

O FATOR ÉTNICO NA REGULAÇÃO CONSTITUCIONAL DA ESTRUTURA TERRITORIAL DO ESTADO NOS PAÍSES DOS BRICS^{1 2}

ETHNIC FACTOR IN THE CONSTITUTIONAL REGULATION OF TERRITORIAL STRUCTURE OF STATE IN THE BRICS COUNTRIES

Artur Nikolaevich Mochalov³

Resumo: É examinada neste artigo a influência da estrutura étnica e linguística das populações da Índia, República da África do Sul, China, Brasil e Rússia sobre o arranjo territorial desses Estados, com vistas à observância de semelhanças e diferenças que guardem entre si. O autor conclui que, em todos os cinco países, a estrutura territorial reflete a distribuição espacial de grupos étnicos e linguísticos em todo o território do Estado. A par disso, apenas na Rússia, entre os princípios constitucionais relativos ao sistema territorial, encontra-se previsto o princípio da autodeterminação dos povos.

Palavras-chave: território estatal, organização territorial do Estado, federalismo, autonomia territorial, etnicidade, BRICS.

Abstract: The paper discusses the influence of ethnic and linguistic structure of population on territorial structures of India, South Africa, People's Republic of China, Brazil and Russia. Some common features and distinctions are highlighted in the article. The author concludes that territorial structures of all the five States reflect spatial distribution of ethnic and linguistic groups. At the same time, only the Russian Constitution provides peoples' self-determination as a legal principle of structurization of the State territory.

Keywords: state territory, territorial structure of state, federalism, territorial autonomy, ethnicity, the BRICS.

Os BRICS representam um campo promissor para o estudo comparativo da estrutura territorial do Estado e a influência do fator étnico sobre ela. Os cinco Estados que compõe o bloco (Brasil, Rússia, Índia, República Popular da China e África do Sul) são países multiétnicos e, em cada um deles, as características específicas da distribuição de grupos étnicos e linguísticos afetaram o arranjo territorial que se encontra consagrado nas suas Constituições. Ao mesmo

¹ Artigo recebido em 13 de março de 2018 e aceito para publicação em 3 de abril de 2018.

² Artigo publicado originalmente em russo (*Этнический фактор в конституционном регулировании территориального устройства стран БРИКС*), em 13 de julho de 2017, no Boletim da Universidade Estatal Voronezh, Série: Direito (*Вестник Воронежского Государственного Университета, Серия: Право*), 2017, nº 4, pp. 44-54. Traduzido para o português por Olga Alyokhina Alves, Tradutora formada pela Minsk State University, e revisado por Fernando César Costa Xavier, Professor Adjunto do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Roraima (ICJ/UFRR), Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB).

³ Professor Associado do Departamento de Direito Constitucional da *Ural State Law University* (Ekaterimburgo, Rússia); Editor-chefe da Revista "Direito Russo: Educação, Prática e Pesquisas" (*Российское Право: Образование, Практика, Наука*) (ISSN 2410-2709).

tempo, as várias condições históricas e políticas em que esses Estados se desenvolveram, as características sóciodemográficas distintas e suas posições geográficas, levaram a distintas abordagens na consideração do fator étnico na organização do território estatal.

Três dentre os cinco Estados (Rússia, Índia, Brasil) possuem uma forma federativa, sendo que Rússia e Índia contam, na prática, com o chamado federalismo nacional (ou étnico). Em relação à África do Sul, que V.E. Chirkin define como um “Estado regional”⁴, a forma de sua estrutura política e territorial é aproximada de uma federação; e o exame da influência do fator étnico nas suas estruturas territoriais também é viável. Na China, a autonomia territorial é suscitada em locais em que vivem de forma concentrada minorias étnicas. Quanto ao Brasil, a sua estrutura federal não leva em conta as peculiaridades da composição étnica da população do país, ainda que se possa notar a existência de terras indígenas desfrutando de proteção constitucional especial.

A Índia é um exemplo didático de como a composição étnica e linguística da população pode se refletir na regulamentação constitucional do sistema territorial. Numerosos grupos étnicos e etnolinguísticos estão espalhados por toda a Índia de modo não uniforme, porém concentrados em certas regiões geográficas, nenhuma das quais sendo majoritária em escala nacional. A língua mais falada no país é o hindi, que é, de acordo com o art. 343 da Constituição indiana⁵, a língua oficial do país – pouco mais de 40% dos habitantes que vivem predominantemente no norte do país a utiliza⁶. Ao todo, a população da Índia fala cerca de 450 línguas e cerca de dois mil dialetos e línguas nativas.

Essa característica levou ao surgimento, em 1956, do chamado federalismo linguístico, fazendo supor que em cada ente (Estado) da federação indiana a população utiliza uma língua específica ou mesmo várias línguas⁷. Originalmente, o território do país foi dividido em 14 estados (bem como em vários territórios administrados pela União federal), sendo que, atualmente, existem 29. De acordo com o art. 345 da Constituição indiana, a legislatura de cada Estado pode aprovar qualquer idioma (ou línguas) usado nesse Estado, ou o hindi, como língua

⁴ Cf.: Чиркин В. Е. Современное государство [*O Estado moderno*]. Moscou, 2001, p. 189.

⁵ Cf.: Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2 : Средняя Азия и Индостан [*As Constituições dos Estados da Ásia em 3 tomos. Tomo 2: Ásia Central e Hindustão*] / под ред. Т. Я. Хабриевой. Moscou, 2010, p. 177-448.

⁶ Ethnologue: Languages of the world. URL: <https://www.ethnologue.com/country/IN/languages> (data de acesso: 12.07.2017).

⁷ Кашин В. П. Штатомания в Индии : опыт Теленганы и Гуркхаленда // Индия : перспективы современного развития. Внутренний, региональный и глобальный аспекты : материалы науч. конф. [*“Estadomania” na Índia: a experiência de Telengana e Gurkhalenda // Índia: Perspectivas para o desenvolvimento moderno. Aspectos internos, regionais e globais: materiais científicos*] / под ред. Т. Л. Шаумян [и др.]. Moscou, 2012, p. 35.

oficial. Com efeito, o hindi é aceito como língua oficial em estados como Himachal Pradesh e Madhya Pradesh. No Estado de Tamil Nadu, a língua oficial é o tâmil, em Orissa o oriya, em Maharashtra o marata etc. Em alguns estados, o status oficial está assegurado para vários idiomas (por exemplo, malaialo e inglês em Kerala).

Entre as razões para o uso do princípio linguístico na formação dos Estado na Índia, há duas que são principais. A primeira é que o federalismo linguístico facilitou a inclusão de pessoas que falam línguas diferentes, e, por conseguinte, de valores jurídicos e políticos que são a base da nação indiana; e a participação dessas pessoas na Administração e na vida pública se deu por meio da oferta de educação escolar em línguas minoritárias, garantia do direito de recorrer às autoridades públicas na sua língua materna, uso de línguas regionais para fins oficiais, etc. Em segundo lugar, o federalismo linguístico foi chamado a superar o separatismo regional defendido por uma série de povos não-falantes das línguas oficiais, em particular os tâmiles que se opunham à sua *hinduização*⁸.

Desde o momento em que foi adotada a Constituição da Índia, o Estado de Jammu e Caxemira recebeu status especial. Em certos casos, o status está associado a uma composição etno-religiosa especial da população do local (neste caso, o Estado é o único onde a maioria é muçulmana). No entanto, a Índia é um Estado secular e, apesar da composição policonfessional de sua população (apesar de 80% da população ser hindu⁹), a afiliação religiosa não tem neste caso qualquer importância jurídica e nem pode gerar quaisquer consequências em termos de direito, inclusive em relação aos assuntos federativos com status constitucional. É mais correto dizer que o status especial de Jammu e Caxemira está relacionado às peculiaridades históricas de sua inclusão na União Indiana, que foi acompanhada de conflitos armados ao longo da fronteira entre a Índia e o Paquistão¹⁰. O artigo 370 da Constituição indiana prevê certas imunidades do Estado de Jammu e Caxemira aos atos do Parlamento federal. Assim, os poderes do Parlamento da Índia para legislar sobre esse Estado são limitados apenas a questões de interesse do Presidente do país, após consulta ao governo do Estado. As disposições da Parte 6 da

⁸ Cf. Chadda M. *Minority Rights and Conflict Prevention: Case Study of Conflicts in Indian Jammu and Kashmir, Punjab and Nagaland*. URL: <http://minorityrights.org/wp-content/uploads/old-site-downloads/download-82-Minority-Rights-and-ConflictPrevention-Case-Study-of-Conflicts-in-Indian-Jammu-and-Kashmir-Punjab-and-Nagaland.pdf> (data de acesso: 12.07.2017) ; Tillin L. *United in Diversity? Asymmetry in Indian Federalism* // *Publius*. 2007. Vol. 37, Nº 1, p. 60-61.

⁹Cf.: Site de informações estatísticas oficiais sobre o censo populacional na Índia. URL: http://www.censusindia.gov.in/2011census/Religion_PCA.html (data de acesso: 12.07.2017).

¹⁰ Cf.: Tillin L. *Op. cit.*, p. 54-55.

Constituição, que determinam o procedimento para a criação de órgãos estaduais pelos estados, também se aplicam restritivamente a Jammu e Caxemira (a criação de seus órgãos é realizada de acordo com sua própria Constituição).

No entanto, no nordeste do país, que é separado da parte “principal” do país pelo estreito conhecido como “Corredor de Siliguri”, e significativamente diferente daquela em termos demográficos e culturais, o fator étnico provocou o surgimento de estados que mantêm um status constitucional especial até hoje. A região nordeste da Índia é habitada por inúmeros povos tibetano-birmaneses, que contam com um sistema tribal, e que ocupam, cada um deles, um certo espaço geográfico. Algumas dessas nacionalidades (por exemplo, os Naga), mesmo durante a formação da Índia, declararam sua falta de vontade de se juntar a ela e insistiram na criação de seus próprios estados nacionais, apelando ao direito das nações à autodeterminação¹¹. A despeito disso, esses territórios vieram a fazer parte do Estado indiano. O federalismo naquele período inicial era considerado, no geral, como uma forma de a Índia controlar a diversidade linguística (ainda que não-étnica), daí que, nesse contexto, a ideia de criar estados “étnicos” nos territórios das tribos do nordeste foi inicialmente rejeitada. Além disso, as tribos e os territórios que ocupavam a região nordeste eram relativamente pequenos para obter o status de estados. Em vez disso, o Anexo 6 da Constituição previu o estabelecimento de distritos autônomos em zonas tribais dentro do nordestino e multi-linguístico estado de Assam¹². A autonomia territorial, no entanto, não conseguiu extinguir o separatismo de grupos étnicos. Os líderes étnicos continuaram a exigir a independência, recorrendo frequentemente a métodos de enfrentamento terroristas. Como resultado, a liderança política da Índia foi forçada a ceder e criar, em 1962, o primeiro estado “étnico” de Nagaland (no território das tribos Naga); mais tarde, os estados Mizoram, Manipur, Meghalaya e Tripura, também formados etnicamente, vieram a ser criados no nordeste.

Em contraste com os estados linguísticos da parte “principal” da Índia, que não são considerados pela doutrina constitucional indiana como formas de autodeterminação ou autogoverno de grupos ou povos linguísticos – falantes de línguas próprias (mesmo que os nomes dos povos “titulares” possam estar sendo utilizados no nome dos estados, como Gujarat, Tamil Nadu ou Andhra Pradesh), os estados “étnicos” do nordeste implementam, de fato, a ideia de que

¹¹ Cf.: Chadda M. Op. cit. ; Suan Hausing K. K. *Asymmetric Federalism and the Question of Democratic Justice in Northeast India* // *India Review*. 2014. Vol. 13, № 2, p. 90.

¹² Cf.: Dhar I. *Assam through the Prism of Reorganisation Experience* // *Interrogating Reorganisation of States* / Ed. by A. Sarangi and S. Pai. New Delhi, 2011, p. 286.

os grupos étnicos detêm autogoverno interno em seus “próprios” territórios. Isso pode ser claramente demonstrado pelo exemplo dos estados de Nagaland e Mizoram, que têm um status constitucional especial, de acordo com os arts. 371A e 371G da Constituição da Índia.

Assim, os atos do Parlamento indiano podem ser executados no território de Nagaland somente se houver uma resolução permissiva da legislatura desse estado, se tais atos não afetarem os costumes religiosos ou sociais das tribos, suas leis e procedimentos consuetudinários, a administração da justiça em processos civis e criminais, bem como os bens e os direitos ao solo. Exceções semelhantes ao princípio da supremacia da lei federal também são fixadas em relação ao Estado de Miosoram. Desta forma, a Constituição indiana reconhece a existência nesses estados de seus próprios sistemas jurídicos com base no direito consuetudinário das tribos Naga e Miso, e a aplicação subsidiária da legislação federal para eles. Essas disposições constitucionais moldaram em grande parte o estado atual das coisas: os territórios de Nagaland e Mizoram ainda são controlados predominantemente por líderes étnicos e líderes tribais, e não por autoridades federais.

O traço “étnico” também é visto por alguns autores no desmembramento, em 2000, do Estado de Bihar, no leste da parte “principal” da Índia, para formar os estados de Chhattisgarh e Jharkhand (em que cerca de um terço da população pertence às tribos *adivasi*¹³). Várias nacionalidades, como os *bodos* e os *gurkhas nepaleses*, continuam a exigir a criação de “seus próprios” estados étnicos nanicos (Bodoland e Gorkhaland, respectivamente). Atualmente, esses territórios gozam de autonomia limitada. Por exemplo, Bodoland é um distrito autônomo no Estado de Assam, e o status das terras dos gurkhas (não reconhecidas formalmente, de acordo com a Constituição indiana, como território autônomo) é determinado pela legislação especial do Estado de Bengala Ocidental.

A lógica do federalismo linguístico usada na Índia compartilha semelhanças com a abordagem adotada na República da África do Sul. Este país, de acordo com sua Constituição de 1996, não é uma federação, embora sua forma de organização territorial seja próxima da federal:

¹³ Cf.: Иванов А. В. Индия : программы развития «племен» [*Índia: programas de desenvolvimento para “tribos”*] // Индия : перспективы современного развития. Внутренний, региональный и глобальный аспекты [*Índia: perspectivas de desenvolvimento moderno. Aspectos internos, regionais e globais*]. 105 p.; Кузнецова С. С. Этнические и экономические аспекты индийского федерализма и их отражение в конституционном праве (на примере штата Джаркханд) [*Aspectos étnicos e econômicos do federalismo indiano e seus reflexos no direito constitucional (o exemplo do estado de Jharkhand)*] // Российское право: образование, практика, наука. 2016. № 4, p. 43-47.

cada uma das nove províncias é dotada de Constituição, cada uma com sua própria competência legislativa, e estão representadas em nível nacional na câmara “alta” do Parlamento Republicano.

O artigo 6º da Constituição da África do Sul¹⁴ nomeia como oficiais 11 línguas, e estabelece que tanto o Governo da República como os governos provinciais devem usar pelo menos duas línguas dentre aquelas em suas atividades. Essa regulamentação não é acidental: como a Índia, a África do Sul tem um alto nível de diversidade linguística. A língua mais comum no país é o zulu (isisulu). Mas ele, assim como o hindi na Índia, não é o idioma da maioria. É usado na vida cotidiana somente por cerca de um quarto da população. A distribuição de grupos linguísticos em todo o país é desigual e está associada não apenas à estrutura étnica da população, mas também à racial. A maioria dos habitantes do leste do país são membros da raça africana (ou, de acordo com a classificação oficialmente aceita no país, raça “preto”). Ao mesmo tempo, a população africana (que representa cerca de 80% da população do país) é heterogênea na composição étnica e linguística. Ele inclui grupos étnicos tais como o zulu, o xhosa, o sotho, o tswana etc. E eles não vivem de forma dispersa, mas sim concentrada: cada nação tem sua própria “pequena pátria” histórica (o povo xhosa vive principalmente no sul do país, o zulu no sudeste, soto no norte etc.) e fala o seu próprio idioma. No oeste da África do Sul, cerca de 70% da população é mulata (“de cor”) – descendentes daqueles que nasceram de casamentos mistos entre europeus e africanos. Os mulatos usam principalmente o *africâner* (derivado da versão sul-africana da língua holandesa)¹⁵. A propósito, todas as línguas oficiais na África do Sul (com exceção, talvez, do inglês) são, de fato, regionais.

No início da década de 1990, após o desmantelamento do apartheid e a abolição dos bantustões, surgiu a questão sobre a estrutura territorial futura da África do Sul, as características étnicas, raciais e linguísticas não foram formalmente cruciais na formação das províncias (uma vez que as fronteiras internas, de acordo com essas características, eram inevitavelmente percebidas como reencarnação dos bantustões; pela mesma razão, as reivindicações dos *africâneres* “brancos” para a criação de um “Estado nacional” (*Volksstaat*) na África do Sul, no

¹⁴ URL: <http://www.justice.gov.za/legislation/constitution/SACConstitution-webeng.pdf> (data de acesso: 12.07.2017).

¹⁵ Dados do Censo do ano 2011 (cf.: Estatísticas Oficiais da África do Sul). URL: http://www.statssa.gov.za/census/census_2011/census_products/Census_2011_Census_in_brief.pdf (data de acesso: 12.07.2017).

nordeste do país, foram rejeitadas). Levou-se em conta principalmente considerações econômicas, embora as “realidades culturais e linguísticas”¹⁶ também tenham sido consideradas.

As características da dispersão de grupos raciais e étnicos em todo o país (e a consequente distribuição de línguas) não lograram afetar a estrutura territorial da África do Sul. Cada província tem um grupo étnico dominante e uma língua dominante. Assim, na província de KwaZulu-Natal, a maioria da população é zulu, e a língua mais comum é também o zulu. A província do Cabo Oriental é uma região predominantemente habitada pelo povo xhosa falante da língua isixhosa; a província do Cabo Ocidental é o território por onde se espalham os africâneres e onde vivem os mulatos etc.

Deve-se notar que as províncias da África do Sul, assim como os estados da Índia, apesar da natureza etnolinguística, não são consideradas pelas Constituições desses países como uma forma de autodeterminação de grupos étnicos ou linguísticos. No entanto, é fácil ver que, por exemplo, o nome da província de KwaZulu-Natal reproduz parcialmente o nome do grupo étnico mais representativo de lá – o zulu. Isso se deve ao fato de que essas pessoas no passado tiveram a experiência do estatualidade primitivo: no século XIX, em lugar da província moderna, havia o Reino dos Zulus.

O fator étnico também se manifesta na estrutura territorial da República Popular da China. Ao contrário da Índia e da África do Sul, a China é um estado unitário composto por vários níveis de unidades administrativo-territoriais (províncias, condados, cidades e municípios). Ao mesmo tempo, o art. 30 da Constituição de 1982¹⁷ prevê a existência de regiões com autonomia nacional. Estas incluem distritos autônomos, prefeituras [*okrugs*] autônomas e municípios autônomos. De acordo com o art. 4º da Constituição chinesa, a autonomia nacional e regional é realizada em zonas em que minorias nacionais vivam em comunidades compactas, e é uma forma de autogoverno territorial dessas minorias.

A esmagadora maioria da população da China (92%) pertence à nacionalidade “titular” – a *Han* (chineses étnicos)¹⁸. Mas junto com o povo Han, o país reconhece oficialmente a existência de outros 55 grupos étnicos que são minorias nacionais. É nas zonas de comunidades

¹⁶ Cf.: Christopher A. J. Regionalisation and Ethnicity in South Africa 1990–1994 // *Area*. 1995. Vol. 27, № 1, p. 4.

¹⁷ Cf.: Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 3 : Дальний Восток [*Constituições dos estados da Ásia em 3 tomos. Tomo 3: Extremo Oriente*]/ под ред. Т. Я. Хабриевой. Moscou, 2010, pp. 224–258.

¹⁸ Dados do Censo do ano 2010 (cf.: (см.: Communiqué of the National Bureau of Statistics of People's Republic of China on Major Figures of the 2010 Population Census (No. 1). URL: http://www.stats.gov.cn/english/NewsEvents/201104/t20110428_26449.html (data de acesso: 12.07.2017)).

compacta que as regiões autônomas são formadas. A região autônoma é a maior unidade territorial autônoma, de tamanho comparável às províncias. As regiões autônomas “nacionais”, as províncias “han” que não possuem status autônomo e as cidades com subordinação republicana são o nível superior de divisão territorial da China. Unidades regionais autônomas de nível médio – prefeituras autônomas – podem ser formadas dentro de regiões autônomas (se sua população indígena for distinta da do grupo étnico “titular” da região autônoma), e dentro das províncias (se as zonas forem compactamente habitadas por minorias nacionais). Da mesma forma, os condados autônomos, que representam o nível mais baixo de autogoverno territorial das minorias nacionais, podem ser formados tanto nas províncias “han” quanto nas regiões autônomas maiores.

Apesar de as minorias nacionais constituírem apenas cerca de 8% da população do país, alguns povos (por exemplo, tibetanos, uigures, mongóis e zhuangs) habitam vastos territórios. Por exemplo, a Região Autônoma Uygur de Xinjiang, a maior unidade territorial da China, que ocupa cerca de 17% de seu território, é uma região de vida compacta historicamente formada dos uigures – um povo turco, com identidade própria e predominantemente praticante do Islã. Os han aqui são menos da metade da população. E há desproporções ainda mais visíveis na Região Autônoma do Tibete, onde a porcentagem de tibetanos na estrutura da população atinge 90%.

Conforme observado acima, a composição étnica e, portanto, a estrutura territorial das regiões autônomas também podem ser heterogêneas: podem incluir entidades autônomas menores que são locais de vivência compacta de outros grupos étnicos. Assim, dentro da Região Autônoma Uygur de Xinjiang, existem a Prefeitura Autônoma de Ili-Cazaque, a Prefeitura Autônoma de Bortala-Mongol, Boro-Tala-Mongol, a Prefeitura Autônoma de Kyzylsu-Kirghiz e outras prefeituras autônomas (o nome da nacionalidade ou nacionalidades “titulares” vê-se sempre refletido no nome da região autônoma). Dentro da Prefeitura Autônoma Ili-Cazaque, por seu turno, foi formado o Município Autônomo de Chapchal-Sibo. No total, 155 regiões autônomas de diferentes níveis estão incluídas na China, incluindo 5 distritos autônomos.

Uma diferença importante da China em relação à Índia e à África do Sul é que o direito de autonomia, ou de autogoverno, é exercido pelas minorias nacionais, e não por entidades públicas identificadas territorialmente. Na Índia e na África do Sul, grupos étnicos e linguísticos não são vistos como atores coletivos com direitos grupais. Por conseguinte, dizer que, por exemplo, o poder político no Estado KwaZulu-Natal exercido pelos zulus e, em Tamil, pelos nados e tamils, dá-se de modo legalmente (e politicamente) incorreto (embora, como observado acima, alguns

estados e prefeituras autônomas do nordeste da Índia, de fato, representem formas de autogoverno de pequenas nacionalidades, embora a Constituição indiana não reconheça a personalidade jurídica coletiva dos grupos étnicos). Quanto à China, a Constituição do país e a Lei de Autonomia Regional das Nacionalidades de 1984¹⁹ usam o conceito de "nacionalidade exercendo autonomia regional" (ver, por exemplo, o art. 113 da Constituição da República Popular da China, arts. 16, 17, 21, 22 e ss. da Lei de 1984). O art. 4º da Constituição da República Popular da China prescreve o princípio da igualdade de nacionalidades e garante “os direitos e interesses legítimos de todas as minorias nacionais”, dando-lhes assim a condição de sujeitos coletivos do direito constitucional.

A abordagem utilizada na China foi influenciada pela doutrina constitucional soviética, na qual o território também era considerado uma base econômica para a atividade vital da nação. No entanto, ao contrário do Estado soviético, onde as relações federais foram construídas com base no direito das nações (povos) à autodeterminação (a autodeterminação dos povos é mantida entre os princípios do sistema federal da Rússia moderna, de acordo com o artigo 5º da Constituição de 1993), na China, a autonomia territorial é uma forma de realização do direito das minorias nacionais ao autogoverno, mas não à autodeterminação. O direito à autodeterminação é realizado por todos os povos que formam a República, e integram o multinacional Estado chinês²⁰.

Do direito estatal soviética, a China também importou o princípio do centralismo democrático, que é a base do funcionamento dos órgãos das regiões autônomas (artigo 3º da Lei de 1984). De acordo com esse princípio, aqueles órgãos são de natureza dual e são considerados não apenas como órgãos de um autogoverno nacional-territorial, mas também como órgãos de um governo local. Além disso, a lei inequivocamente se refere à prioridade dos interesses do Estado em relação aos interesses locais e das nacionalidades. Por esse motivo, o grau de independência das regiões autônomas na China é muito limitado.

Uma característica comum à China, Índia e África do Sul é que as regiões habitadas por grupos étnicos concentrados permitem o uso oficial de línguas regionais. Na China, de acordo com o art. 121 da Constituição, órgãos de governo autônomo usam uma ou várias línguas e escritas, que sejam utilizadas na respectiva região autônoma.

¹⁹ Law of the People Republic of China on Regional National Autonomy. Adopted at the Second Session of the Sixth National People's Congress on May 31, 1984 and promulgated by Order No. 13 of the President of the People's Republic of China on May 31, 1984. URL: <http://www.npc.gov.cn> (data de acesso: 12.07.2017).

²⁰ Cf.: Howland D. The Dialectics of Chauvinism: Minority Nationalities and Territorial Sovereignty in Mao Zedong's New Democracy // *Modern China*. 2011. № 37 (2), p. 175.

O fator étnico é menos manifestado na estrutura territorial do Brasil. Como outros Estados afetados pela imigração, as diferenças étnicas foram se apagando, inclusive devido ao fato de que quase toda a população do país usa uma única língua (português). Como a Índia, o Brasil é um estado federal, no entanto, o federalismo aqui não é “étnico” nem “linguístico” e é usado principalmente para fins econômicos (principalmente para equilibrar o nível econômico dos estados ricos do sul e os relativamente pobres do norte e nordeste)²¹.

No entanto, o traço “étnico” no federalismo brasileiro também está presente. Enquanto nos Estados do sul a participação da população “branca” (“eurobrasileira”) chega a 80%, no norte do país a maioria dos habitantes (até 70%) é de mulatos²². O Estado da Bahia é considerado entre os brasileiros como o mais “africano”, pois sua população mantém muitas características culturais africanas²³. A proporção de cidadãos que se declaram “pretas” (no Brasil, como na África do Sul, as designações raciais por cores são oficialmente aceitas e determinadas com base na auto-identificação), atinge 16%, e a grande maioria da população possui antepassados africanos.

Ao se falar sobre o fator étnico na estrutura territorial do Brasil, não se pode, no entanto, deixar de atentar ao fato de que o art. 231 da Constituição de 1988²⁴ prevê a criação de territórios indígenas para os índios. Apesar do fato de que a proporção de índios que levam uma vida tribal tradicional é baixa, à vista da estrutura populacional brasileira (de acordo com o censo em 2010 - 0,4%²⁵), as terras sob o regime de territórios indígenas em que vivem atualmente cobrem cerca de 13% da área do país (e, em alguns estados, em particular em Roraima, chegam a 80% do território desse estado). O regime constitucional especial dessas áreas reside no fato de que, dentro de suas fronteiras, é proibida a residência de não-índios, bem como a realização de atividades econômicas, exceto para as formas tradicionais de economia das minorias indígenas (caça, pesca, coleta, agricultura com coivara e outras). Algumas exceções, no entanto, são feitas no que se refere ao funcionamento das instalações hidrelétricas e das empresas da indústria extrativista.

²¹ Cf.: Souza C. Brazil : The Prospects of a Center-Constraining Federation in a Fragmented Polity // *Publius : The Journal of Federalism*. 2002. Vol. 32, № 2, p. 24.

²² Dados do Censo do ano 2010 (Cf.: Site oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. URL: <http://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/> (data de acesso: 12.07.2017)).

²³ Данилова Г. А. Раса и расовая политика в современной Бразилии [*Política racial no Brasil moderno*] // *Мировая экономика и международные отношения* [*Economia mundial e relações internacionais*]. 2009. № 1, p. 95.

²⁴ Cf.: Конституции государств Америки : в 3 т. Т. 3 : Южная Америка [*Constituições Estados da América em 3 tomos. Tomo 3: América do Sul*] / под ред. Т. Я. Хабриевой. Moscou, 2006, p. 123-302.

²⁵ Cf.: Dados do Censo da População do ano 2010 .

As terras de habitação original das tribos indígenas não fazem nenhuma exceção ao sistema federal; não são unidades territoriais especiais, mas estão inscritas na estrutura federal existente e estão localizadas nos territórios de estados e municípios. A Constituição não reconhece explicitamente os direitos das tribos indígenas para exercerem sua própria jurisdição sobre as terras ocupadas, porém, de fato, dentro desses territórios, os índios vivem de acordo com suas tradições e sistemas jurídicos usuais. Na prática, há casos em que os representantes das tribos indígenas que cometeram crimes, como homicídio, foram isentos de punição pelo direito penal do Brasil, porque já teriam sido punidos com base no direito consuetudinário de sua tribo²⁶ (embora, ao contrário da Constituição da Índia, que reconhece a força jurídica dos costumes de algumas tribos, a Constituição do Brasil não dá significado jurídico ao direito consuetudinário dos povos indígenas).

A revisão acima mostra o quão diversas são as manifestações do fator étnico na organização territorial dos Estados. Algo comum para todos os países estudados, apesar das diferenças em suas características econômicas, demográficas e geográficas, e condições de desenvolvimento histórico, é que *a composição étnica da população é levada em consideração na organização do território estatal*. Nesse contexto, o federalismo “nacional” na Rússia (muitas vezes criticado e apresentado por alguns autores como mal-entendido histórico e anomalia jurídica) não parece algo extraordinário e sujeito a uma indispensável condenação. Como na Índia, ele foi em grande parte uma resposta ao separatismo étnico regional, e foi usado para conciliar os interesses do Estado com os interesses dos grupos étnicos.

Mas, ao contrário da Índia, na Rússia o federalismo baseia-se no princípio da autodeterminação dos povos, o que nos permite interpretar as questões de âmbito “nacional” (das repúblicas) e “nacional-territorial” (dos okrugs autônomos, dos oblasts autônomos) como uma forma de autodeterminação de um ou outro grupo étnico “titular”, demandando como grupo interessado por direitos especiais para o “seu” território. A possibilidade de tal interpretação do direito que os povos têm à autodeterminação (e não o federalismo “nacional” em si) é o principal perigo do separatismo. É por isso que outros países estão evitando esta questão. Além da Rússia, apenas a Constituição sul-africana fala sobre a autodeterminação dos povos, ainda que não em conexão com o arranjo territorial.

²⁶ Cf.: *Indigenous Rights in South America: FPIC and Other Key Issues for Natural Resource Development* / Ed. by J. Sonoda. Westminster, 2016, p. 101.

Bibliografia

CHADDA, Maya. **Minority Rights and Conflict Prevention: Case Study of Conflicts in Indian Jammu and Kashmir, Punjab and Nagaland.** URL: <<http://minorityrights.org/wp-content/uploads/old-site-downloads/download-82-Minority-Rights-and-ConflictPrevention-Case-Study-of-Conflicts-in-Indian-Jammu-and-Kashmir-Punjab-and-Nagaland.pdf>>. Acesso em 12 jul. de 2017.

CHIRKIN, Veniamin Evgen'evich. **Современное государство** [*O Estado moderno*]. Moscou, 2001.

CHRISTOPHER, A. J. Regionalisation and Ethnicity in South Africa 1990–1994. *Area*. Vol. 27, № 1, 1995.

DANILOVA, G. A. **Раса и расовая политика в современной Бразилии** [*Política racial no Brasil moderno*]: Мировая экономика и международные отношения [*Economia mundial e relações internacionais*]. № 1. 2009.

DHAR, Ivy. Assam through the Prism of Reorganisation Experience: Fragmentation of Identities and Political Disintegration. In: SARANGI, Asha; PAI, Sudha (eds.). **Interrogating Reorganisation of States: Culture, Identity and Politics in India.** New Delhi: Rutledge India, 2011.

HOWLAND, Douglas. The Dialectics of Chauvinism: Minority Nationalities and Territorial Sovereignty in Mao Zedong's New Democracy. *Modern China*. № 37 (2), 2011.

IVANOV, A. V. **Индия: программы развития «племен»** [*Índia: programas de desenvolvimento para “tribos”*] // Индия : перспективы современного развития. Внутренний, региональный и глобальный аспекты [*Índia: perspectivas de desenvolvimento moderno. Aspectos internos, regionais e globais*], 2013.

KASHIN, V. P. **Штатомания в Индии: опыт Теленганы и Гуркхаленда.** Индия : перспективы современного развития. Внутренний, региональный и глобальный аспекты : материалы науч. конф [*“Estadomania” na Índia: a experiência de Telengana e Gurkhalenda*].

Índia: Perspectivas para o desenvolvimento moderno. Aspectos internos, regionais e globais: materiais científicos]. Ed. Т. Л. Шаумян. Moscou, 2012.

KNABRIEVA, Т. Ya. **Конституции государств Америки**: в 3 т. Т. 3: Южная Америка [*Constituições Estados da América em 3 tomos. Tomo 3: América do Sul*]. Ed. Moscou, 2006.

KUZNETSOVA, S. S. Этнические и экономические аспекты индийского федерализма и их отражение в конституционном праве (на примере штата Джаркханд) [*Aspectos étnicos e econômicos do federalismo indiano e seus reflexos no direito constitucional (o exemplo do estado de Jharkhand)*]. **Российское право: образование, практика, наука**. № 4, 2016.

_____. **Конституции государств Азии**: в 3 т. Т. 3 : Дальний Восток [*Constituições dos estados da Ásia em 3 tomos. Tomo 3: Extremo Oriente*]. Ed. Moscou, 2010.

_____. **Конституции государств Азии**: в 3 т. Т. 2 : Средняя Азия и Индостан [*As Constituições dos Estados da Ásia em 3 tomos. Tomo 2: Ásia Central e Hindustão*] / под ред. Т. Я. Хабриевой. Moscou, 2010.

SONODA, Juan. (ed.). **Indigenous Rights in South America: FPIC and Other Key Issues for Natural Resource Development**. Westminster, 2016.

SOUZA, Celina. Brazil: The Prospects of a Center-Constraining Federation in a Fragmented Polity. **Publius: The Journal of Federalism**. Vol. 32, № 2, 2002.

TILLIN, Louise. United in Diversity? Asymmetry in Indian Federalism. **Publius**. Vol. 37, № 1, p. 60-61, 2007.

SUAN HAUSING, Kham Khan. Asymmetric Federalism and the Question of Democratic Justice in Northeast India. **India Review**. Vol. 13, № 2, 2014.