito da organização da consulta popular de 2014, o Tribunal Superior de Justiça da Catalunha condena Artur Mas a dois anos de inhabilitação para o exercício de cargos públicos e a uma multa de 36000 euros; Joana Ortega, vice-presidente do seu governo, a um ano e nove meses de inhabilitação; e Irene Rigau, antiga conseller (equivalente a ministra) de Educação a um ano e meio”.

Carles Puigdemont mantém todos os esforços para continuar fiel ao seu programa e, a 6 de setembro de 2016, o parlamento da Catalunha aprova, com maioria do JxSi e CUP, a lei que permitia enquadrar o novo referendo, convocado então para o seguinte dia 1 de outubro. Neste referendo a questão colocada é “Pretende que a Catalunha seja um Estado independente na forma de República?”. No dia consequente, foi aprovada a chamada “lei de Transição Jurídica” que servia para enquadrar a

¹⁵ Ver também Julve, R., 2017. Artur Mas, condenado a dos años de inhabilitación por la consulta del 9-N. el Periódico. [online] Disponível em: <<http://www.elperiodico.com/es/politica/20170313/sentencia-mas-ortega-rigau-9n-5893434>>. (Acesso a 11 de outubro de 2019).

rutura com a legalidade dentro da constituição espanhola e fica, assim, consumada a *“entrada da Generalitat no terreno da ilegalidade e inconstitucionalidade e começa o período de organização do referendo”* (Romão, 2017:123-124).

Durante o mês de setembro as posições vão-se extremado. Exemplo disso é a tensão que, até dia 1 de outubro, se faz sentir pelo país. A ajudar essa tensão estão, por exemplo, atuações por parte do governo central e dos órgãos do estado. O autor Filipe Vasconcelos Romão dá vários exemplos como a atuação do Tribunal Constitucional ao suspender a Lei do referendo, o acionar da operação “Copérnico” que implicava *“a deslocação de forças do Cuerpo Nacional de Policia e da Guardia Civil para a Cataluna”* (Romão, 2017:124) ou até o facto da Fiscalia General del Estado emitir uma ordem que obrigava a centralização do comando das três formações policiais que estariam, no dia 1 de outubro, no terreno.

A tensão aumentou ainda mais quando, a 20 de setembro, o Cuerpo Nacional de Policia e a Guardia Civil levaram a cabo rusgas e detiveram 14 pessoas. Organizações como a Assembleia Nacional Catalana, Nacional Catalana e Òmnium Cultural organizaram protestos, cercando as instalações que tinha sido alvo da polícia espanhola para evitar o acesso. Nestes protestos, Jordi Sánchez da Assembleia Nacional Catalana e Jordi Cuixart do Òmnium Cultural foram presos preventivamente, tendo sido acusados praticamente um mês mais tarde, a 16 de outubro, por tentativa de sedição por terem incitado a população a impedir a operação policial destinada a desarticular o referendo (Pérez e López-Fonseca, 2017). Estes acontecimentos foram cruciais para as posições futuras do Presidente de Governo espanhol, Mariano Rajoy. Romão (2017:25) afirma mesmo que estes *“acontecimentos de 20 de setembro terão, de resto, sido determinantes para que o governo de Mariano Rajoy assumira que não pode ser desautorizado ao ponto de se assistir a uma votação na Catalunha quando o Estado garantira que esta não se iria realizar”*.

No dia 1 de outubro, as mesas de voto abrem mesmo com a tentativa do governo espanhol de impedir o referendo. Para isto, o governo usa o Cuerpo Nacional de Policia e da Guardia Civil, que sob autoridade apreendem urnas e boletins de voto. Os confrontos aumentam, tendo sido registados vídeos e fotografias que documentaram esta violência por parte da polícia e que foram prontamente divulgados nas redes sociais e nos meios de comunicação social. O resultado do referendo não podia ser mais evidente. Segundo dados do governo catalão, o resultado foi a vitória do “sim” à independência com 90,18% dos votos, com 2,044 milhões de votos e o “não” obteve 177.547 mil votos, que se traduz num resultado de 7,83%. Também nesta eleição os votos em branco foram de 44,913 e 19,719 foram nulos (Lusa, 2017).

Dado este resultado, Carles Puigdemont faz passar a mensagem que está disponível para uma negociação com mediação com Madrid (Romão, 2017). O radicalismo dos nacionalistas condicionou o presidente catalão que, a 10 de outubro, declara a independência, mas que foi suspensa de imediato para abrir um novo processo de diálogo (Bedinelli, 2017). A 26 de outubro o parlamento catalão declarou a independência unilateral da Catalunha. Este processo foi levado a cabo pelos deputados do JxSi, CUP e do Catalunya Si Que Es Pot (CSQEP) que, após ficarem sozinhos no hemiciclo, perante o abandono do PP, PSC e C's – por não concordar e por considerarem ser inconstitucional –, votaram favoravelmente à declaração (Rádio Renascença, 2017).

Na sequência deste processo, o governo espanhol reagiu e foi acionando o artigo 115.º da Constituição, aprovado pelo Senado.¹⁶ Assim, Rajoy anunciou a demissão de todo o governo catalão até que fossem marcadas eleições na Catalunha, o que ficou previsto acontecer a 21 de Dezembro de 2017. Tendo sido Carles Puigdemont e os seus consellers dispensados, alguns deles exilaram-se na Bélgica. Ainda assim tentaram criar um governo parcialmente no exílio, mas falhou (Romão, 2017:129).

A Fiscalía General del Estado acusou os promotores do processo de crimes de sedição e rebelião e Carmen Lamela, juíza, aceita estas teses de acusação. A 2 de novembro esta decreta prisão preventiva sem fiança a sete membros do antigo governo catalão, Oriol Junqueras, Jordi Turull, Raül Romeva, Josep Rull, Meritxell Borràs, Carles Mundó e Dolors Bassa. Aos restantes que estavam na Bélgica, mesmo com um mandado de detenção europeu, foi-lhes permitida a permanência naquele país pelos tribunais belgas. Estes que se encontravam exilados eram Carles Puigdemont, Antoni Comín, Meritxell Serret, Clara Ponsatí e Lluís Puig Gordi.

Na campanha para as eleições de 21 de dezembro a situação alterou-se. Como refere Romão (2017:131), *“A ERC e o PDeCAT desarticularam o Junts pel Sí e apresentaram candidaturas separadas”*. Como o mesmo autor acrescenta *“o presidente e cabeça de lista da ERC, Oriol Junqueras, está detido preventivamente e poderá não sair a tempo de participar na campanha. Carles Puigdemont lidera a candidatura Junts per Catalunya (PDeCAT e independentes) a partir de Bruxelas”* (Ibidem, p.131)

Nestas eleições o grande vencedor foi o C's, tendo conseguido 35,36% dos votos. O Junts per Catalunya (JxCat) conseguiu o segundo lugar com 21,66% dos votos. A ERC aparece em terceiro lugar

¹⁶ **Artigo 155.º** “Se uma Comunidade Autónoma não cumprisse as obrigações que a Constituição ou outras leis lhe imponham, ou atuar de forma que atente gravemente ao interesse geral de Espanha, o Governo, prévio requerimento ao Presidente da Comunidade Autónoma e, no caso de não ser atendido, com a aprovação por maioria absoluta do Senado, poderá adotar as medidas necessárias para obrigar aquela ao cumprimento forçoso das ditas obrigações ou para a proteção do mencionado interesse geral.” In Espanhola, C., n.d. Constitución Española Junta de Castilla y León Junta de Castilla y León. [online] Available at: <<https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/CEportugués.pdf>>.

com 21,39% dos votos. Em quarto aparece o PSC que teve 13,87% dos votos enquanto o PPC apenas teve 4,24% (Marques, 2017). Nesta eleição os pró-independentistas obtiveram o maior número de deputados. Embora o C's tenha ganho as eleições, quando se soma, a os votos do JxCat e da ERC, estes dois partidos têm 66 deputados.

A situação na Catalunha resfriou embora não estando perto de ser resolvida. Dado o exílio dos principais protagonistas políticos catalães, Quim Torra, líder da organização Òmnium Cultural desde 2015, foi nomeado Presidente do Governo regional da Catalunha a 14 de Maio de 2018, com o apoio do JxCat e ERC, com a abstenção da CUP (Lusa, 2018). Embora a formação de governo regional viesse permitir alguma estabilidade, a campanha e respetiva eleição não foi assim. Como refere Joan Marcet (2019), esta campanha foi singular por diversas razões, nomeadamente a ausência do candidato da ERC e a ausência física de Carles Puigdemont, que estava exilado na Bélgica, como também a polarização eleitoral e marchas em Bruxelas a favor da independência. O facto de alguns candidatos estarem em prisão preventiva também não ajudou nada à paz neste processo eleitoral.

2.3. Partidos políticos e população catalã face à causa independentista

Como já está explícito, a posição em favor da independência não é estática. Esta evolução aconteceu não só na sociedade civil, mas principalmente nos partidos políticos que, ao longo dos últimos anos, foram alterando o xadrez político-partidário. Esta alteração de paradigma político-partidário fez com que, em 2018, um partido de esquerda radical, a ERC, se aliasse com a coligação de centro-direita, JxCat, tudo em prol da independência, pondo de parte a dicotomia tradicional esquerda-direita. É neste contexto que é necessária a análise às posições dos partidos, bem como a evolução da posição da sociedade civil, pois só assim se conseguirá compreender o fenómeno da independência.

2.3.1. Partidos políticos catalães

Começando pelos partidos políticos, a organização que parece ser mais interessante de fazer é entre os partidos contra a independência, os partidos que defendem uma via intermédia (não a favor da independência, mas favoráveis a uma reforma) e os partidos favoráveis à independência, em conjunto com a sua posição no país, ou seja, se são nacionais ou regionais.

No que diz respeito aos partidos contra a independência e que não defendem mais autonomia para a Catalunha podemos encontrar principalmente o PP. Este partido, que é nacional, é o partido de

centro-direita do espectro político em Espanha, foi fundado em 1977 e representa a área conservadora. Este partido advoga a unidade espanhola através de um estado unitário. Como afirma Magone (2004:90) *“The PP is a democratic, centrist and Christian democratic party well integrated into the structures of the European People’s Party in the European Parliament”*. No seu manifesto eleitoral, o PP é bastante claro quanto à sua posição sobre a unidade espanhola, onde afirmam: *“Estamos convencidos de la vigencia de los valores de la Constitución: La concordia, la unidad, la pluralidad, el consenso, la libertad, la igualdad o la solidaridad son valores que siguen teniendo plena validez”* (Partido Popular, 2016:139). Estes afirmam também que *“Seguiremos defendiendo el Estado de las Autonomías que reconoce la Constitución Española, que ha demostrado ser la mejor fórmula de articular unidad y diversidad. Nos oponemos a las tentativas de dividir porque así defendemos un legado, un presente y sobre todo, un futuro, que deseamos limpio de tensiones y enfrentamientos”* (Ibidem, 2016:140).

Em conjunto com o PP está o Ciudadanos (C’s). Formado nos anos 2000, o C’s é um partido que nasceu no seio da política catalã e se expandiu para a política nacional (Rodríguez Teruel e Barrio, 2016). Este partido, embora com base na política catalã, é um partido que defende a descentralização, mas no modelo de “Estado de autonomias”. Defende, como referem Rodríguez Teruel e Barrio (2016:11):

“(…) to reform the model by setting a clearer distribution of competences amongst state and regions, reforming the Senate and the regional financing system (eliminating, for instance, the Basque and Navarre fiscal autonomy), and by eliminating some political levels, particularly the second tier of local government (Diputaciones, the provincial administration).”

No seu manifesto de 2017 o C’s deixa bem clara a sua posição. Afirmam que:

“Como alternativa al separatismo, nuestra acción política está basada en dos aspectos indisolubles: defender el respeto y el cumplimiento de las leyes democráticas y ofrecer una alternativa democrática reformista en Cataluña y en el conjunto de España. El principio de legalidad e igualdad son valores primordiales de nuestro sistema

democrático y el estatuto de Autonomía de Cataluña y nuestra Constitución son marcos garantes de las competencias autonómicas y del diálogo” (Ciudadanos, 2017)¹⁷.

E completam dizendo:

“Seguiremos defendiendo con la misma determinación que todos los españoles somos iguales ante la ley y que el cumplimiento de la ley es la garantía de nuestro sistema democrático. (...) Para acometer estas reformas será importante que exista una verdadera coordinación, consenso y diálogo entre el Congreso de los Diputados y el Parlamento de Cataluña” (Ibidem)¹⁸.

Ainda no espectro de partidos nacionais está o PSOE. Este partido foi favorável à república federal desde 1918, mas foi-se adaptando bastante consoante as circunstâncias (Keating, 1996). A reemergência do PSC em 1977 trouxe várias posições em relação à Catalunha, mantendo-se a favor de Madrid ou da Catalunha, mas sempre com a necessidade de reconciliar a visão mais nacionalista com elementos centralistas (Keating, 1996). O resultado desta posição por parte do PSC traduziu-se no apoio dos nacionalistas moderados, rejeitando as posições mais extremadas (dos nacionalistas catalães e dos centralistas espanhóis). O PSOE/PSC, defende o direito de autogoverno da Catalunha, o que se traduz na transformação de Espanha num estado Federal (Keating, 1996; Guibernau, 2004). No seu manifesto eleitoral de 2019 defendem o modelo de Estado Autónómico mas reformado (PSOE, 2019).

Numa proposta ainda diferente, mas sem defender a independência, está o partido ICV. Este partido foi fundado em 1987 como uma coligação liderada pelo PSUC (Partido Socialista Unificado da Catalunha). O PSUC-ICV foi uma coligação de partidos nacionalistas catalães de esquerda que advoga por mais autonomia para a Catalunha dentro de uma Espanha federal. O PSUC é um partido que defende a autodeterminação catalã ao mesmo tempo que defende a luta de classes (Guibernau, 2004). O desenvolvimento deste partido passou por várias fases. Como afirma Guibernau (2004:95):

¹⁷ Este documento não se encontra paginado.

¹⁸ *Ibidem*

“The PSUC, an essentially communist organization, gradually transformed over the years, first becoming federated with other political parties to form Iniciativa per Catalunya, or Initiative for Catalonia (IC) (1987), and later through its almost complete disappearance due to the merger within this federation, which opted to run in coalition with the ecologist party Els Verds or Greens (1993). The ‘fundamental and unrenounceable’ objective of the PSUC is the socialist transformation of society, in order to eliminate all forms of exploitation and oppression. The method of achieving this aim is to intensify and consolidate democracy.”

Terminado em 1997, o PSUC deixou a porta aberta ao ICV que é agora um partido ecossocialista e que, no que toca à identidade catalã, defende que a Catalunha tem uma história, cultura e língua próprias e que é necessário criar uma sociedade que integre as diferentes contribuições culturais de todos os que vivam na Catalunha. Assim, é natural que defendam também uma Espanha plurinacional e plurilinguística (Guibernau, 2004).

Ainda como um partido que não defende a independência, mas que é nacionalista catalão, está a UDC. É um partido de centro-direita, fundado em 1931, bastante parecido com a CDC, que defende o reconhecimento plurinacional de Espanha. Por esta visão bastante parecida é que governaram entre 1980 e 2003 e depois de 2010 a 2015 sob a coligação Convergència i Unió (CiU).

No caso mais específico da CDC, é possível afirmar que foi um partido nacionalista catalão - substituído em 2016 pelo PDeCAT -, mas sem defender a secessão. Criado nos anos 1960 como sendo um movimento com base na tradição católica da Catalunha (Keating, 1996; Guibernau, 2004), foi formalmente constituído enquanto partido em 1976. É um partido que defende a promoção da identidade catalã e o direito à autodeterminação e, por isso, defende o reconhecimento das especificidades catalãs em Espanha bem como mais autonomia para a região (Guibernau, 2004).

Devido à crise de 2010, em junho de 2015 a UDC e a CDC separaram-se por divergências quanto ao caminho a seguir pela Catalunha. Neste contexto surgiu, em 2016, o PDeCAT. Sob a tutela de Artur Mas, enquanto líder, e Carles Puigdemont, uma das figuras principais do partido, o partido foi a eleições em 2017 defendendo a restituição da república catalã. Como defenderam no seu manifesto eleitoral “Continuar, d’acord amb el mandat democràtic del 27 de setembre i de l’1 d’octubre, la construcció de la República catalana” (Junts per Catalunya, 2017).

Já assumidamente independentista, e na esquerda, surge a ERC. A Esquerda Republicana Catalã, como afirma Keating (1996), liderou o campo nacionalista com a queda dos nacionalistas conservadores dos anos de 1920, defendendo uma visão radical de esquerda. Sendo um partido republicano e anticlerical, defenderam uma mudança radical da constituição e foi um dos principais partidos a defender a restauração da Generalitat (Parlamento Catalão) aquando da Segunda República (Keating, 1996). Enquanto radicais comunistas e socialistas, em conjunto com o seu anti Franquismo, nos anos 60 apoderaram-se de uma tradição nacionalista catalã. Este partido defende o reconhecimento da Catalunha como uma nação, o que se traduz na independência, ficando dentro da União Europeia (Guibernau, 2004).

Na sequência das eleições de 2017 surge uma nova coligação. Esta, chamada de *Junts per Catalunya*, engloba o PDeCAT, a Chamada Nacional pela República e alguns independentes. Esta candidatura, como refere Joan Marcet (2019:27):

“‘Junts per Catalunya’ (JxCat) candidacy, led by Carles Puigdemont, was a coalition of the defunct but legally extant CDC and the new PDeCAT, also known as the ‘President’s list’. It included fugitive or imprisoned ex-councillors and many others who were not affiliated with the PDeCAT but defended the legitimacy of President Puigdemont.”

Como defenderam no seu manifesto eleitoral, o seu objetivo é a independência da Catalunha. Estes afirmaram *“Continuar, d’acord amb el mandat democràtic del 27 de setembre i de l’1 d’octubre, la construcció de la República catalana”* (Junts per Catalunya, 2017).

É importante perceber que as posições aqui explicadas são as posições iniciais. Isto significa que, com o conflito na Catalunha, alguns dos partidos aqui referidos mudaram a sua posição. Para isso, foi elaborado um gráfico para que se compreenda a atual posição dos mesmos.

Tabela 2 - Posição atual dos Partidos políticos no que toca à pertença identitária e solução política para a Catalunha

Partidos Políticos	Posição	
	Identitária	Política
PP	Região	Manutenção do Status quo
C's	Região	Manutenção do Status quo ¹⁹
PSOE	Região ²⁰	Federalização da Espanha
ICV	Nação	Independência política ²¹
UDC	Nação	Independência de Espanha
PDeCat	Nação	Independência de Espanha
ERC	Nação	Independência de Espanha

Analisando a tabela e perante o que foi exposto, é possível tirar uma conclusão sobre as posições dos partidos políticos que defendem a independência. Como se pode verificar, estes querem o autogoverno, conceito este que é político, ou seja, estes partidos querem a autonomia de se auto governarem. Contudo, para chegarem a esses objetivos, alguns utilizam argumentos identitários, ou seja, usam argumentos com base nas suas características culturais e históricas para exigirem esse autogoverno. É aqui que entra a proposta feita neste trabalho, pois é a que responde a este pedido de autonomia com uma solução baseada na funcionalidade e não na identidade.

2.3.2. A população

Em relação à opinião das pessoas relativamente à independência da Catalunha, esta tem variado ao longo dos anos. Em todo este processo a população também teve um papel importante. Quando o

¹⁹ Apesar de admitir reformas.

²⁰ Defende o direito de autogoverno da Catalunha embora não defenda a independência.

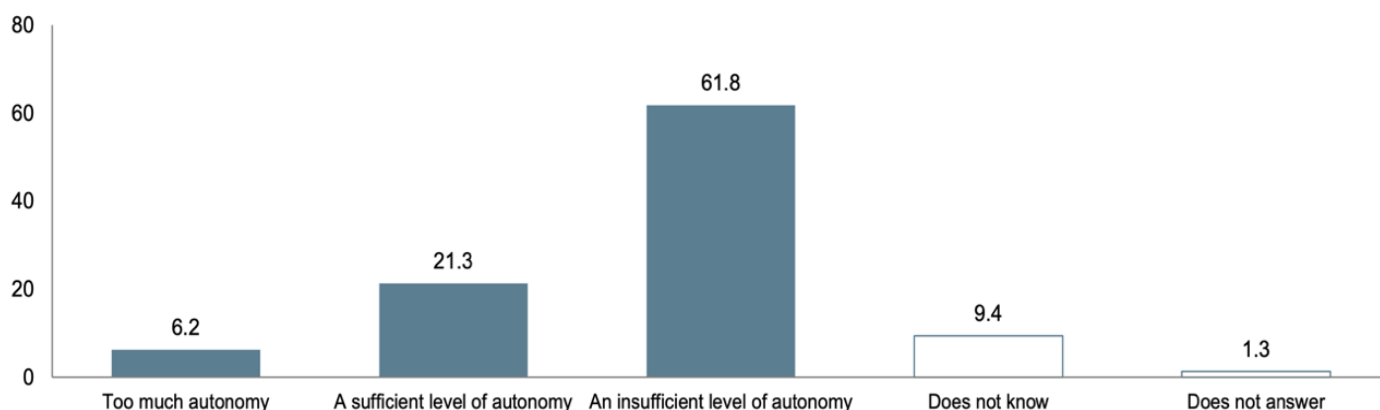
²¹ Este partido já defendeu a federalização de Espanha.

Tribunal Constitucional declarou inconstitucionais algumas normas da reforma de 2005 já em 2010, ao alterar a decisão anterior, a população reagiu e a sua opinião derivou para uma maior aprovação da independência. Como referem Liñeira e Cetrà (2015:9):

“The polarisation of party stances has helped make the independence issue ever more salient. Also, public opinion has shifted, from an overwhelmingly pro-autonomy position to an increasingly pro-independence stance. From 2006–14, the proportion that chose an independent Catalan state in a multi-option question has risen from 14% in 2006 to around 45% in 2014”.

Como é possível analisar pelo gráfico 1, elaborado pelo Centro de Estudos de Opinião da Generalitat da Catalunha (Centre d'Estudis d'Opinió), pode ver-se que à data de novembro de 2019, a maioria da população (61,8%) acreditava que o nível de autonomia ainda não era suficiente.

Gráfico 1 - Nível de autonomia que os cidadãos acham que a Catalunha já devia ter atingido em Novembro 2019 (N=1,500; resposta simples; %)



Fonte: Centre d'Estudis d'Opinió (2019)²²

Em relação ao gráfico 2 pode analisar-se a relação ao longo dos anos, mais precisamente deste março de 2006 até novembro de 2019, onde se verifica que, em nenhum momento a opinião de que existisse insuficiente autonomia baixou dos 50%. É importante também referir que o pico mais alto se

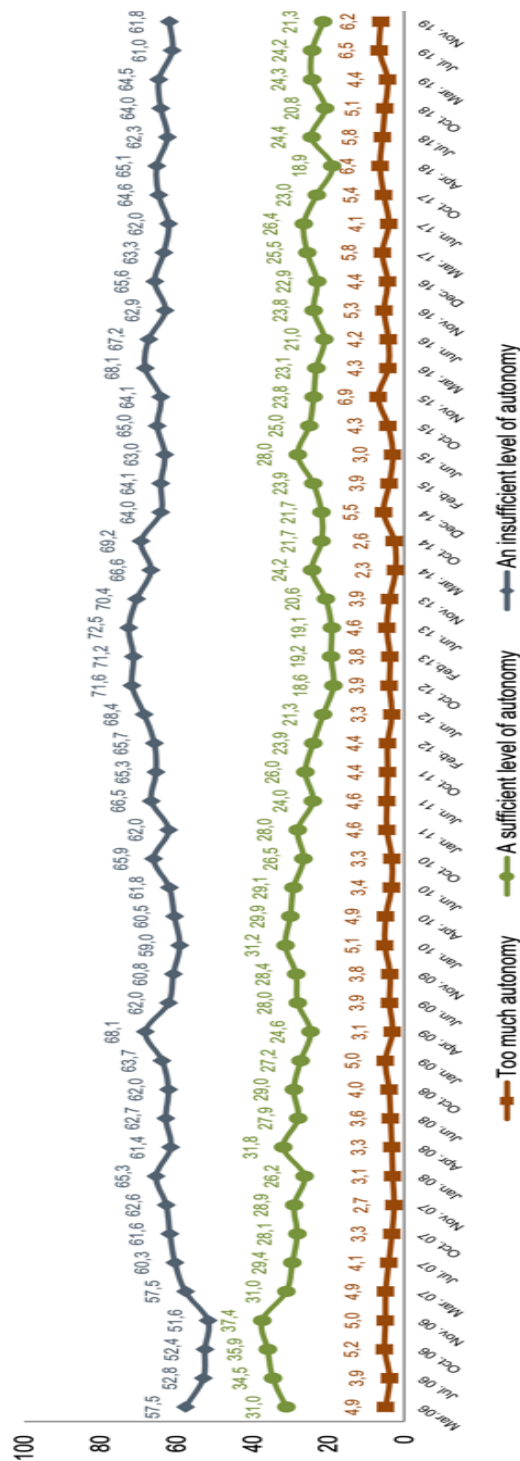
²² Centre d'Estudis d'Opinió, 2019. Press Report Political Opinion Barometer - 3rd wave 2019. Disponível em: <[http://upceo.ceo.gencat.cat/wsceop/7408/Abstract in English -954.pdf](http://upceo.ceo.gencat.cat/wsceop/7408/Abstract%20in%20English%20-954.pdf)>. Acessado a: 10 de abril de 2020

registrou em janeiro de 2013, que parece ter relação com a declaração de soberania catalã nesse mesmo período. Também é possível perceber que, no pico da crise, em 2017, com a declaração unilateral da independência, o valor de opinião se cifrava nos 64,6%.

A nível de análise com base nos períodos pré-conflito, durante a crise e pós-conflito, pode perceber-se que até ao final de 2006, mais especificamente novembro de 2006, o valor de pessoas que tinham a opinião de que a Catalunha necessitava de mais autonomia tendia a baixar, mas começou a aumentar a partir de março de 2006, que tende a coincidir com a aprovação, por parte do senado, da reforma em discussão nessa data.

A partir de 2010, quando algumas normas são declaradas inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional, verificam-se valores elevados. De janeiro de 2011 até junho de 2013 regista-se, em termos gerais, uma subida importante, passando de 62% de opinião favorável a mais autonomia para 72,5% em Junho de 2013. Os valores, apesar das oscilações, mantêm-se elevados, rondando sempre os 60% até ao pico da crise em outubro de 2017. No pós-crise os valores mostram-se oscilantes, embora nunca ultrapassem, em ciclo de descida, os 60% até novembro de 2019.

Gráfico 3 - Variação nível de autonomia que os cidadãos acham que a Catalunha já devia ter atingido entre 2006-2019 (em %)

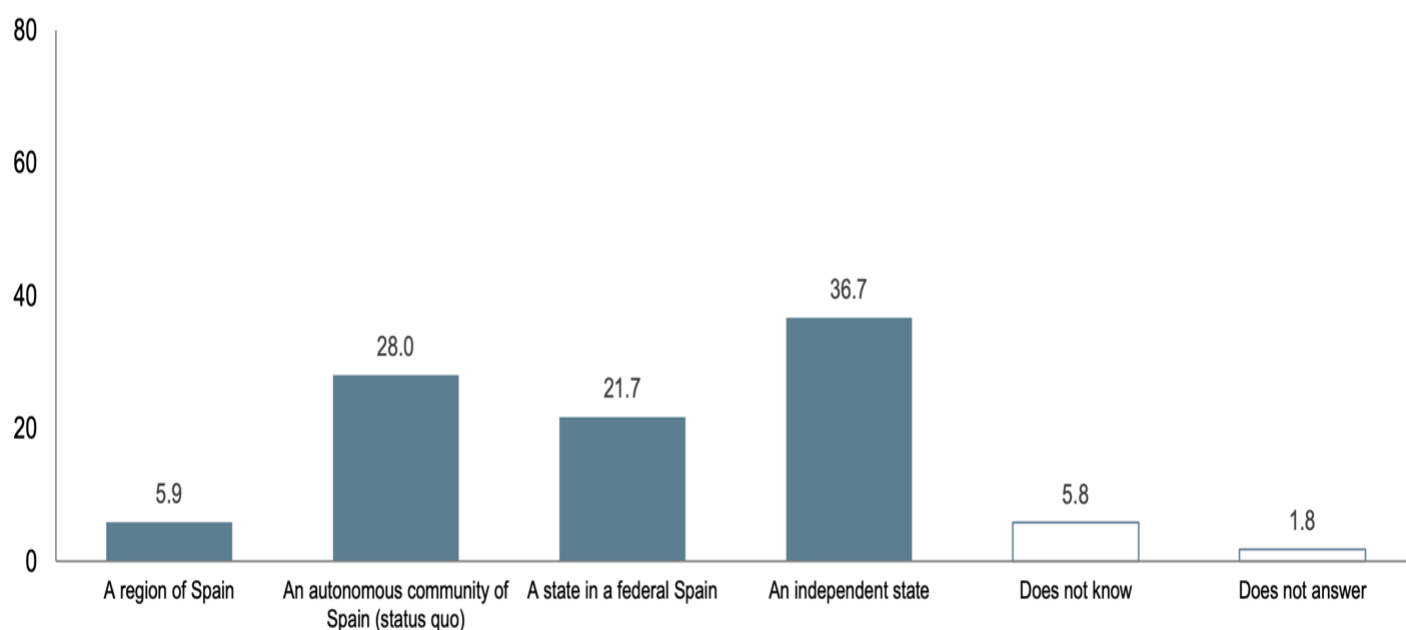


Fonte: Centre d'Estudis d'Opinió (2019)²³

²³ Centre d'Estudis d'Opinió, 2019. Press Report Political Opinion Barometer - 3rd wave 2019. Disponível em: <[http://upceo.ceo.gencat.cat/wsceop/7408/Abstract in English -954.pdf](http://upceo.ceo.gencat.cat/wsceop/7408/Abstract%20in%20English%20-954.pdf)>. Acessado a: 10 de abril de 2020

Quanto à opinião sobre o que a Catalunha deve ser enquanto modelo de Estado a resposta também tem variado. Como se pode ver no gráfico 3, a população, à data de novembro de 2019, na sua maioria, não pretende um estado independente. Entre os que preferem ficar em Espanha, apesar de diferenças sobre a solução, 54,7% não se revê num estado independente.

Gráfico 5 - Opinião dos inquiridos sobre que modelo político deve ter a Catalunha – novembro 2019 (N=1,500; resposta simples; %)

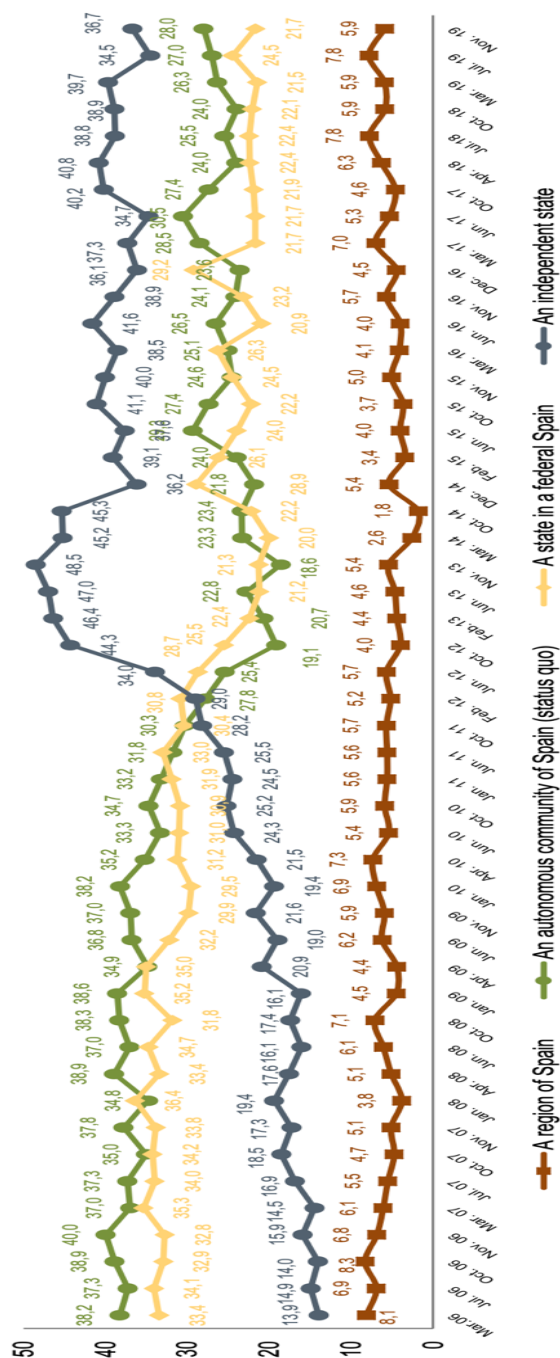


Fonte: Centre d'Etudis d'Opinió (2019)²⁴

Já no gráfico 4 pode analisar-se uma relativa estabilidade nos valores até janeiro de 2010, antes da crise. Depois, com o começo da crise, começa a verificar-se uma subida da opinião favorável a um estado independente, passando, em janeiro de 2010, de 19,4% para o pico de 48,5%, em novembro de 2013, de opinião favorável à independência. Até 2017, ano do pico político da crise com a declaração unilateral da independência, os valores mantiveram-se oscilantes, registando-se uma tendência de diminuição do apoio, baixando então para os 36,7% em novembro de 2019.

²⁴ Centre d'Estudis d'Opinió, 2019. Press Report Political Opinion Barometer - 3rd wave 2019. Disponível em: <[http://upceo.ceo.gencat.cat/wsceop/7408/Abstract in English -954.pdf](http://upceo.ceo.gencat.cat/wsceop/7408/Abstract%20in%20English%20-954.pdf)>. Acessado a: 10 de abril de 2020

Gráfico 6 - Variação nível da opinião sobre o tipo de modelo político a Catalunha devia ter – de março 2006 a novembro de 2019 (em %)

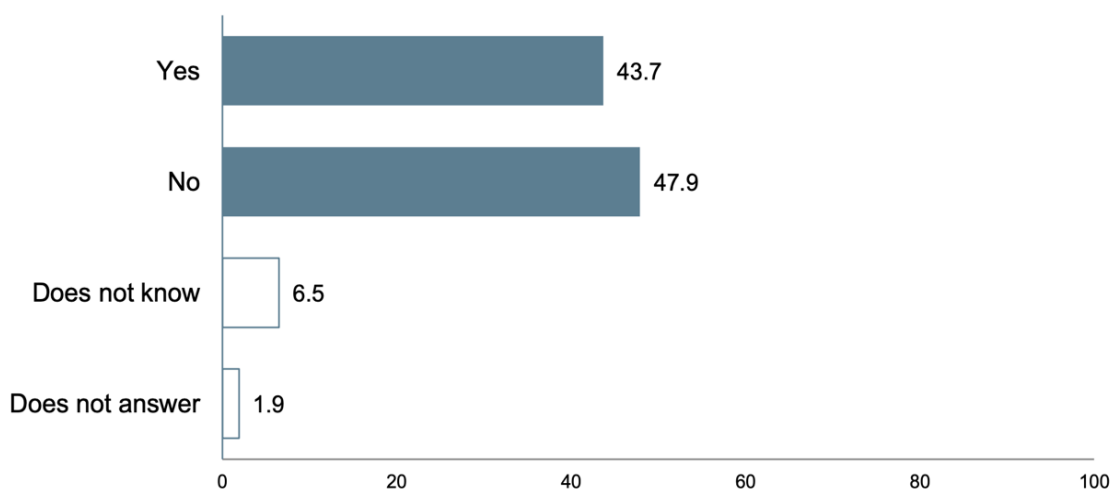


Fonte: Centre d'Estudis d'Opinió (2019)²⁵

²⁵ Centre d'Estudis d'Opinió, 2019. Press Report Political Opinion Barometer - 3rd wave 2019. Disponível em: <http://upceo.ceo.gencat.cat/wsceop/7408/Abstract_in_English_-954.pdf>. Acessado a: 10 de abril de 2020

Em relação a uma questão direta sobre a vontade de independência, a resposta varia no mesmo sentido. Como podemos ver no gráfico 5, à data de novembro de 2019 a opinião sobre a independência da Catalunha mostra-se desfavorável à independência.

Gráfico 7 – Resposta à questão “quer que a Catalunha se torne um Estado independente?” (N=1,500; resposta simples; %)



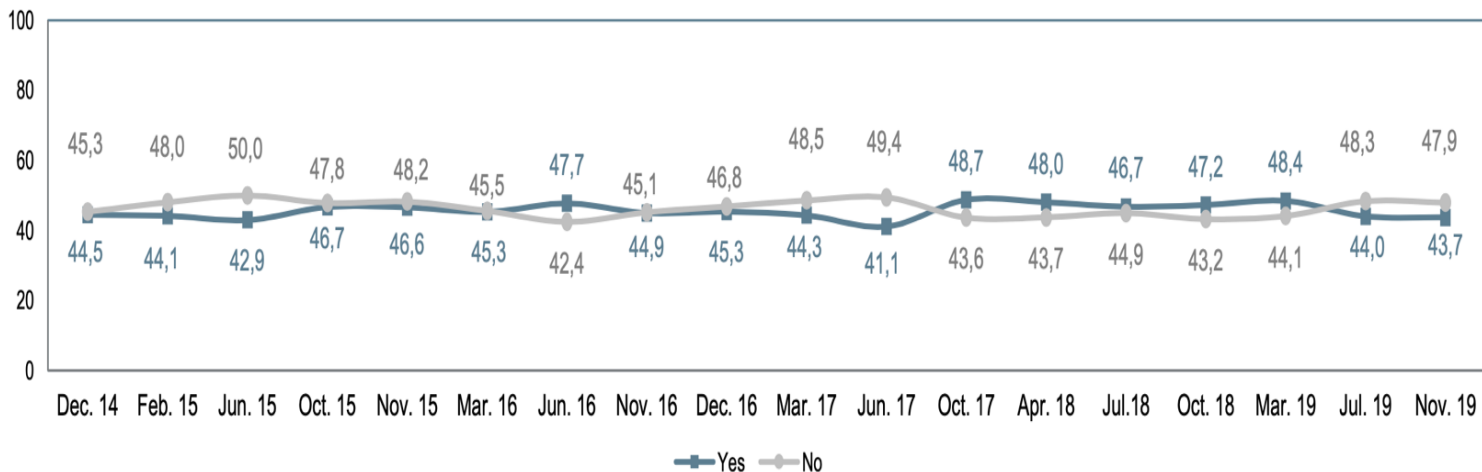
Fonte: Centre d'Estudis d'Opinió (2019)²⁶

Analisando o Gráfico 6, que regista a variação da opinião sobre a independência da Catalunha, pode perceber-se que existem variações de opinião na população, verificando-se que de dezembro de 2014 até março de 2016 a opinião com maior expressão era contra a independência, registando-se uma alteração de paradigma em junho de 2016, sendo que voltou a mudar de novembro de 2016 até junho de 2017, novamente contra a independência.

Verificaram-se mais alterações, nomeadamente no pico da crise, reconhecendo que a partir de outubro de 2017 se constata uma vantagem da opinião favorável à independência que se registou até março de 2019. A situação voltou a inverter-se em julho de 2019 até à data registada de novembro de 2019.

²⁶ Centre d'Estudis d'Opinió, 2019. Press Report Political Opinion Barometer - 3rd wave 2019. Disponível em: <[http://upceo.ceo.gencat.cat/wsceop/7408/Abstract in English -954.pdf](http://upceo.ceo.gencat.cat/wsceop/7408/Abstract%20in%20English-954.pdf)>. Acessado a: 10 de abril de 2020

Gráfico 8 – Variação da opinião sobre a independência da Catalunha em % (dezembro 2014 - novembro 2019)



Fonte: Centre d'Estudis d'Opinió (2019)²⁷

A análise destes gráficos permite tirar algumas conclusões. A primeira, e de forma mais geral, é a de que existe uma grande divisão entre a população. Como se verificou, existem inúmeras variações que parecem estar ligadas ao desenrolar dos acontecimentos.

Outra conclusão que se pode tirar é que, em nenhum momento, a opinião favorável à independência ultrapassou a barreira dos 50%, enquanto a não favorável chegou a esses 50%. Esta informação é particularmente interessante pela agitação política que se fez sentir na Catalunha, em particular por parte daqueles que pediam a autonomia. É também importante referir este valor porque, embora tenha sido congelada, a independência da Catalunha foi declarada, e o que estes dados mostram é que, não chegando sequer aos 50%, aqueles que a pedem parecem carecer de alguma legitimidade popular no apoio a essa independência. Também parece claro que a independência não mostra ser o

²⁷ Centre d'Estudis d'Opinió, 2019. Press Report Political Opinion Barometer - 3rd wave 2019. Disponível em: <[http://upceo.ceo.gencat.cat/wsceop/7408/Abstract in English -954.pdf](http://upceo.ceo.gencat.cat/wsceop/7408/Abstract%20in%20English%20-954.pdf)>. Acessado a: 10 de abril de 2020

caminho que a população mais quer, embora existam partidos, principalmente no governo, que pretendem avançar com o processo.

2.4. Conclusão

Neste segundo capítulo foi tratada a história por detrás do conflito em análise, bem como as posições dos partidos e da população ao longo deste processo. Como foi possível compreender, a história da relação entre a região da Catalunha e o poder central espanhol passou por alguns altos e baixos ao longo dos séculos, culminando no conflito que está em vigor.

Neste cenário, a história da Catalunha é claramente marcada pelo sentimento de nacionalismo catalão e uma ligação à sua autonomia, como é exemplo não só a cultura de contratualismo referida por Giner (1984) e Keating (1996), mas também pelas lutas, no século XVIII, por essa autonomia e pelo desenvolvimento económico e cultural, influenciado pela *Renaixença*.

Já no século XX, e principalmente devido às ditaduras de Primo de Rivera e Francisco Franco, o nacionalismo catalão foi perseguido através da supressão das instituições política catalãs e dos elementos identitários como a bandeira e o hino, o que conduziu à criação de movimentos de resistência como a Assemblea de Catalunya.

Com a morte de Francisco Franco, em 1975, começou o processo de transição para a democracia, encabeçado por Juan Carlos de Borbón y Borbón e Adolfo Suárez. Este processo de transição não se revelou fácil, mas foi conseguido através da eleição do parlamento em 1977, com o objetivo de redigir a nova Constituição do país. A realização desta constituição também não se revelou fácil, pois existia uma dicotomia de opiniões, desde logo entre a Alianza Popular, constituída por alguns dissidentes franquistas e que defendiam uma posição unitária e nacionalista de Espanha, enquanto, do outro lado, existiam alguns moderados e também radicais mais ligados à esquerda que eram distinguidos pelo nível de aspiração à independência.

Após um processo intenso de negociação, esta nova Constituição foi aprovada em 1978. A solução encontrada passou por um reconhecimento das nacionalidades, mas mantendo Espanha como um país soberano e único. Com o objetivo de juntar as duas versões saiu o denominado modelo autonómico, que ainda hoje está em vigor, e que é comumente aceite como um *“meio termo entre o federalismo, defendido pela esquerda e pelas alas moderadas dos nacionalismos catalão e basco, e o unitarismo, pretendido pela direita nacionalista espanhola”* (Romão 2017).

Depois de décadas de governação da UCD, do PSOE e do PP, a partir de 2004 o Presidente do Governo espanhol, José Luis Zapatero, que ganhou as eleições nesse ano, fez com que este partido recuperasse alguma força regional que havia perdido. O exemplo referido foi o da Catalunha, onde o Partido Socialista Catalão governava a região.

Nesse mesmo ano de 2004 e no seguinte de 2005 foi realizada, por iniciativa do então governo espanhol liderado pelo PSOE, uma reforma do Estatuto da Autonomia da Catalunha. A reforma tinha como objetivo adaptar as instituições regionais à realidade do tempo e reconhecer um maior número de direitos à Catalunha. O processo não se revelou fácil e motivou intensas negociações entre o poder regional e central. Ainda assim, em abril de 2005 foi entregue um primeiro rascunho com uma proposta e um segundo em julho desse mesmo ano. O acordo foi então aprovado no final de setembro. Este documento não deixou de levantar alguns problemas, mesmo depois da aprovação, pois alguns especialistas consideravam que alguns dos artigos do documento eram inconstitucionais. Nesta sequência o Partido Popular enviou para o Tribunal Constitucional a proposta aprovada, a qual foi aceite por este tribunal e reprovado o apelo do partido a 21 de março 2006.

Decorria já o ano de 2010 quando se instalou o conflito. Num revés inesperado, o Tribunal Constitucional voltou atrás na sua decisão e declarou alguns dos artigos inconstitucionais. Esta ação levou a uma perceção de que a reforma não ia avançar e isto criou uma maior polarização entre os defensores da reforma e aqueles que lhe eram contrárias. A vitória do Partido Popular nas eleições de 2011 fez com que essa polarização se intensificasse.

Já em 2012, na sequência das negociações entre o governo central e o governo regional, o governo de Rajoy, do PP, rejeitou as propostas vindas do líder regional catalão, Artur Mas, contrapondo, um ano mais tarde, com as propostas do Partido Popular, que foram também rejeitadas por Mas. Com esta polarização, Mas anuncia que é necessário dar a voz ao povo e que isso teria que ser feito nas urnas. Se a CiU, partido que liderava, vencesse as eleições, este iria propor um referendo sobre a autodeterminação catalã.

A CiU acabou por vencer as eleições e a promessa eleitoral foi cumprida, anunciando Mas, a 23 de janeiro de 2013, aquela que ficou conhecida como a “Declaração de Soberania”, que defendia que a Catalunha era um sujeito político soberano (Martí, 2013:514). Este processo resultou numa aprovação, em setembro de 2014, daquele que viria a ser o referendo – mesmo que não vinculativo – sobre a independência da Catalunha. Nesse referendo a vitória do “sim”, a favor da independência com 86,76%, ficou marcada.

Já em 2015, mais precisamente em janeiro, Mas convoca eleições com o argumento de fomentar esta vontade pela independência. Nestas eleições o movimento favorável à independência JxSi vence com 39,59% dos votos. Ainda assim não era suficiente para a maioria e era necessário o apoio da CUP. Contudo, a CUP rejeitava Artur Mas e a condição para este apoio era a substituição do mesmo. Neste contexto entra Carles Puigdemont, que vem assim substituir Mas.

A tensão intensifica-se ainda mais em setembro desse ano com as rusgas feitas pelo Cuerpo Nacional de Policia e a Guardia Civil que detiveram pessoas ligadas ao movimento independentista. A 1 de outubro abrem as urnas para o referendo que pedia uma república catalã, e para impedir este processo estas guardas apreendem boletins de voto e urnas. Mesmo assim o resultado foi a vitória do sim com 90,15% dos votos.

Nesta sequência o Presidente do Governo espanhol aciona o artigo 155.º anunciando eleições na Catalunha a 21 de dezembro desse ano. No término dessas eleições o grande vencedor foi o C's com 35,36% dos votos enquanto a coligação pró-independência JxCat só tem 21,66% dos votos. Mesmo assim os independentistas tiveram o maior número de deputados, pois a soma da coligação JxCat com a ERC dava 66 deputados.

Com isto em mente, neste capítulo tentou-se também esclarecer as posições dos partidos em Espanha em relação a todo este processo. A conclusão que se tirou é de que os partidos de centro-direita como o PP e o C's estão contra o processo de independência, preferindo manter as coisas como estão. Também o PSOE prefere que não exista independência, mas parece favorável a uma reforma. Por outro lado, os partidos de base catalã como o PDeCAT, o ICV, a ERC e até a UDC são favoráveis à independência.

No que toca à opinião da população verificou-se que, por um lado, e de forma mais geral, existe uma grande divisão entre a população e, por outro, que em nenhum momento a opinião favorável à independência ultrapassou a barreira dos 50%, enquanto a não favorável chegou a esses 50%. A conclusão que se tirou é que aparenta ser claro que a independência não mostra ser o caminho que a população mais deseja.

CAPÍTULO III - A ACOMODAÇÃO DA AUTONOMIA FUNCIONAL DA CATALUNHA NO QUADRO DO ESTADO ESPANHOL ATUAL

3.1. Estado Espanhol e o Estatuto das Autonomias

Como já foi mencionado, depois da morte de Franco em 1975, estabeleceu-se o processo de transição para a democracia. Este processo, que foi aberto por Juan Carlos de Borbón y Borbón, o sucessor designado por Franco através de nomeação em 1976, e por Adolfo Suárez, enquanto presidente do governo espanhol, foi um grande desafio. Como afirma Paul Heywood (1995:32) *“The greatest challenge faced by the post-Franco architects of democracy was to construct a polity which reconciled the central state with regional demands”*.

Com a crise da acomodação nacionalista catalã em Espanha, parece claro que a atual organização do estado espanhol não foi capaz de dar uma resposta cabal perante o pedido de maior autonomia às regiões. Sendo que nesta dissertação o objetivo é definir um modelo que vise atribuir mais autonomia política às regiões e não responder às reivindicações identitárias é, por essa razão, necessário perceber a estrutura do estado espanhol, caminhando para compreender como, em termos gerais, funciona o Estatuto das Autonomias, como está definido, quais as suas limitações e a razão pela qual este sistema não consegue garantir mais autonomia às regiões espanholas, para depois se tentar apresentar um modelo que vise a resolução dos potenciais problemas encontrados.

Como já foi apontado, após várias discussões, a constituição foi aprovada, esta que, segundo Paul Heywood (1985) e Luis Moreno (2001), é bastante ambígua, principalmente na questão da estrutura do estado. Saídos da ditadura de Franco, a constituição teve, notoriamente, um ponto positivo, pois representa o esforço de compromisso entre as várias partes (Heywood, 1995; Moreno, 2001; Romão, 2017). Como constata Paul Heywood (1995:37) *“The Spanish Constitution of 1978 represents a triumph of political compromise”*.

Posto que a época era conturbada, onde os nacionalismos regionais eram reprimidos pelo regime de Franco, quando esta terminou, estes nacionalismos tinham a expectativa de ver reconhecidas as respetivas identidades nacionais, o que aconteceu após alguma negociação (Romão, 2017) e a unidade de Espanha como país foi declarada inviolável como consta no artigo 2.º.

Ainda assim, a definição do tipo de organização política do Estado espanhol não é uniformemente aceite. Como refere Paul Heywood (1995:52) *“(…) part of the problem resides in the fact that the*

definition of the state in the Spanish Constitution is unclear” e completa ainda dizendo que “(...) the imprecision over the use of the term 'state' extends to the issue of the form of state, and raises further confusion as to the precise position and role of the monarchy and where sovereignty lies” (Ibidem, p.52).

Neste cenário, considerando não ser um modelo federal (Heywood, 1995; Vieyetz, 2019), parece claro que Espanha pode ser denominada de Estado unitário descentralizado (Fernandes, 2010; Ruano, 2017; Vieyetz, 2019) pela sua constituição de poderes, pela influência forte do estado central e considerando a história que levou à elaboração da Constituição de 1978, a qual parte do compromisso entre as elites franquistas que queriam um estado unitário e a oposição, maioritariamente socialistas e comunistas, quais planeavam a restauração de governos autónomos (Magone, 2004), que resultou no modelo descentralizado através do Estatuto das Autonomias.

Sendo o modelo espanhol um modelo descentralizado, parte crucial do mesmo é a organização das Comunidades Autónomas. O arquétipo, nascido em consequência da organização constitucional e que visa organizar territorialmente as regiões, estabelece, desde logo, o chamado *principio dispositivo*. Este princípio, em suma, estabelece que a reconstrução do estado espanhol tem que derivar do centro mas tendo em conta a vontade das regiões, definindo três caminhos para a autonomia funcional (Guibernau, 2004). A criação deste modelo veio como meio de resposta às reivindicações nacionalistas de regiões como o País Basco e a Catalunha.

Estas comunidades começaram por se enquadrar em três níveis: o privilegiado, dois e um. O privilegiado ficou para as regiões históricas como a Catalunha, País Basco e Galiza que tinham já tido grande autonomia durante a segunda república e que se traduziu na ideia que essas regiões passariam automaticamente ao estatuto de autonomia sem prévia necessidade de fazer qualquer pedido formal ao estado (Heywood, 1995). Estas regiões gozavam de poderes autónomos com inúmeras responsabilidades. O grau dois, por outro lado, eram regiões que tinham que seguir um processo de consulta antes de poderem propor o Estatuto de Autonomia mas, mesmo que esta fosse aceite, a autonomia da região seria baixa e sujeita a um período de cinco anos antes de poder avançar para o nível privilegiado. O grau um, em complemento, é chamada de rota “excepcional” onde a região se poderia candidatar a receber os mesmos privilégios das regiões privilegiadas desde que determinadas condições fossem completadas e mediante aprovação através de um referendo (Heywood, 1995).

Este processo acabou por ser, em termos gerais, bastante controverso. A título de exemplo fica a chamada “febre autonómica” quando todas as regiões, para além do País Basco e Catalunha, tentaram estabelecer os chamados “governos regionais” (Heywood, 1995). Juntando este caso ao medo de um

golpe militar, o governo da UCD, em parceria com o PSOE, decidiu acalmar este processo de autonomia regional. Em 1981 começou o debate a favor da LOAPA (do espanhol “Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico” - Lei Orgânica de Harmonização do Processo Autónomo). Este processo foi uma tentativa de responder à ausência de um modelo claro que estabelecesse as competências entre as regiões autónomas e o governo central (Romão, 2017).

Este processo, envolto em conflito, falhou. Como refere Paul Haywood (1995:145):

“For the first time since the restoration of democracy, political compromise on a major issue was abandoned. Nationalists in both the Basque Country and Catalonia argued that the LOAPA's measures would be tantamount to reducing their status to that of grade two regions, and appealed against the law to the Constitutional Tribunal”.

Em resposta, em 1983, o Tribunal Constitucional, já depois do PSOE estar no governo (eleições de 1982), declarou mais de um terço das normas inconstitucionais, o que levou à ideia de que o processo teria que ser repensado.

A nível Constitucional, verifica-se que a distribuição de poderes não é clara (Heywood, 1995; Martínez, 2013). Embora os artigos 149.º e 150.º da Constituição estejam reservados para os diversos poderes do estado central como, por exemplo, a lei criminal, defesa, imigração e política macroeconómica, e para as regiões estejam destinadas a agricultura, a indústria, a cultura, os serviços sociais entre outros, existem áreas onde a concorrência ou os poderes são partilhados entre as duas esferas do poder, como é o exemplo da educação, proteção ambiental ou saúde, fazendo com que exista a possibilidade de o governo central impor legislação nestes temas (Colino, 2008), como é reconhecido no artigo 150.º.

O papel do Estatuto das Autonomias não pode, de todo, ser tirado da discussão quando se trata da territorialidade de Espanha, pois cada Estatuto de Autonomia de cada região define as instituições dessa região em questão (Heywood, 1995). Este modelo de organização político-administrativa tem certas características que é importante registar. Entre elas está o facto de ser uma estrutura assimétrica, o que significa, genericamente, que existem graus diferentes de autonomia, o que pode ser notado desde logo com a existência de três níveis, como já foi mencionado. Existem, assim, 17 regiões autónomas, cada uma com um parlamento unicameral com representação proporcional (Colino, 2008), com um presidente, um executivo, um Supremo Tribunal de Justiça e administração local (Heywood, 1995). Em

Espanha, existem outras competências que, para além de nem sempre serem iguais de região para região, podem até variar com o passar do tempo. Como já foi referido, ao existirem três níveis possíveis de autonomia, as áreas específicas em que cada região pode ter alguma autonomia são escrutinadas através de um processo complexo, que depende não só de a qual dos três níveis a região pretende pertencer mas também através de uma negociação entre o estado central e a região, estando depois sujeita à aprovação do Tribunal Constitucional (Heywood, 1995).

No que diz respeito às competências das regiões, estas não estão explanadas na Constituição, mas esta refere que existem competências exclusivas ou legislativas. Estas competências das regiões, principalmente as executivas, são exclusivas até ao momento em que não entram em conflito com as disposições que digam respeito aos poderes do Estado central. No entanto, esta falta de clareza traz alguma ambiguidade na definição destas competências, o que pode fazer com que os poderes oscilem de região para região.

Quanto à estrutura burocrática, o sistema também é confuso. Como constata Heywood (1995:156):

“Since the return of democracy, many of the functions assigned to the administración periférica have been transferred to the Autonomous Communities' own bureaucracies. However, the overall pattern of administrative organization in Spain has become, if anything, even more confused”.

No que toca à estrutura fiscal das regiões pode afirmar-se que existem regiões, como o País Basco ou Navarra que, pelo reconhecimento do “foral”, têm um alto nível de responsabilidade fiscal enquanto outras têm pouco. Embora em termos teóricos a constituição apenas preveja que os únicos impostos que têm que ficar para o governo central são os impostos aduaneiros e que, ultimamente, os restantes podem ficar atribuídos a qualquer um dos níveis de governo, estes, na sua maioria, ficam retidos em Madrid e depois são transferidos para as regiões (Heywood, 1995). Por este mesmo fator, a principal fonte de financiamento das regiões, em geral, é através do estado central, sendo o valor variável dependendo de fatores como a população, a área, o saldo migratório entre outros (Heywood, 1995).

Tendo em conta que o objetivo de ter regiões autónomas era diminuir as disparidades regionais, foi inscrito na constituição o mecanismo de compensação para as regiões mais pobres. O Fundo de Compensação Interterritorial (em espanhol *Fondo de Compensación Interterritorial*), foi criado

precisamente para combater essas disparidades, pois transfere fundos de regiões mais ricas para as mais pobres.

No caso específico do Estatuto de Autonomia da Catalunha, de 1979, a questão estava na importância da diferença identitária desta perante as outras regiões, mas também na necessidade de respeitar o passado que o regime franquista tentou apagar (Guibernau, 2004). Ainda assim, o objetivo deste estatuto passou, em grande parte, por um meio para desenvolver um projeto futuro para a Catalunha. Como refere Guibernau (2004:76) *“one that would strengthen the Catalans’ sentiment of forming a particular community”*. Tentando restituir a sua natureza histórica e identitária, os critérios que estes usaram para definir essas características foram a continuidade ao longo do tempo e a diferenciação dos outros, o que, para estes, mostra que a Catalunha existe como uma nação historicamente enraizada, que tem um objetivo futuro, e tem, ao mesmo tempo, uma cultura partilhada, ligada a um território específico (Guibernau, 2004).

Mesmo com estas características aprovadas, ficou esclarecido que os catalães podem ter a sua identidade reconhecida desde que respeitem a constituição, não pedindo a independência. Neste contexto, e aceitando estes pontos e o *principio dispositivo*, os poderes da Generalitat emanam da constituição, o que se traduz no facto de que a constituição dita os poderes da região. Em bom resumo, como refere Guibernau (2004:79):

“The 1979 Statute of Autonomy refers to Catalonia’s territory, history, culture, language, symbols and a shared future project. It also includes direct references to the Catalans’ consciousness of forming a differentiated community. This emphasizes the five dimensions – territorial, historical, cultural, psychological and political”.

Como já se verificou, em 2006 foi aprovado um novo Estatuto de Autonomia da Catalunha que continha algumas particularidades e que, em 2010, viu algumas delas serem declaradas inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional Espanhol. Esta emenda fez com que assuntos tão perenes como a aplicação da língua catalã em superioridade à língua espanhola na região e a interpretação da Catalunha enquanto nação que se mantivessem sem efeito legal (Claramur, 2017). Apesar de serem emendadas e retiradas algumas das alíneas, este estatuto é o que está atualmente em vigor e contempla, a título de exemplo, algumas alterações no modelo de financiamento (Colino, 2009).

3.2. Disfuncionalidades do modelo atual

Como já foi feita referência, a reivindicação de mais autonomia por parte dos sectores mais nacionalistas catalães levou a que, em 2006, fosse negociado um acordo que acabou por sofrer um contratempo. Pelos fatores supramencionados, o conflito ainda é latente. Atualmente, o clima de conflito ainda existe, nomeadamente com o pedido de independência do governo catalão e a recusa do mesmo pelo governo espanhol, com o argumento de que a constituição não o permite.

Após a análise mais aprofundada, foram detetadas algumas disfuncionalidades no modelo atual de estado espanhol que se acredita ser urgente resolver, principalmente para que seja possível responder a uma reivindicação de maior autonomia funcional para a Catalunha.

É, por isso, necessário elencar duas disfuncionalidades mais particulares: 1) a debilidade dos mecanismos de coordenação das relações intergovernamentais e 2) a ausência de uma clara divisão de competências entre nível regional e nacional (divisão do self-rule e shared rule). Embora fosse possível referir outras, estas duas disfuncionalidades são aquelas que este modelo visa resolver e que, por consequência, se acredita que poderá levar a uma maior acomodação do nacionalismo catalão em Espanha.

3.2.1. Debilidade dos mecanismos de coordenação intergovernamental

O segundo maior problema que se encontra no modelo atual espanhol prende-se com o débil mecanismo de coordenação intergovernamental. Esta coordenação entre poder central e poder regional é crucial para todo e qualquer estado que apresente um grau particularmente elevado de descentralização, como é o caso espanhol (Vieyetz, 2019), o que faz com que, não existindo mecanismos claros de relação intergovernamental, se torne impossível uma governação estável tanto a nível central como regional.

Este problema da “Coordenação intergovernamental” prende-se com a falta de institucionalização clara de mecanismos de coordenação multilateral. Como refere Vieyetz (2019:145) *“the 1978 Constitution did not establish any mechanisms for collaboration and cooperation between institutions of the state and those autonomous communities”*.

Também Bolleyer (2006:398) parece concordar com esta visão ao afirmar que *“in Spain there are no horizontal-multilateral IGAs responsible for general exchanges between the 17 territorial governments. Even more importantly, there are generally no exclusively horizontal-multilateral*

mechanisms". Em complemento, a autora chega mesmo a afirmar que "*their degree of institutionalization is weak*" (*Ibidem*, pp.398-399). Também segundo esta autora (*Ibidem*, p.399), este modelo tem um certo grupo de deficiências, sendo as principais: 1) o atual modelo não é estável devido às alterações regulares de algumas Comunidades autónomas e 2) o modelo atual estimula a atribuição de culpas devido à pressão eleitoral.

Esta falta de mecanismos de comunicação entre níveis é um problema, pois impossibilita um trato igualitário entre regiões, ao mesmo tempo que limita o respeito pela autonomia regional no plano da execução logo funcional, pois não lhe confere a importância que lhe é devida. Mesmo assim, e como já foi mostrado, já existem melhorias (Colino, 2013), apesar de a situação não parece estar resolvida.

O papel das relações intergovernamentais num estado descentralizado não pode, em momento algum, ser descorado. Há, claro, sempre alguma margem para que existam relações mais informais, mas estas não podem ser deixadas ao descuido e, por isso, considera-se ser necessária a institucionalização de mecanismos de coordenação intergovernamental.

3.2.2. Clarificação da Divisão das Competências

A outra disfuncionalidade encontrada prende-se com a complexidade do sistema e a consequência de existir falta de definição dos poderes regionais e nacionais, o que pode levar a consequências imprevisíveis que podem, em último caso, ascender a crises como é exemplo a que aqui se retrata (Vieytes, 2019). Como é exemplo o caso referido da Catalunha, tanto o governo central espanhol como o governo das regiões podem entrar em disputa por aquilo que acham ser competência ou direito seu, o que, em último caso, não permite o apaziguamento das relações intergovernamentais.

Acredita-se que esta ambiguidade na divisão de competências se traduz, por exemplo, através do papel do *principio dispositivo*. Este princípio, que tem como objetivo estabelecer a negociação iniciada pelas regiões, pelo seu caráter aberto, faz com que existam períodos de negociação que, em casos mais particularmente difíceis, podem levar a atritos. O facto deste princípio deixar o modelo "aberto", porque permite uma reforma através da modificação dos Estatutos de Autonomia, não permite definir e/ou organizar o estado de forma mais concreta e específica, ou seja, não permite uma estabilidade na atribuição de poderes, traduzindo-se numa dificuldade de relação entre estado central e regiões (Martínez, 2013).

Verificando este pressuposto, também Ruiz Vieytez (2019:144) afirma que *“operational dysfunctions and constant political uncertainty, since each reform of statute is independent from the rest, and the system is permanently open to possible modifications”*. As modificações podem ser boas mas, quando estas não têm por base regras claras e objetivas, podem tornar-se arbitrárias, transformando o processo de relacionamento entre poder central e regional completamente disfuncional e totalmente incerto.

Este *principio dispositivo* está ligado a um déficit, do ponto de vista constitucional, de limitação dos poderes, onde esta falta de clareza pode ser, de certa forma, restritiva para a autonomia funcional das regiões, particularmente da Catalunha, que é o caso aqui referido. Embora alguns limites estejam dispostos no artigo 148.º da Constituição, as Regiões Autónomas podem assumir os poderes que desejarem, com exceção daqueles que a Constituição determina que são exclusividade do governo central. O problema é que não termina aqui. O governo pode atribuir outras leis que podem dar às regiões mais poder (Martínez, 2013). Esta falta de limitação dos poderes de cada uma das estruturas é um problema que urge resolver, pois não permite, mais uma vez, uma estabilidade necessária tanto para a governação – central e regional – nem para as relações entre os poderes. Como refere Ruiz Vieytez (2019:145):

“The establishment of different access routes to autonomy resulted in an overly complex system of judiciary delimitation between the central government and the autonomous communities. Unlike other federally inspired constitutions, the Spanish Constitution incorporates two different lists of jurisdictional competences, which are also defined in a very unsystematic manner”.

E completa dizendo que:

“In addition, the delimitation of their content has been complex in practice and has had to be resolved through judgments from the Constitutional Court. Horizontal competences and the complex relationship between basic legislation and the regulations which further it, do not help to clarify what the competences of the autonomous communities really are, which leads to extensive conflicts” (Ibidem, p.145)

Este problema também se reflete numa lacuna que é questão de gestão central. Sendo um modelo unitário descentralizado (Fernandes, 2010; Ruano, 2017; Vieyetz, 2019), é natural o reconhecimento de uma estrutura hierárquica onde o poder central atribui os poderes às regiões (Moreno, 2001; Colino, 2013). Dado este fenómeno e notando, como já foi mostrado, a não clarificação dos poderes, é consequência disto a sobreposição política e territorial, o que pode causar mau estar nas relações entre o poder central e o poder regional (Moreno, 2001). Sobre este ponto, Colino (2013:115) refere que:

“The central government maintains its own enforcement agencies operating at subnational level in some sectors of public policy, such as unemployment and social security benefits, order and security, infrastructures, and tax collection. At the same time, in the Spanish case there is a clear willingness among regional governments to recognize a role for the central government in most sectors of public activity and to renounce the exercise of certain powers in exchange for central funds.”

Um exemplo desta relação de gestão, como refere Colino nesta citação, é precisamente a questão fiscal. No caso espanhol, o sistema de impostos baseia-se na aplicação dos mesmos pelo poder central, que depois os redistribui às regiões. É certo que necessidade de forçosamente depender do poder central pode, por um lado, forçar uma coordenação (Bolleyer, 2006), mas também pode, por outro, criar uma dependência extrema que, em casos extremos, pode levar a conflitos quando as expectativas regionais não podem ser respondidas por parte do poder central, ou quando o poder central use o seu poder contra a região.

Isto reflete-se também numa questão de racionalização. Este problema acontece porque podem existir áreas sobrepostas, o que, em última instância, retira alguma da liberdade e autoridade das comunidades autónomas para responder aos anseios das suas comunidades.

Assim, considerando o facto de existir um modelo extremamente complexo e não existirem limites claros aos poderes do estado central e das regiões, causando isso problemas de gestão regional, parece não permitir certa estabilidade de “regime”, isto é, para além do conflito saudável que a negociação, em si, exige, a não clarificação dos poderes na constituição pode, em casos extremos, levar a crises de soberania, como é exemplo a crise aqui exposta, e como já tinha admitido Tarlton (1965) ser possibilidade. Esta falta de clareza dificulta o cumprimento da autonomia funcional regional,

possibilitando a intromissão do Estado e isto porque não há uma clara distinção entre competências partilhadas e competências exclusivas.

3.3. Conclusão

Neste capítulo foram analisadas a atual organização do estado espanhol, bem como as disfuncionalidades encontradas no modelo atual. O modelo atual começa por apresentar um problema desde a sua origem que é a identificação do tipo de estado. A constituição não consagra o tipo de estado e até no seio dos especialistas não existe um consenso. Ainda assim, e pelas suas características, chegou-se à conclusão de que este modelo é um Estado unitário descentralizado de acordo com a posição de Ruano (2017) e Vieitez (2019). Dentro deste modelo faz-se ainda referencia ao *principio dispositivo*, principio este que tem uma importância grande por ser o que, em suma, estabelece que a reconstrução do estado espanhol tem que derivar do centro mas tendo em conta as regiões, definindo três caminhos para a autonomia.

Estes três níveis são o privilegiado, o dois e o um, sendo que o privilegiado ficou para algumas regiões históricas como a Catalunha, o País Basco ou a Galiza. O nível dois fica para as regiões que tinham que seguir um processo de consulta antes de proporem o Estatuto de Autonomia dessa região, sendo sujeita a um período de cinco anos teste, antes de passar para o nível privilegiado. Por fim, o nível um fica reservado, como rota “excepcional”, para as regiões que se poderiam candidatar a receber os mesmos privilégios das regiões privilegiadas, desde que se comprometessem a cumprir um determinado numero de condições e aprovado em referendo.

Constatou-se também que este modelo de organização político-administrativa tem uma estrutura assimétrica, o que, em termos gerais, significa que existem diferentes graus de autonomia para cada uma das regiões. Dentro deste modelo existem 17 regiões autónomas, cada uma com um parlamento unicamaral com representação proporcional, com um presidente, um executivo e um Supremo Tribunal de Justiça e administração local. É também importante referir que este modelo não contém as competências das regiões explanadas na constituição.

No caso particular da Catalunha percebeu-se que o Estatuto de Autonomia de 1979 foi bastante importante pois permitiu aos catalães manter a sua identidade reconhecida desde que não pedissem a independência. Em 2006, como já foi referido, foi aprovado o Estatuto das Autonomias de 2006.

Contudo, alguns artigos deste Estatuto foram revogados por terem sido declarados inconstitucionais, em 2010, pelo Tribunal Constitucional, o que originou o conflito a que nesta dissertação se faz referência.

Após esta análise foram encontradas duas grandes disfuncionalidades, sendo estas a 1) debilidade dos mecanismos de coordenação intergovernamental; 2) a divisão de competências.

A conclusão que se tirou destas disfuncionalidades é que o mecanismo de relação intergovernamental atual parece ser um problema, maioritariamente porque os mecanismos atuais de relações intergovernamentais são baixos e não privilegiam uma relação horizontal e multilateral, o que se transforma numa falta de comunicação entre as esferas de poder. O outro problema é a complexidade do sistema que se traduz na falta de divisão de competências, principalmente por causa do *principio dispositivo*, que faz com que não existam delimitações claras dos poderes nem limites claros ao poder central e das regiões, o que não parece permitir uma certa estabilidade e pode afetar a autonomia funcional.

Como se analisou, parecem ser estas disfuncionalidades que impedem que a Catalunha seja mais autónoma nas tomadas de decisões (autonomia funcional). Estas limitações causadas pela atual estrutura do estado espanhol, em conjunto com as disfuncionalidades aqui destacadas, parecem assim ser o impedimento a maior autonomia para a Catalunha no processo de tomada de decisão. São, então, disfunções que coíbem a autodeterminação da Catalunha na sua dimensão funcional, ou seja, na sua autoridade política e de competências.

CAPÍTULO IV - A ACOMODAÇÃO DA AUTONOMIA FUNCIONAL DA CATALUNHA NO QUADRO DE UM ESTADO FEDERAL

4.1. O modelo Federal de tipo ‘funcional’: definição

Após esta contextualização histórica e clarificação das disfunções associadas ao modelo atual do estado espanhol, considera-se importante tentar contribuir com algumas alterações que possam, em parte, apaziguar o conflito originado pela luta pela autodeterminação da Catalunha. Esta proposta visa alcançar, portanto, um modelo com determinadas características que possa permitir mais estabilidade em relação à questão de maior autonomia para as regiões, em particular da Catalunha, ao mesmo tempo que mantém Espanha enquanto país único.

Como foi reconhecido, os partidos políticos catalães exigem o autogoverno da região catalã, ou seja, mais autonomia para esta, e para isso utilizam argumentos identitários, ou seja, utilizam a história regional e as suas características culturais particulares como defesa desse direito de autogoverno, baseando-se num conceito moderno de soberania. Sendo que o governo central espanhol, que também está alicerçado nesse conceito moderno de soberania, não aceita a argumentação identitária, pois defende a união do estado espanhol, foi necessário arranjar uma resposta política a um problema político, não englobando argumentos identitários.

Assim, esta dissertação trará uma proposta de um modelo federal “funcional”, ou seja, modelo que tem por objetivo acomodar o desejo de autodeterminação catalã, respondendo particularmente ao desejo de mais autonomia declarado pelo governo catalão, e que tenha como principais princípios normativos a coordenação intergovernamental e clarificação de competências. Para se compreender em que moldes se apresenta este modelo federal, é preciso dissecar o conceito de federalismo, de sistema federal e de federação, pois só assim se conseguirá compreender o objetivo deste modelo.

A discussão intelectual sobre o conceito de federalismo começou no século XVIII, em particular com a constituição dos Estados Unidos da América. O modelo federal que se apresentava então foi estabelecido em 1789 e foi baseado em princípios que foram usados por outros e desencadearam o debate sobre a teoria e práticas políticas sobre o tema (Burgess, 2006). Neste sentido, a visão do que é o federalismo e federação não é uniforme, o que torna esta definição dependente do autor e da base em que parte. Contudo também depende do contexto em que o autor se encontra e dos fatores que influenciam cada caso concreto. É por isso que Michael Burgess (2006:1) refere que *“part of the problem*

with studying federalism is that it is a microcosm of the problem with studying political science itself. Federalism deals simultaneously with fundamental moral questions as well as with amoral matter-of-fact issues". Este autor refere outra razão para a definição de federalismo ser tão complicada, pois, para ele "(...) it is multifaceted. By its very nature it is constitutional, political, social, economic, cultural, legal, philosophical and ideological" (Ibidem, p.1).

Pode ainda complementar-se com outro argumento apresentado pelo mesmo autor de *que "the study of federalism and federation is problematic partly because it is primarily about the evolution of a political idea or principle that has been construed by many people in different ways at different times in different circumstances"* (Burgess, 2006:4).

Para não existir confusão com os termos federalismo, federação ou sistema federal, é importante distingui-los. Para autores como Elazar (1987, 1993, 1994) e Burgess e Gagnon (1993), o federalismo pode classificar-se como um género de organização política que abrange uma variedade de sistemas políticos incluindo, desde logo, confederações, regionalização constitucional, estados estatais associados, sindicatos, ligas, federações ou condomínios e "regra de origem" constitucional (Watts, 1998:20). Como constata ainda Watts (1998:120), o federalismo, enquanto conceito normativo, está dividido em duas abordagens, sendo elas a) uma abordagem pragmática, que visa a obtenção de um determinado objetivo, e b) autogoverno das unidades constituintes para outros fins. Em conclusão, o federalismo é, em termos gerais, um princípio de ordenação do poder que engloba sistemas políticos de vários tipos, nomeadamente os já referidos, e que pode ter uma abordagem mais prática.

O conceito de federalismo está também ligado à "partilha" de soberania (Heywood, 2000). Para confirmar isto, Elazar (1995, pp. 1-2) afirma que:

"The verb "federalize" is used to describe the unification of separate states into a federal polity and also the permanent diffusion of authority and power within a nation between general and constituent governments. In this ambiguity lies the essence of the federal principle: the perpetuation of both union and noncentralization."

E completa ainda dizendo:

“Federalism is more than simply a structural arrangement; it is a special mode of political and social behavior as well, involving a commitment to partnership and to active cooperation on the part of individuals and institutions that at the same time take pride in preserving their own respective integrities.” (Ibidem, p.2)

Em complemento, os sistemas políticos federais são aqueles que se referem a sistemas políticos baseados no princípio do federalismo, anteriormente referido, e que são marcados pela *“shared rule”* e *“self-rule”*, ou seja, estão assentes nas regras partilhadas, que englobam as regras da federação e as regras particulares que se vinculam às regiões em particular (Watts, 1998:120). Os sistemas políticos federais são todos aqueles sistemas que, baseados no federalismo, são marcados pela partilha de soberania entre o poder central e o poder regional, ou seja, existe uma divisão de poder.

Dentro deste paradigma, as federações são um dos sistemas englobados no princípio do federalismo. As federações são, então, como refere Watts (1998:121):

“ (...) a compound polity combining constituent units and a general government, each possessing powers delegated to it by the people through a constitution, each empowered to deal directly with the citizens in the exercise of a significant portion of its legislative, administrative, and taxing powers, and each directly elected by its citizens”.

As uniões federais, como refere ainda Freeman (1972:3):

“A Federal Union will form one state in relation to other powers, but many states as regards its internal administration. This complete division of sovereignty we look upon as essential to the absolute perfection of the Federal Union.”

Dada a necessidade de alteração do tipo de estado para uma federação funcional, urge perceber o que significa. A federação funcional é uma federação baseada no princípio de soberania “partilhada” do federalismo que visa responder ao pedido de maior autonomia por parte de alguns partidos políticos na Catalunha – particularmente os que constituem o governo da região – e por parte significativa da

população que exige essa autonomia, sem que para isso tenha a independência de Espanha. É funcional pois é uma resposta baseada na autonomia política através da alteração da forma de estado, que se sustenta em princípios normativos que visam sanar as disfuncionalidades da atual forma de estado espanhola, porque permite acomodar autonomia para as regiões e é uma proposta alternativa ao que já existe.

A importância da alteração para o modelo federal em questão prende-se, essencialmente, com duas razões. Em primeiro lugar, quando se classificam os Estados atendendo ao critério da distribuição de competências políticas entre os diferentes níveis de governo, falamos em “Formas de Estado”. Assim sendo, a proposta de um modelo federal começa por se basear no grau de formalidade que este apresenta. Como já foi referido, em contrapartida aos modelos Unitários, como é o caso do espanhol, os modelos federais revelam uma grande importância no que toca à separação de poderes e à definição dos mesmos. A federação, em particular, tem a necessidade de uma constituição escrita, o que permite, por sua vez, a clarificação das regras que tanto o poder central como as regiões devem seguir, o que permite, em sua vez, a formalização dessas mesmas regras, e se traduz na diminuição da ambiguidade na interpretação das mesmas e permite uma salvaguarda constitucional dos poderes definidos.

A segunda razão prende-se com a própria estrutura da federação em relação ao modelo atual. Os modelos unitários, como já relatado, são modelos nos quais a soberania é única e pertence apenas ao poder central. A federação, sendo baseada no princípio de federalismo, permite uma “partilha” de soberania. Esta partilha de soberania, em boa verdade, é uma questão prática. Esta continuará a pertencer à federação enquanto um todo, mas através da proteção constitucional que os modelos federais garantem e através da “*shared rule*” e “*self-rule*”, isto permite atribuir mais autonomia para as regiões existentes dentro dessa federação, ou seja, de forma simples, isto permite a partilha de soberania, o que, no caso de Espanha, lhe permite a manutenção enquanto país único.

Este modelo substituirá o modelo em vigor, modelo esse que exerce soberania *top-down*, ou seja, o estado central tem o poder de atribuir competências às regiões e voltar atrás nessa atribuição, como é exemplo a formulação do Estatuto das Autonomias. Esta versão funcional do federalismo é defendida por Kelemen e Nicolaidis (2006:305), quando defendem, para o caso da União Europeia, que “*functionally, it establishes an explicit division of power between the constituent states and the federal whole, la grande affaire of federalism, and sets out the ways boundary between them can be changed*”. Embora a aplicação destes seja focada na União Europeia, o conceito neste caso é o mesmo.

Em suma, uma federação com autonomia funcional, denominada federação “funcional”, é um tipo de federação que preza a clara separação de poderes, a “partilha” prática de soberania entre as regiões e o governo federal. Contudo, ser uma federação não é condição exclusiva para que exista o garante de autonomia, principalmente no caso espanhol. É nesse contexto que entram os princípios normativos. Estes princípios visam responder funcionalmente aos problemas encontrados e fornecer garantia de maior autonomia das regiões. A aplicação desse modelo traduz-se numa maior autonomia das regiões, autonomia funcional, satisfazendo a vontade da generalidade da população catalã, e uma constituição em que os poderes regionais e centrais estariam definidos, protegendo assim a esfera de poder de cada uma das instituições. Esta solução federal é proposta através de um sistema federal com foco na funcionalidade, pois é uma resposta política a um problema político, não se focando na argumentação identitária usada pelos nacionalistas catalães, visa maior autonomia das regiões e é uma proposta política alternativa ao modelo de organização atual.

Isto ajudaria a manter Espanha enquanto país único, mantendo assim a coesão territorial que alguns sectores da sociedade, representados nos partidos de centro/direita, que defendem uma Espanha una e indivisível e ao mesmo tempo satisfazer a vontade do governo catalão de atribuir à Catalunha um maior grau de autonomia, através da soberania partilhada e dos princípios normativos da federação e também daquela que parece ser a posição da população que, como analisado, não parece querer a independência, mas deseja maior autonomia (funcional e política) para as regiões.

4.2. Princípios ordenadores: Coordenação intergovernamental e Clarificação de Competências

O modelo que aqui se apresenta tem a particularidade de assentar no princípio do federalismo, como já foi explicado. Ainda assim, poderão identificar-se dois princípios normativos que irão contribuir para o cumprimento do princípio federalista, assegurando assim o respeito pelas esferas de autonomia funcional entre o nível regional e nacional. Estes princípios são a coordenação intergovernamental e a clarificação de competências.

4.2.1. Mecanismos de Coordenação Intergovernamental

Sendo uma das disfuncionalidades encontradas a existência de um mecanismo de coordenação intergovernamental débil, é necessário perceber como resolver este ponto.

Em primeiro lugar é importante prosseguir para a formalização dos processos de coordenação intergovernamental. Esta formalização de processos, dentro de um modelo federal funcional permitiria a clarificação dos processos, simplificação dos mesmos, o que, pode vir a permitir certa estabilidade nas relações entre o poder central e o poder regional. É certo que as relações entre estas esferas de poder por vezes sofrem um revés e se tornam complicadas, mas o estabelecimento de mecanismos de coordenação intergovernamental permite uma via de acesso mais simples e clara para a resolução potencial de conflitos.

A aplicação de um modelo horizontal-multilateral parece ser a melhor solução para o caso espanhol. As relações intergovernamentais de cariz horizontal, como refere Phillimore (2013) *“can take many forms and involve some or all of the constituent units.”*, ao contrario de uma dimensão vertical que implica, segundo o mesmo autor, *“relationship between the central government and sub national governments”* (*Ibidem*, p.230). O conceito de multilateral, como o próprio nome faz referência, significa entre várias partes. Neste sentido, este modelo implica o estabelecimento de mecanismos de cooperação esferas iguais de poder, contra um modelo vertical que reflete uma superioridade de soberania entre uma das esferas, ou seja, *top-down*.

Em referência ao modelo Suíço, Bolleyer (2006) constatou que com este tipo de alteração as elites regionais parecem ter-se adaptado ao novo sistema de cooperação bastante facilmente. Também constatou que os incentivos para culpabilizar a outra esfera de poder foram fracos. O conflito ideológico também teve a tendência a ser menor e existiu uma configuração que se verificou estável e com um baixo número de sobreposição de poderes. Para terminar também se verificou que a perda de autonomia foi bastante limitada. Também Robert Agranoff (1993:24) parece concordar no ponto que é necessária uma alteração menos *top-down*. Baseado no trabalho do INAP (Instituto Nacional de Administración Pública, 1991a e 1991b) e de Bañón Martinez (1992), este autor afirma que *“There is emerging agreement that in IGR of a new form is necessary, one that is less top-down”* (Agranoff, 1993:24).

Em suma, a formalização de mecanismos de coordenação intergovernamental simples e claros através de uma coordenação horizontal e multilateral, permite um maior grau de transparência, e mais simples e, acima de tudo, está mais clara tanto para as regiões como para o poder central, permitindo assim a previsibilidade. Esta comunicação é bastante importante num sistema federal, pelo que é importante salvaguardar este ponto.

4.2.2. Clarificação de Competências

Como já foi explicado, uma das disfuncionalidades do atual modelo espanhol é a falta de uma clara divisão de competências entre o poder regional e o poder central por razão de ser um sistema complexo. Como também já foi explicado, para este modelo federal funcional a questão da autonomia funcional das regiões é um ponto crucial.

A solução para este processo acontecer e existir autonomia é uma maior clarificação das esferas de poder. Assim, apostando-se no modelo federal sob o conceito de autonomia funcional, é necessário clarificar esses poderes por forma a evitar a sua sobreposição e consequentes atritos potenciais. É importante, dentro da federação e na constituição da mesma, fazer referência aos papéis tanto do poder central como do poder regional. Esta clarificação dos poderes, em conjunto com o outro princípio normativo aqui apresentado, permite, dentro de uma federação, manter a separação dos papéis, fulcral no caso atual espanhol, e atribuir mais autonomia às regiões sem comprometer a unidade do estado. Permite, também, uma simplificação e transparência, evitando dúvidas sobre a sobreposição de poderes e garantindo o exercício total da autonomia funcional.

Porém, este contexto é um incentivo para uma maior capacidade de poderes para a esfera regional. Este processo será levado a cabo através de um processo de descentralização, mas antes disso é importante perceber o que esta significa. Sendo que muitas atividades governamentais não requerem uma política nacional e porque, em conjugação deste princípio com a subsidiariedade, ajudam a combater o avanço da autoridade central perante as autoridades locais (Eichenberger, 1994; Buchanan and Tullock, 2004; Hayek, 2019), é importante constatar que a descentralização pode ser aplicada em vários contextos da política pública. Em termos gerais, descentralização pode ser definida como *“a shift of authority towards local governments and away from central governments”* (Rodden, 2004:482). Isto significa, neste caso, uma transferência de poder da autoridade central para as autoridades locais. Esta descentralização, como referido, pode ser feita de várias maneiras²⁸. André Azevedo Alves e José Manuel Moreira (2004) destacam duas, a fiscal e a administrativa e política.

A descentralização fiscal, como o próprio nome indica, consiste na transferência de poder fiscal da a autoridade central para as autoridades locais, dando poder a essas autoridades locais para reger

²⁸ Neste contexto, a transferência de poder será feita através da constituição em sentido contrário do que existe atualmente em Espanha em que o estado central atribui mais poderes às regiões. A forma de atribuição de poderes na maneira atual dá mais poder ao estado central e, por essa razão, é necessário que os poderes estejam constitucionalmente definidos como proposto neste trabalho, para assim evitar excessivo acumular de funções e controlo por parte do poder central.

uma política fiscal mais próxima à realidade os seus cidadãos (Alves e Moreira, 2004). Este tipo de autonomia permitiria aproximar a política fiscal aos cidadãos, possibilitando assim uma relação mais aproximada entre necessidades e gastos dos governos locais.

A descentralização administrativa e política, na mesma linha, pressupõe uma deriva de poderes políticos e administrativos da autoridade central para a autoridade local. Esta transferência de poder vem, no mesmo sentido do poder fiscal, da proximidade entre as regiões locais e os seus cidadãos a qual, mais uma vez, permite uma relação mais próxima e controlada entre as necessidades e gastos locais.

No contexto espanhol, e dado que maior autonomia é um dos objetivos propostos nesta dissertação, parece aceitável o aumento de competências para as regiões numa área particular: a gestão fiscal. Isto significaria, em termos gerais, que as regiões teriam mais poder e liberdade de financiamento para fazer cumprir as suas políticas públicas, consoante os interesses dos cidadãos das determinadas regiões, tendo sempre como limite os poderes definidos na constituição atribuídos ao poder central. Não deixa de ser importante referir que se deixa aberta, neste trabalho, a possibilidade de maior atribuição de competências às regiões consoante a vontade do acordado pelas partes, num processo de reforma. Foca-se aqui a questão fiscal apenas por se considerar que é a principal área que necessita dessa transferência.

Para esta descentralização acontecer, é necessário perceber quais as três vantagens. A primeira vantagem é num ponto de vista mais macro e geral e constitucional. A descentralização, em conjunto com a definição dos poderes (como já foi proposto), ajuda a limitar a centralização do poder. Como constata Eichenberger (1994), a centralização do poder enfraquece a competição entre as várias instâncias governamentais, o que, de forma mais clara, se pode traduzir num desvio cada vez maior das preferências dos cidadãos, quantitativa e qualitativamente.

A segunda vantagem, que resvala da primeira e que é uma vantagem no âmbito de gestão pública, é a descentralização e a maior atribuição de poderes no âmbito regional – mais claramente de gestão pública e fiscal – o poder regional pode corresponder à vontade da população que nela vive. Isso faz com que as pessoas possam escolher, de forma mais livre, onde querem viver. Em suma, a diversidade de modos de vida que a descentralização naturalmente traz faz com que os indivíduos possam “votar com os pés” e moverem-se para onde acreditam ser mais vantajoso viver (Eichenberger, 1994; Alves and Moreira, 2004). A propósito disto, como refere Eichenberger (1994:411) *“In largely*

decentralized countries, on the other hand, citizens' incentives are dramatically different. Individuals can use their information to choose the jurisdiction that provides the best services and the lowest taxes".

A terceira vantagem parece ser no que toca ao próprio processo político. Como referem (Eichenberger, 1994; Alves and Moreira, 2004), quando a ordem é mais descentralizada isso traduz-se em maiores e mais fortes incentivos para participar no processo político, principalmente porque a influência individual sobre a política é maior e as relações pessoais no local são mais importantes do que nos países centralizados (Eichenberger, 1994; Alves and Moreira, 2004).

Com as vantagens teóricas apresentadas, é pertinente que se pergunte qual a necessidade prática de maior descentralização, sendo que Espanha já tem um grau aceitável de descentralização. O que se pretende é não só o aprofundamento dessa descentralização, mas também uma requalificação daquilo que está descentralizado. Isto significa que este modelo federal aqui nomeado propõe uma maior atribuição de competências às regiões para lhes permitir uma maior política de proximidade para com os seus cidadãos e um maior contrapeso à centralização do poder, mas também é necessário clarificar quais as competências que se devem atribuir a essas regiões e ao poder central. Em suma, é não só preciso clarificar quais as competências, mas também apresentar uma maior atribuição de competências às regiões pelos argumentos já apresentados.

4.3. A Unidade do Modelo: vantagens e limitações

A apresentação de uma federação enquanto modelo capaz de garantir maior autonomia e assim acomodar o nacionalismo catalão, podia ser a proposta. Contudo, embora a alteração para o modelo federal fosse, por si só, uma vantagem, pois responde a alguns dos problemas supramencionados, a necessidade de aplicação destas duas características particulares tornou-se evidente a cada passo da realização desta dissertação, principalmente porque servem como motor de resposta aos problemas específicos da debilidade dos mecanismos de coordenação intergovernamental e da divisão de competências.

As vantagens de cada uma destas características já foram apresentadas e só por elas já se crê que este modelo seja um passo em frente na apaziguação do conflito e no aumento da autonomia funcional. Transpondo para o caso catalão, acredita-se que a aplicação desta federação do tipo funcional, como um todo, é o passo em frente na diluição deste problema e permite uma possível solução – ou caminho para ela - para o conflito que divide os partidos e a sociedade. Embora sejam possíveis

resultados, como já existe mesmo em Espanha, com um modelo de estado unitário relativamente descentralizado (Moreno et al., 2019), a alteração para o conjunto de um modelo federal com os princípios apresentados permite responder aos problemas identificados.

A federação, para começar, permite uma formalização do tipo de estado ao mesmo tempo que permite uma limitação de poderes. Esta também fornece uma maior dispersão do poder com o objetivo de evitar uma maior centralização deste, um controlo e definição dos poderes do estado central e/ou das regiões e o estabelecimento de *checks and balances* para controlar usurpações de poder.

A divisão de competências com a descentralização permite uma limitação à centralização do poder, uma maior, melhor e simples distribuição de competências e maior racionalização de recursos. A formalização dos mecanismos de coordenação de uma forma simples e clara, fomentando uma coordenação horizontal e multilateral permite o estabelecimento de mecanismos formais de relação, fomentando uma relação mais clara e simples, ao mesmo tempo que fomenta mecanismos de diálogo mais próximo e claro entre as esferas de poder.

A descentralização surge como reforço ao grau da autonomia das regiões, dando-lhes mais poder para que estas possam ser mais responsabilizadas perante o seu eleitorado. Esta descentralização serve também como mecanismo de controlo de uma possível concentração do poder pelo estado central.

Em termos gerais, este modelo de federação, denominado de funcional pela sua ligação ao conceito de autonomia funcional surge, então, por não parecer existirem propostas similares na bibliografia atual, em particular para a resolução do caso específico da acomodação nacionalista catalã em Espanha. Este conceito de autonomia funcional, ligado ao conceito de federação, não parece ter sido apresentado como solução para a resolução da acomodação nacionalista catalã em Espanha e, por esse fator, apresenta-se um modelo nesses moldes que se acredita ser uma parte fulcral na resolução deste problema.

Com estas características, para o modelo acontecer são necessários vários passos. Em primeiro lugar, é necessária uma reforma constitucional que permita a clarificação constitucional do modelo de estado dos poderes. Em segundo lugar, é necessária uma alteração e simplificação dos mecanismos de articulação entre o estado espanhol e as regiões. Estas alterações dos mecanismos de relação intergovernamental terão, necessariamente, que passar pelo estabelecimento de protocolos através de processos de negociação entre as regiões e o poder central. A descentralização, por fim, terá ser um processo negociado aquando da alteração constitucional, pois a sua aplicação tácita será confirmada através do nível de poderes que essa constituição atribui às regiões.

Mesmo com estas vantagens, nenhum modelo é perfeito e este não é exceção. A apresentação de um modelo de alteração ao *status quo* não é possível sem um conjunto de limitações inerentes. Embora por vezes se possa perceber o valor de uma ideia, seja ela qual for, o processo de aplicação da mesma é, na maior parte das vezes, o maior dos problemas.

Neste sentido, a primeira limitação deste modelo é, desde logo, que não resolve todos os problemas que potencialmente seria necessário resolver para que a situação de conflito se apazigue. Como é dito desde o início desta dissertação, a questão identitária está de fora da discussão que aqui se propõe. Acrescentando a isso, é por certo redutor e falso achar que os problemas aqui mencionados serão os únicos e que a aplicação deste modelo, por si só, resolverá todos esses problemas. Apesar de se perceber que a afirmação de que resolverá todos os problemas é falsa, a apresentação deste modelo é uma tentativa de melhorar aqueles que se consideram ser os maiores problemas. Sem estes estarem resolvidos não se acredita ser possível avançar para uma apaziguamento e reconhecimento tanto de Espanha como um país soberano como uma acomodação política do nacionalismo catalão dentro desse país.

A segunda limitação é, como já foi dado a entender, a sua aplicação. Para além de uma reforma constitucional ser bastante difícil num curto ou médio espaço de tempo, é necessária uma vontade política extraordinária para fazer estas alterações. É certo que estar dependente da ação política faz parte das democracias liberais, como é exemplo a espanhola, mas, precisamente por ser necessária essa estabilidade para tentar evitar, obviamente, roturas extremas ou revoluções, é que o processo de aplicação de soluções como as que aqui se apresentam, e caso existisse vontade para tal acontecer, demoraria uma quantidade considerável de tempo. Também é importante perceber que este processo depende imenso da vontade política, tanto de quem está no governo central, como de todos os representantes das regiões. Embora a unanimidade seja, nestes assuntos, o mais próximo do que se entende por miragem – embora fosse o ideal -, é importante que numa reforma como estas exista o maior consenso possível.

A terceira limitação, aos olhos de alguns, é o facto de este modelo não reconhecer formalmente a “nação catalã” nem dar ênfase à questão identitária. E é certo que não o faz. Contudo, como já foi aludido, o modelo que aqui se apresenta não tem como objetivo valorizar ou posicionar-se quanto ao valor de qualquer tipo de nacionalismo, seja ele catalão, espanhol ou outro. Este modelo tem como o principal objetivo encontrar uma solução funcional e imparcial que se acredita ser necessária para

responder aos problemas encontrados e não se posicionar sobre questões identitárias ou de reconhecimento (positivo ou negativo) das mesmas.

Mesmo assim, embora não o reconheça diretamente, acredita-se que este modelo o dará um passo importante para a convivência pacífica entre governos regionais e nacional, o que, eventualmente, se poderá traduzir num reconhecimento paulatino dessas características culturais particulares de cada região, percebidas como nacionalidades, pois estas terão mais liberdade e autonomia para responder aos anseios das suas populações mais próximas.

Em suma, embora não exista um reconhecimento explícito das ambições políticas na forma de um Estado independente e identitárias na forma de uma nação, o que se compreende que venha a ser um problema para fações mais radicais, a ação prática dos governos regionais, através desta alteração, terá mais liberdade para agir politicamente, o que poderá, a seu tempo, dar espaço ao diálogo construtivo para que a acomodação identitária e política dentro do estado espanhol sejam porventura alcançadas.

4.4. Conclusão

Dada a existência do cenário previamente estabelecido, pareceu necessário dar-lhes uma resposta. Neste capítulo foi apresentada uma proposta possível e que visa resolver os problemas encontrados, traduzindo-se no objetivo de garantir maior autonomia funcional às regiões, isto é, no exercício das suas funções, e particularmente à região da Catalunha, que é o caso em destaque neste trabalho.

Foram também elencadas as características inerentes às federações, sendo estas a distribuição de poderes, a não centralização dos poderes e *checks and balances*.

Elencaram-se, da mesma forma, as vantagens que uma federação pode trazer para resolver os problemas referidos e garantir mais autonomia. Neste cenário a federação permite uma formalização do modelo de estado bem como permite uma definição das regras através da constituição. Esta permite também a partilha de soberania de forma prática, evitando assim uma soberania *top-down*, ou seja, uma atribuição de competências às regiões que futuramente pudessem ser revogadas - inerente dos estados unitários - que tem limitado a esfera de autonomia das regiões espanholas. O federalismo ajuda também, ultimamente, através da *shared rule* e *self-rule*, pois esta definição das regras ajuda a manter uma divisão clara das esferas de autonomia.

Depois disto partiu-se para a ligação entre a federação e o conceito de autonomia, fazendo a associação entre o conceito de autonomia territorial e soberania.

O passo seguinte foi definir e explicar as características particulares deste modelo como resposta aos problemas anteriormente referidos. Começou-se com a coordenação intergovernamental. Esta característica engloba a formalização dos processos de relação intergovernamental o que permitiria a simplificação e a clarificação dos mesmos ao mesmo tempo que estabeleceria uma fonte de comunicação viável entre o poder central e regional, o que se acredita que ajudará na estabilidade das relações entre o poder central e regional.

Depois foi referida a clarificação de competências, característica esta que permite, com a descentralização, a atribuição de maior grau de competências às regiões. Esta característica visa o garante de maior autonomia das regiões ao mesmo tempo que ajuda a racionalização das ações, evitando a sobreposição de papéis, a concentração do poder e se evite uma dispersão de fundos que podem ser canalizados para outros assuntos de maior importância.

Termina-se este capítulo referindo, de forma mais sintética, as vantagens do modelo, ao mesmo tempo que se referem as limitações do mesmo. As vantagens, de forma geral, passam por uma formalização do tipo de estado e uma limitação de poderes, uma dispersão do poder, uma simplificação da organização do estado, uma maior representação das regiões e uma simplificação, formalização dos mecanismos de coordenação, traduzindo-se numa maior autonomia para as regiões, respondendo assim aos problemas encontrados.

Quanto às limitações identificaram-se essencialmente três. A primeira é que este modelo não é uma solução que permita a resolução de todos os problemas do conflito, nomeadamente a questão identitária. A segunda limitação é a sua aplicação, isto porque para aplicar este modelo é necessária uma reforma constitucional e esta necessita de tempo e vontade política para ser realizável. A terceira limitação é o não reconhecimento da nação catalã, como é pedido pelos nacionalistas catalães.

CONCLUSÃO

Esta dissertação partiu da pergunta: *“Que forma de estado poderá acomodar a autonomia funcional da região da Catalunha dentro do estado da Espanha?”* e da pergunta derivada *“Em que princípios normativos deverá assentar essa nova forma de Estado?”*

Com estas questões em mente, esta dissertação tinha como objetivo primordial, baseado nas hipóteses *“O federalismo de tipo funcional poderá acomodar a autonomia funcional da Catalunha dentro do Estado da Espanha”* e *“Este modelo deverá assentar nos princípios normativos da Coordenação Intergovernamental e Clarificação de Competências, sanando as disfuncionalidades do modelo atual”*, provar que a alteração para o modelo federal funcional com princípios normativos como a coordenação intergovernamental e a clarificação de competências é a melhor forma de autonomia funcional para a Catalunha dentro de Espanha, mediante um modelo que permita a unidade na diversidade, mantendo Espanha como país uno.

Para responder à questão da organização política do estado espanhol, favoreceu-se uma resposta através de um modelo federal de tipo funcional que visa resolver a questão da organização do tipo de estado em Espanha e da autonomia do governo da Catalunha na sua dimensão funcional. Após a análise bibliográfica, encontram-se também algumas disfuncionalidades que necessitam de resolução, entre elas 1) a debilidade dos mecanismos de coordenação das relações intergovernamentais e 2) a ausência de clara divisão de competências entre nível regional e nacional (divisão do self-rule e shared rule).

Foi neste contexto que se considerou que é necessária uma resolução através do modelo que foi denominado de federalismo funcional. Com este modelo federal funcional admite-se ser possível a melhoria das relação entre o poder central e as regiões, mais particularmente a Catalunha.

De forma mais geral, e para se perceber o que se entende como federação, esta é apresentada por Watts (1998:121), como um conjunto de políticas que combinem unidades constituintes e um governo geral, ao mesmo tempo que cada uma deles tem poderes delegados através da constituição, onde cada uma tem poderes para lidar diretamente com os cidadãos no exercício das suas funções. Assim, esta resposta prende-se com a atribuição de um modelo federal que vise uma autonomia funcional, conceito este que está intimamente ligado à distribuição de competências e à soberania “partilhada”. Este modelo tem dois princípios normativos: 1) Coordenação Intergovernamental e 2) Clarificação de Competências. Ao eleger estes dois como princípios estruturantes, este modelo procura

reforçar a autonomia das regiões, particularmente a da Catalunha, salvaguardando a integridade territorial do Estado Espanhol.

Em síntese, o que a federação funcional que aqui se apresenta se propôs fazer foi permitir a atribuição maior do grau de autonomia às regiões sem que para isso exista independência, podendo, por essa razão, satisfazer as vontades da generalidade da população catalã, ao mesmo tempo que reconcilia as posições partidárias que parecem irreconciliáveis.

Exposto isto, o primeiro capítulo contextualizou alguns conceitos chave para que se compreenda melhor aquilo que se quer dizer quando a estes se dirige.

O segundo capítulo contextualizou, de forma histórica, todo o processo desde a morte de Franco, que levou à constituição de 1978 até 2018, já depois do clímax do conflito, ano em que o então Presidente catalão Carles Puigdemont se encontrava exilado na Bélgica por envolvimento no processo de independência levado a cabo na Catalunha. Neste capítulo, foi possível perceber os motivos que levaram a este conflito, as consequências do mesmo e também perceber os argumentos que circundam as opiniões contrastantes neste conflito. Este capítulo serviu também para fazer uma análise gráfica e histórica das opiniões dos partidos em relação a uma possível independência catalã, bem como perceber a variação da opinião da população, fazendo a correlação com os acontecimentos.

O terceiro capítulo serviu para dissecar o modo de organização do estado espanhol, percebendo como se define e explicando a estrutura geral do Estatuto das Autonomias, pois é este estatuto que permite a organização do território espanhol da forma que hoje se encontra. Também neste capítulo se levantaram alguns problemas que se encontraram no atual estado espanhol, problemas esses que levam a que não seja possível uma estabilidade política maior, ao mesmo tempo que não permitem o reconhecimento de maior autonomia das regiões e não permitem também a relação coordenada entre poder central e poder regional, tirando-se a conclusão de que o sistema atual é bastante complexo, muito pouco claro e com deficiências estruturais.

O quarto capítulo serviu para apresentar o modelo federal, as suas características e princípios normativos e também algumas limitações que este modelo apresenta. Começa-se por definir o tipo de modelo que se apresenta, denominando-o de “federação funcional”. Depois, apresentam-se os princípios ordenadores, que passam precisamente pela coordenação, que visa melhorar a coordenação das relações intergovernamentais, e a clarificação de competências, que visa delimitar as esferas de autonomia regional e nacional e reforçar a esfera de autonomia regional.

Apresentaram-se ainda duas limitações ao modelo, sendo a primeira o facto deste não responder a todos os potenciais problemas que hoje interferem nas relações do poder central e regional, a segunda, porque este modelo não é de fácil aplicação, porque necessita de alterações constitucionais que são sempre difíceis e porque também é necessária vontade política, a terceira porque este modelo não reconhece diretamente a nação catalã, embora o faça indiretamente, através do aumento de autonomia.

O resultado desta dissertação mostrou que a reorganização do estado espanhol é uma necessidade premente, tanto pela forma de estado como pelas disfuncionalidades que também necessitam resolução célere para que a seja possível maior autonomia para as regiões. Sem a resolução destes problemas, conclui-se que não será possível resolver o problema da autonomia e ultimamente a acomodação nacionalista catalã em Espanha.

Sendo que o objetivo se prendia com a atribuição de maior autonomia para as regiões mantendo Espanha um único país, acredita-se que este modelo pode contribuir para a discussão de alterações futuras, pois é um modelo diferente dos propostos até hoje e que visa a funcionalidade, ao invés de uma valorização específica de qualquer que seja o nacionalismo em questão. Em suma, o enfoque deste modelo é o compromisso e a funcionalidade.

Esta dissertação inovou em vários pontos. Começou desde logo por apresentar um conceito de federalismo funcional que visa a resolução política da acomodação nacionalista catalã em Espanha ao invés de se focar numa resposta ao problema identitário. Como se viu, algumas propostas focam-se na questão identitária, coisa que esta dissertação não fez.

O segundo ponto é que é uma resposta de compromisso, o que significa que ambas as partes têm que chegar a uma proposta que acordem, o que exige moderação. O facto de ser um modelo federal com base na soberania “partilhada” do federalismo, permite uma solução diferenciada e que resolve questões políticas e práticas da organização do estado espanhol.

O terceiro ponto prende-se com a apresentação de resposta para as disfuncionalidades encontradas. Para além de apresentar uma forma de estado que permite maior autonomia para as regiões e a manutenção de Espanha enquanto país único, esta dissertação apresentou respostas para as duas disfuncionalidades que limitam a autonomia das regiões.

No futuro, a exploração de mais particularidades do estado espanhol, da relação entre o poder central e regional, o aprofundamento do modelo aqui proposto ou até o desenvolvimento de outros modelos de cariz funcional são trabalhos passíveis de ser continuados. Acredita-se ainda ser possível

explorar mais este tema, embora se julgue que os problemas aqui encontrados tenham sempre que ser levados em conta, pois são considerados fundamentais para a resolução deste conflito.

BIBLIOGRAFIA

- Agranoff, R., 1993. Inter-governmental Politics and Policy: Building Federal Arrangements in Spain. *Regional Politics and Policy*, 3(2).
- Agudo, J.M., Lara, J.L. and Garcia, J., 2006. *Las otras reformas estatutárias. In La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: La proposición Parlamentaria*. Sevilla.
- Alves, A.A. and Moreira, J.M., 2004. *O que é a Escolha Pública? - Para uma análise económica da Política*. 1.ª ed. Cascais: PRINCIPIA, Publicações Universitárias e Científicas.
- Alves, B., 2017. Adiós, Cataluña'. Mais de 3 mil empresas saíram da Catalunha depois do referendo. *Jornal Económico*. [online] Disponível em: <<https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/adios-cataluna-mais-de-3-mil-empresas-sairam-da-catalunha-depois-do-referendo-244394>>. (Acessado a 30 de dezembro de 2019)
- Balfur, S. and Quiroga, A., 2007. *España reinventada. Nación e identidad desde la Transición*. Barcelona.
- Bañón Martínez, R., 1992. *La modernización de la administración pública española: balance y perspectivas*.
- Bedinelli, T., 2017. "Presidente da Catalunha declara a independência, mas suspende seus efeitos em busca de mediação". [Online], Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/10/internacional/1507639406_512800.html, (Acessado a 15 de outubro de 2019)
- Ben-ami, S., Peled, Y. and Spektorowski, A., 2000. *Ethnic Challenges to the Modern. Ethnic Challenges to the Modern*.
- Blaikie, N., 2010. Research Questions and Purposes'. In: *Designing Social Research: The Logic Anticipation*, 2nd ed. Cambridge: Polity Press. pp.177–197.
- Bolleyer, N., 2006. Intergovernmental arrangements in Spanish and Swiss federalism: The impact of power-concentrating and power-sharing executives on intergovernmental institutionalization. *Regional and Federal Studies*, 16(4), pp.385–408.

- Branco, C., 2006. Aprovado novo estatuto de autonomia da Catalunha. *Jornalismo Porto Net*. [online] Disponível em: <<https://jpn.up.pt/2006/06/19/aprovado-novo-estatuto-de-autonomia-da-catalunha/>>. (Acessado a 8 de junho de 2020)
- Buchanan, J.M. and Tullock, G., 2004. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. 2nd ed. *The Selected Works of Gordon Tullock*, United States: Liberty Fund Inc.
- Burgess, M. 2012. *In Search of the Federal Spirit—New Theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Burgess, M., 2006. *Comparative Federalism: Theory and practice*. New York: Taylor & Francis e-Library.
- Burgess, M. and Gagnon, A.-G., 1993. *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*. 1st ed. University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division.
- Cal, E.U., 2014. Catalan Nationalism, 1886-2012 : an Historical Overview. pp.13–28.
- Canotilho, J.G., 1998. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra.
- Catalunya, G. de, 2014. Resultados Globais Referendo 2014 da Catalunha. [online] Disponível em: <<http://www.participa2014.cat/resultats/dades/es/escr-tot-resum.html>>. (Acessado a 20 de janeiro de 2020)
- Cetrà, D., Casanas-Adam, E. and Tàrrega, M., 2018. The 2017 Catalan independence referendum: A symposium. *Scottish Affairs*, 27(1), pp.126–143.
- Ciudadanos, 2017. Estrategia del partido Ciudadanos: IV Asamblea General.
- Claramur, K., 2017. The Spanish Court Decision That Sparked the Modern Catalan Independence Movement. *The Atlantic*. [online] Disponível em: <<https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/10/catalonia-referendum/541611/>>. (Acessado a 30 de dezembro de 2019)
- Colino, C., 2008. The Spanish model of devolution and regional governance: Evolution, motivations and effects on policy making. *Policy and Politics*, 36(4), pp.573–586.
- Colino, C., 2009. Constitutional change without constitutional reform: Spanish federalism and the revision of Catalonia's Statute of autonomy. *Publius*, 39(2), pp.262–288.

- Colino, C., 2013. Intergovernmental Relations in the Spanish Federal System: In Search of a Model. *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, Vol. 2.
- Curvelo, P., 2018. Empresas que fugiram da Catalunha facturaram 44.000 milhões em cinco meses. *Jornal de Negócios*. [online] Disponível em: <<https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/detalhe/empresas-que-fugiram-da-catalunha-facturaram-44000-milhoes-em-cinco-meses>>. (Acessado a 30 de dezembro de 2019)
- Eichenberger, R., 1994. The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization. *Kyklos*, 47(3), pp.403–420.
- Elazar, D.J., 1987. *Exploring Federalism*. Alabama, United States: The University of Alabama Press.
- Elazar, D.J., 1993. International and Comparative Federalism. *PS: Political Science and Politics*, 26(2), p.190.
- Elazar, D.J., 1994. *Federal Systems of the World*. 2nd ed. Gale / Cengage Learning.
- Elazar, D.J., 1997. *Contrasting Unitary and Federal Systems*.
- Espanhola, C., 1978. *Constitución Española Junta de Castilla y León Junta de Castilla y León*. [online] Disponível em: <<https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/CEportugués.pdf>>.
- Fernandes, A.J., 2010. *Introdução à Ciência Política - Teorias, métodos e temáticas*. 3rd ed. Porto.
- Fossum, J. E. & M. Jachtenfuchs, 2017. Federal challenges and challenges to federalism. Insights from the EU and federal states, *Journal of European Public Policy*, 24:4, 467-485.
- Freeman, E.A., 1972. *History of Federal Government in Greece and Italy*. Freeport, NY: Books For Libraries Press.
- Freixedo, X.B., 2007. La senda constitucional. La nación española y la Constitución. *Nacionalismo español: esencias, memorias e instituciones*, pp.113–158.
- Gellner, E., 1983. *Nations and Nationalism*. Blackwell.
- Guibernau, M., 1999. *Nations Without States: Political Communities in a Global Age*. Polity.

- Guibernau, M., 2004. *Catalan Nationalism: Francoism, transition and democracy*. *Journal of Chemical Information and Modeling*, New York: Routledge.
- Guibernau, M., 2013. Secessionism in Catalonia: After Democracy. *Ethnopolitics*, 12(4), pp.368–393.
- Hague, R. and Harrop, M., 2004. *Comparative government and politics*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hayek, F.A., 2019. *O Caminho para a Servidão*. Lisboa.
- Heintze, H.-J., 1998. On the legal understanding of autonomy. In: *Autonomy: Applications and Implications*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Heywood, A., 2000. *Key Concepts in Politics*. Basingstoke.
- Law, J., 2013. How Can We Define Federalism? *Perspectives on Federalism*, 5(3).
- Heywood, P., 1995. *The Government and Politics of Spain*. Macmillan Education.
- INAP, 1991a. *Planes de formación de Instituto Nacional de Administración Pública*.
- INAP, 1991b. *Reflexiones para la modernización de la administración del estado*.
- Julve, R., 2017 “Artur Mas, condenado a dos años de inhabilitación por la consulta del 9-N”, el Periódico. [Online] Disponible em: <http://www.elperiodico.com/es/politica/20170313/sentencia-mas-ortega-rigau-9n-5893434>. (Acessado a 11 de outubro de 2019)
- Junts per Catalunya, 2017. Programa Electoral: Eleccions al Parlament de Catalunya - 21 de desembre de 2017.
- Keating, M., 1996. *Nations against the State*. New York: PALGRAVE.
- Kelemen, R.D. and Nicolaidis, K., 2006. Bringing Federalism Back in. In: *Handbook of European Union Politics*. London: SAGE Publications Ltd.
- King, P., 1982. *Federalism and Federation*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Liñeira, R. and Cetrà, D., 2015. The Independence Case in Comparative Perspective. *Political Quarterly*, 86(2), pp.257–264.

- Lusa, 2017. “Resultados finais do referendo na Catalunha: 90,18% a favor da independência”. RTP. [Online] Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/mundo/resultados-finais-do-referendo-na-catalunha-9018-a-favor-da-independencia_n1031878 (Acessado a 15 de outubro de 2019)
- Lusa, 2018. “Catalunha: Parlamento inicia hoje processo de eleição de Quim Torra”, Diário de Notícias, [Online], Disponível em: <https://www.dn.pt/lusa/catalunha-parlamento-inicia-hoje-processo-de-eleicao-de-quim-torra-9333202.html> (Acessado a 15 de outubro de 2019)
- Magone, J.M., 2004. *Contemporary Spanish politics. Contemporary Spanish Politics*.
- Marcet, J., 2019. Eight years of pro-independence effort in Catalonia: elections, actors and the political process. *Working Papers*.
- Marques, C., 2017. “Eleições na Catalunha. Carles Puigdemont ganha força apesar do resultado do Ciudadanos” RTP. [Online]. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/mundo/eleicoes-na-catalunha-carles-puigdemont-ganha-forca-apesar-do-resultado-do-ciudadanos_n1047873, (Acessado a 15 de outubro de 2019)
- Martí, D., 2013. The 2012 Catalan Election: The First Step Towards Independence? *Regional & Federal Studies*, pp.507–516.
- Martí, D. and Cetrà, D., 2016. The 2015 Catalan election: a de facto referendum on independence? *Regional and Federal Studies*, 26(1), pp.107–119.
- Martínez, M.S., 2013. *Openness, Complexity, and Asymmetry: A Comparative Perspective on the Challenges of the “Autonomic State”. The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain.*, .
- Mas, A., 2012. Discurs del president de la Generalitat en el Debat de Política General: Parlament de Catalunya. Disponível em: <https://file.lavanguardia.com/ext1/file01/2012/09/26/54351877140-url.pdf>. (Acesso a 20 de janeiro de 2020)
- Moreno, L., 2001. *The Federalization of Spain*. London, United Kingdom.
- Moreno, L., Colino, C. and Hombrado, A., 2019. Spain: Constitutional Transition through Gradual Accommodation of Territories. *Occasional Paper Series*, 37.

- El País, 2010. Elecciones Catalanas 2010. El País. [online] Available at: <<https://resultados.elpais.com/elecciones/2010/autonomicas/09/index.html>>. Acessado a 7 de janeiro de 2020)
- Partido Popular, 2016. Partido Popular - Programa electoral 2017. [online] Disponível em: <<http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa-electoral-elecciones-generales-2016.pdf>>. (Acesso a 25 de janeiro de 2020)
- Pérez, F. J. e Óscar López-Fonseca. 2017. “La Juez endia a la cárcel a Jordi Sánchez y Jordi Cuixart, líderes de ANC y de Òmnium, por sedición”. El País. [Online]. Disponível em: https://elpais.com/politica/2017/10/16/actualidad/1508137356_829076.html (Acessado a 14 de outubro de 2019)
- Phillimore, J., 2013. Understanding Intergovernmental Relations: Key Features and Trends. *Australian Journal of Public Administration*, 72(3), pp.228–238.
- PSOE, 2019. Programa Electoral. [online] Disponível em: <<https://www.psoe.es/media-content/2019/04/PSOE-programa-electoral-elecciones-generales-28-de-abril-de-2019.pdf>>.
- Radio Renascença, 2017. “Catalunha declara independência de Espanha, Madrid suspende autonomia”, Radio Renascença, [Online]. Disponível em <https://rr.sapo.pt/noticia/96870/catalunha-declara-independencia-de-espanha-madrid-suspende-autonomia>, (Acessado a 15 de outubro de 2019)
- Requejo, F., 2005. *Multinational federalism and value pluralism: The Spanish case. Multinational Federalism and Value Pluralism: The Spanish Case*.
- Rodden, J., 2004. Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement. *Comparative Politics*, Vol. 36, N, pp.481–500.
- Rodríguez Teruel, J. and Barrio, A., 2016. Going National: Ciudadanos from Catalonia to Spain. *South European Society and Politics*, 21(4).
- Romão, F.V., 2012. *Nacionalismos centrípetos e centrífugos e conflitualidade: o caso espanhol*. Universidade de Coimbra.
- Romão, F.V., 2017. *Espanha e Catalunha - Choque entre Nacionalismos*. 1st ed.

- Roskin, M.G., Cord, R.L., Medeiros, J.A. and Jones, W.S., 2011. *Political Science: An Introduction*. 12nd ed. Pearson.
- Ruano, J.M., 2017. Functional Federalism in a Complex State: The Case of Spain. In: *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*. pp.1–512.
- Seixas, X.M.N., 1995. Os Nacionalismos na Europa contemporânea: uma perspectiva histórica e algumas hipóteses para o presente. *Análise Social*, 30, pp.131–132.
- Swenden, W., 2006. *Federalism and Regionalism in Western Europe: A Comparative and Thematic Analysis*. London: Palgrave Macmillan.
- Tarlton, C.D., 1965. Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation. *The Journal of Politics*, 27(4), pp.861–874.
- Treméa, E., 2013. Princípios Constitucionais Como Fonte Do Direito. *Revista Direito em Debate*, 11(16–17), pp.181–188.
- Tura, J.S., 1985. Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación. Madrid.
- Vieytez, E.J.R., 2019. Asymmetry and (Dis)accommodation of Minority Nations in a Complex Constitutional Framework: Catalonia, the Basque Country and other Autonomous Regions within the Spanish Kingdom.
- Walker, N., 2003. 'Late Sovereignty in the European Union', in Neil Walker (ed), *Sovereignty in transition*, Portland, Hart Publishing, 2003, pp. 3-33.
- Watts, R.L., 1996. *Comparing Federal Systems in the 1990s*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Watts, R.L., 1998. Federalism, Federal Political Systems, and Federations. *Annual Review of Political Science*, 1(1), pp.117–137.