

Artigos

Armando Marques Guedes – *Da desregulação ao recentramento no Atlântico sul, e a construção da 'Lusofonia'* (1-37)

Manuel Farto – *A economia cosmopolita global, o euro e a economia portuguesa* (38-65)

Maria do Céu Pinto – *Portugal: a participação em missões de paz como factor de credibilização externa* (66-78)

Soraya Nour Sckell – *Le droit international humanitaire: la controverse construction historique d'une morale universelle* (79-96)

Brígida Rocha Brito – *As estratégias das organizações portuguesas da sociedade civil no domínio ambiental* (97-128)

Luís Alves de Fraga – *Quando um diplomata fez política por causa da guerra. O caso de João Chagas (1910-1914)* (129-149)

Notas e Reflexões

Luís Moita – *I Congresso Internacional do OBSERVARE: "As tendências internacionais e a posição de Portugal"* (150-156)

Fernando Leitão – *Arte operacional: De Napoleão Bonaparte a John Warden* (157-163)

Evanthia Balla – *Potências médias emergentes e ameaças à segurança mundial: os casos do Brasil e da Turquia - implicações para Portugal* (164-172)

René Tapia – *O crime organizado globaliza o conto do vigário* (173-182)

Recensões Críticas

Dunoff, Jeffrey; Trachtman, Joel (eds.) (2009). *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press - por Mateus Kowalski (183-187)

DA DESREGULAÇÃO AO RECENTRAMENTO NO ATLÂNTICO SUL, E A CONSTRUÇÃO DA 'LUSOFONIA'

Armando Marques Guedes

amarquesguedes@gmail.com

Professor Associado com Agregação da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Estudou Administração Pública e Antropologia Social, no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, no London School of Economics and Political Science, na École des Hautes Études en Sciences Sociales (Paris), e na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, onde se doutorou em Antropologia Social e Cultural. Agregou-se em Direito, na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. É ainda Professor Convidado no Instituto de Estudos Superiores Militares e no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, bem como Professor *Honoris Causa* da Universidade de Bucareste, na Roménia.

Foi Presidente do Instituto Diplomático e *Policy Planning Director* no Ministério dos Negócios Estrangeiros. Tem dezasseis livros e mais de noventa artigos publicados em áreas que vão dos estudos político-jurídicos africanos, à geopolítica, aos estudos sobre diplomacia e política externa e ao terrorismo. Proferiu palestras e organizou cursos em quarenta e um países, e tem obra traduzida em dez línguas e publicada em treze deles.

Resumo

O artigo repousa na geopolítica da situação securitária na parte meridional do Atlântico, e no que isso significa para os interesses portugueses e lusófonos. Toma sobretudo como ponto focal as ameaças crescentes a que a região tem vindo a fazer face e os riscos de uma rápida degradação que poderia resultar do processos simultâneos de uma cada vez mais altiva afirmação de *players* regionais e extra-regionais (estaduais e não estaduais) acoplada à ausência gritante de uma arquitectura de uma suficiente segurança regional. O Brasil, a Argentina, a Venezuela, a África do Sul, Angola e a Nigéria (para nos atermos apenas aos exemplos mais óbvios) têm-se visto impelidos a fazer frente com uma presença cada vez maior, na área, dos EUA, da Rússia e da China – presenças com impactos económicos, políticos e militares crescentes.

De uma perspectiva geo-estatégica, a região parece divisível em quatro sub-regiões, no que a estas tensões cada vez mais agudas diz respeito, cada uma delas suscitando questões espinhosas próprias. Uma atenção especial é dada aos interesses e respostas do Brasil, de Cabo Verde, e de Angola a esta nova conjuntura, e ao papel preenchido pela política externa portuguesa no desenvolvimento de tensões regionais, as potenciais como as já manifestas. O papel de organizações e coligações multilaterais será também aflorado, bem como os vários graus de formalização a que tal tem dado corpo. Mais do que apenas em dados económicos, políticos e militares puros e duros, a análise levada a cabo tenta dar conta da dimensão discursiva das ameaças e tensões sentidas nas quatro sub-regiões identificadas no Atlântico Sul

Palavras chave:

Atlântico Sul; Lusofonia; arquitectura de segurança; percepção de ameaças e securitização; risco; geopolítica

Como citar este artigo

Guedes, Armando Marques (2012). "Da desregulação ao recentramento no Atlântico Sul, e a construção da «Lusofonia»". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 3, N.º 1, Primavera 2012. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol3_n1_art1

Artigo recebido em Fevereiro de 2012 e aceite para publicação em Março de 2012



DA DESREGULAÇÃO AO RECENTRAMENTO NO ATLÂNTICO SUL, E A CONSTRUÇÃO DA 'LUSOFONIA'

Armando Marques Guedes

Durante milénios imerso numa comparativa penumbra, o Atlântico Sul tem mais recentemente sofrido oscilações na sua centralidade¹. Atenhamo-nos ao último meio milénio, visto que só desde então a bacia se tornou numa entidade mais do que apenas local. Como via marítima, o Atlântico Sul adquiriu importância com a descoberta do Caminho Marítimo para a Índia por Vasco da Gama, no final do século XV – dado que, “apesar de aumentar a distância, diminuiu o número de intermediários e o valor do frete, permitindo trazer o negócio das especiarias para Portugal, retirando-o aos mercadores venezianos e árabes”². Quando o lugar de Portugal e Espanha como as potências marítimas foi tomado pela Inglaterra e Holanda, não diminuiu a importância do Atlântico Sul: “mesmo a rota do chá e do algodão, por exemplo, que até fins do século XIX, nos *clippers*, aproveitando os *roaring forties*, vinha da Ásia e da Austrália, passava pelo Cabo Horn e, através do Atlântico, seguia para a Europa”³. Uma vez reconhecido, do século XVI em diante o interesse político-económico geral do Atlântico meridional foi, apesar dos constantes avanços e recuos, crescendo a pouco e pouco. Mas depois passado o despertar áureo português e espanhol, a bacia austral do grande oceano não deixou de perder parte da sua importância : atesta-o o facto de, no seu segundo exílio, pós-Waterloo, Napoleão ter sido enviado, não para uma Elba de onde poderia de novo e de rompante voltar, mas sim para os seus confins, para Santa Helena – para além do horizonte, por assim dizer.

Pontuar esta progressão não deixa de ser útil. Em boa verdade, o crescendo na sua importância só se esbateu depois da abertura do Canal do Suez, em 1869, e mais tarde, em 1914, com a do Canal do Panamá – eventos que, compreensivelmente, levaram a uma concentração enorme do comércio marítimo respectivamente no Mediterrâneo e no Atlântico Norte. A centralidade que vinha de trás pareceu desacelerar. O peso dos mares austrais voltou no entanto a aumentar, em meados dos anos cinquenta do passado Século XX, com a nacionalização, em 1956, do Canal do Suez pelo Egipto do então recém-empossado Presidente Gamal Abdel Nasser, com todas as implicações que daí decorreram: designadamente “a procura de novas e mais seguras rotas de transporte do petróleo, que apesar de aumentarem a distância a percorrer, obrigavam a diminuir o valor do frete cobrado”⁴. Como bem foi sublinhado

¹ Um tradução italiana de uma pequena parcela deste artigo foi publicada, num outro formato, sem por exemplos notas de rodapé e atida aos factos de então, em italiano, em 2010, na revista *Limes*. “La lusofonia nella partita del Sud-Atlantico”, *Limes* 5-2010: 55-67, *Rivista Italiana di Geopolitica*, numero speciale, *Il Portogallo è grande*, Roma. Não posso deixar de referir, ainda, o breve artigo que intitulei “A Nova Geopolítica do Atlântico Sul”, *Revista de Marinha*: 20-24, Lisboa, onde muitas das ideias sobre a Lusofonia aqui expostas são enquadradas.

² A frase é do General angolano João Baptista de Matos, num trabalho publicado a 2 Fevereiro de 2010, “A importância do Atlântico Sul”, disponível em <http://www.cepen.org/2010/02/a-importancia-do-atlantico-sul/>. João de Matos é o Director do Centro de Estudos Estratégicos, de Luanda.

³ *Idem*.

⁴ Num artigo do ítalo-brasileiro Eduardo Italo Pesce, publicado no *Monitor Mercantil* de 09/07/2010, pág. 2. Pesce é professor no Centro de Produção da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, colaborador



por Eduardo Italo Pesce, “[d]urante o Século XX, o Atlântico Sul permaneceu como ‘o mais pacífico dos oceanos’, apesar de algumas ações isoladas de superfície, nas 1ª e 2ª Guerras Mundiais, e da campanha submarina do Eixo, na 2ª Guerra Mundial. O Atlântico Sul voltou a ganhar certa importância na época dos ‘super-petroleiros’, durante os anos 70 do século passado, em função da primeira crise do petróleo e da interrupção temporária do tráfego de navios pelo Canal de Suez. Entre Abril e Junho de 1982, tornou-se cenário de um conflito armado entre Argentina e Reino Unido, pela posse das ilhas Malvinas (Falklands)”. Conforme é muitas vezes sublinhado, tal apenas se tornou possível com o enorme aumento da capacidade – e por conseguinte das dimensões – dos petroleiros. A solução foi a criação dos *Very-Large Crude Carriers* (os famigerados VLCC), que tinham como único inconveniente o não poder utilizar o Canal do Suez e muitos dos portos da Europa e dos Estados Unidos – obrigando, por isso mesmo, ao transbordo ou à descarga em *offshore*. A antiga Rota do Sul voltava assim, pelo menos, à cena económica internacional, recuperando a importância que tivera outrora com o comércio asiático dos Europeus e com o “comércio triangular” intra-Atlântico iniciado com a Renascença. E ao que tudo indica, tinha voltado para ficar. O fim do Mundo bipolar iria, com efeito, repor o sul do Atlântico na ribalta, desta feita por razões estruturais e de maior fundo.

É decerto fascinante traçar as linhas de força desta retoma de centralidade que chegou na última década do século XX e acelerou com o XXI, à dessa saída da relativa meia-luz em que desde há muito se encontrava, marcada como ela de início foi por factores político-económicos conjunturais que depois de foram “estruturalizando”. Com efeito este regresso ancora hoje em dia em questões muitíssimo mais intrincadas e, por uma vez, directamente ligadas ao Atlântico Sul por ele próprio e não apenas pela sua posição geográfica, económica e política relativa. Em boa verdade, tanto essa transnacionalização quanto essa centralização securitária crescente são fáceis de compreender; e vem acrescentar-se à emergência, nas costas de um Atlântico Sul cada vez mais central, de Estados ribeirinhos poderosos e movimentos político-sociais cada vez mais activos e bem armados cuja importância nos palcos internacionais aumenta a olhos vistos. As implicações disso são tudo menos despiciendas, e é por conseguinte] provável que o longo isolamento geopolítico deste Oceano esteja a chegar ao fim: *de per si*, geopolitizou-se, por assim dizer.

O Atlântico Sul como uma entidade geopolítica de facto

Em termos políticos, económicos, e militares, defino aqui o Atlântico Sul como a bacia e linhas de costa abaixo da zona de jurisdição da Aliança Atlântica: *grosso modo*, as que vão do arquipélago de Cabo Verde para baixo, até e incluindo a Antárctica⁵. As especificidades geopolíticas que tem são muitas; como exemplo, e sem querer frisar com isso um insinuar um qualquer determinismo monocausal, oiçamos de novo Eduardo Italo Pesce “[o] incremento da produção petrolífera das reservas localizadas nas bacias sedimentares dos litorais da América do Sul e da África Ocidental pode

permanente do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Escola de Guerra Naval do Brasil e do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense.

⁵ Outras definições são, naturalmente, possíveis, e muitas têm sido propostas, designadamente pelo Estado brasileiro, como iremos ver, ou a da Administração norte-americana. Para uma definição semelhante à minha do que constitui o “Atlântico Sul” geopolítico, ver a comunicação do Almirante português Nuno Vieira Matias (2010), “A geopolítica do Atlântico Sul”, *II Congresso Os Mares da Lusofonia*, trabalho ainda não-publicado, Cascais.



aumentar a importância estratégica do Atlântico Sul, contribuindo para a redução da dependência dos Estados Unidos e demais países ocidentais em relação ao petróleo do Oriente Médio. Sem incluir o potencial do pré-sal brasileiro, a produção diária de petróleo no mar na América do Sul pode crescer de 2,5 milhões de barris em 2005 para 6,1 milhões de barris até 2030 (crescimento de 144%). No mesmo período, a produção no litoral da África pode passar de 4,9 a 12,4 milhões de barris por dia (crescimento de 153%). O aumento do comércio internacional, cada vez mais dependente do transporte marítimo, levou à estruturação de um sistema fortemente globalizado e essencialmente transnacional de uso econômico dos mares”. Sobre esse redimensionamento econômico, político, e militar – e as suas implicações – me debruçarei neste curto artigo.

Preocupações com esse redimensionamento têm compreensivelmente vindo a crescer; mas ainda sem que grandes respostas tenham sido fornecidas para os muito reais problemas que tal tem vindo a suscitar. Para esmiuçar, ainda que apenas superficialmente e sem quaisquer pretensões analíticas de grande fundo, aquilo que considero a percepção de um rápido degradar das conjunturas político internacionais nessa região, no que se segue porei o foco em três temas – ou, talvez melhor, em dois temas e meio. Fá-lo-ei em alusão à variedade de desafios que têm vindo a transformar a recepção interna e externa do panorama de segurança no Atlântico Sul pelos actores envolvidos. Farei pouco mais do que enumerar alguns deles: o novo estatuto, emergente, de um Atlântico Sul largamente concebido como uma extensão natural (pelo menos em potência) do Atlântico Norte. Abordarei assim, designadamente, a cada vez maior importância dos recursos estratégicos aí localizados; a “corrida ao Atlântico Sul” que podemos entrever, à medida que Grandes Potências oriundas ‘de fora’ aí chegam para ficar (tocarei, apenas, os casos dos Estados Unidos, da China, da Rússia, do Reino Unido, e da Alemanha), e à medida que vão emergindo potências regionais de peso crescente (o Brasil, Angola, a África do Sul, talvez também a Venezuela e Cuba); a intensificada e cada vez mais robusta e agreste competição entre estas “grandes potências” internas e externas, tal como as formas de cooperação entre elas – e os limites materiais de tudo isso. Por fim, olharei a lenta – mas não de somenos e em muitos sentidos atrasada – construção de uma arquitectura regional de segurança substantiva e tangível, que tanto tem brilhado pela sua ausência nestes mares do sul. A par e passo, sublinho as oportunidades dessa recentralização, para Portugal e para a Lusofonia, daquilo que, de par com a Bacia do Pacífico e da do Mediterrâneo, sem tem vindo a tornar num novo *Mare Nostrum* de oportunidades, tensões, desafios, e riscos.

Embora sobre isso não entre aqui em pormenores, considero haver, pelo menos, quatro sub-regiões securitárias neste meu Atlântico Sul, com propriedades e características diferenciadas. Duas delas constituem faixas horizontais que ligam o oeste e o leste da bacia (uma a Norte, das Caraíbas ao bojo africano, sensivelmente entre a área de jurisdição da NATO e a do Brasil; a outra, a Sul, abaixo do paralelo das Falkland/Malvinas e até à Antártida); e as outras duas verticais, ligando o norte e o sul da bacia sul-atlântica, uma delas ocidental, correndo ao longo e ao largo da costa sul-americana, e o seu par ordenado oriental, ao longo e ao largo da costa africana⁶.

⁶ Obviamente estas sub-regiões interagem e complementam-se; têm, porém, traços distintivos que (embora em menor grau) as separam. Conto sobre isto vir a escrever um artigo. Para já, no entanto, não faço mais do que aludi-lhes.



No que diz respeito a todos estes pontos, mais do que apenas com factos empíricos puros e duros, debruçar-me-ei sobre a construção discursiva e iminentemente conceptual de ameaças, muitas das quais, em todo o caso, considero serem bem reais: ponho assim o foco na mecânica de uma efectiva política de securitização em curso, embora ainda muitíssimo incipiente – que julgo, em todo o caso, ter sobejamente razão de ser. Com o intuito de mostrar porquê, afloro, também, as práticas políticas mais “cinéticas” que formam um contexto incontornável dessa dimensão discursiva. Debruço-me, de seguida, sobre os esboços de arquitecturas de segurança esboçados. Termino com considerações sobre o que tudo isto implica para Portugal e a lusofonia.

Uma questão geo-económica e geopolítica séria? A percepção dos riscos e oportunidades por diversos actores globais

Para tanto, começar por entrevê-lo mais pormenorizadamente num enquadramento geoeconómico e geopolítico maior é decerto proveitoso. Em resposta aos problemas que tem tido no Golfo Pérsico, o Ocidente está a tentar obter energia fóssil de locais outros que não os tradicionais. Não constituirá surpresa de maior se, nos próximos anos, se acentuasse a tendência, já sensível, para que o Golfo da Guiné se torne no novo “Golfo”. Se focarmos a África Ocidental a este respeito, os números falam por si. Basta, para tanto, uma simples comparação geral: com um *output* agregado de cerca de 4 milhões de barris por dia, a produção da Nigéria, do Gabão, e de Angola – todos eles com um enorme potencial de crescimento – é sensivelmente o mesmo que o *crude* extraído pelo Irão, a Venezuela, e o México juntos. E há mais Estados da região que se têm revelado como potenciais grandes produtores de hidrocarbonetos, designadamente São Tomé e Príncipe e a Guiné Equatorial. Até 2015, os EUA planeiam aumentar dos 16% correntes para 25% a parcela do petróleo da região que importam⁷.

Mas a questão é político-securitária e bem mais do que quantitativa. Não se trata apenas do facto de que, porventura, 8% das reservas mundiais de petróleo se encontram na região do Golfo da Guiné. De uma perspectiva de segurança, os campos petrolíferos do novo Golfo apresentam uma vantagem posicional decisiva: estão quase todos localizados *offshore*, e por isso relativamente insulados da instabilidade crónica que assola uma área continental que inclui vários Estados frágeis, muitos outros claramente falhados, e uma maioria deles corroídos por teias de corrupção e ineficácia quantas vezes terminais. Não há decerto pessimismo na asserção segundo a qual não é previsível que tensões políticas (que irão de rivalidades religiosas e “tribais” a lutas irredentistas e/ou ambições hegemónicas pelo poder e ascendente local e regional) se vão manter na África Subsaariana das próximas décadas. E parece difícil separar tudo isto do interesse cada vez mais explícito demonstrado pelos EUA e pela China na região – para só dar os dois exemplos mais óbvios de um “acordar tardio para a África”, um acordar que, no que toca a Europa, ocorreu de forma generalizada em finais do século XIX. Embora a ligação possa parecer indirecta – e ela, com efeito, em larga medida é-o – este constitui, seguramente, um dos panos de fundo em que iremos ter de analisar a progressão do relacionamento entre Portugal, a China, e um mundo lusófono largamente localizado, como iremos ver, ao redor da bacia do Atlântico.

⁷ E.g. Pesce, *op. cit.*.



Figura 1 - Os Estados lusófonos no Mundo (mapa produzido para a *Revista de Marinha*)



Outro tanto poderia ser afirmado no que diz respeito à América do Centro e Sul, onde gigantescas reservas energéticas estão confirmadas. Alarguemos o âmbito do nosso olhar, incluindo também a outra costa do Atlântico – acrescentando, como fizemos com a África Ocidental uma leitura securitária ao dimensionamento económico e de recursos que tanta importância parece ter. O resultado é elucidativo. É verdade, agora, como o era em 2002 – e decerto com maior vigor – parece ser que, como então afirmou o jornalista português Jorge Nascimento Rodrigues, “[o] Atlântico Sul [tornou-se no] principal espaço marítimo aberto que está a emergir no campo do petróleo, com facilidade logística e de resposta rápida para as potências ocidentais do Norte, em particular para o novo hegemonismo, os EUA. Está a assumir uma importância estratégica como plataforma *offshore* com significado mundial e como ‘corredor’ de fornecimento alternativo”⁸. A previsão, nesse início longínquo da presente década, era a de um crescimento rápido que traria antes do fim do decénio o Atlântico Sul para perto dos maiores produtores mundiais – e como tal veria então reconhecida a sua dimensão própria.

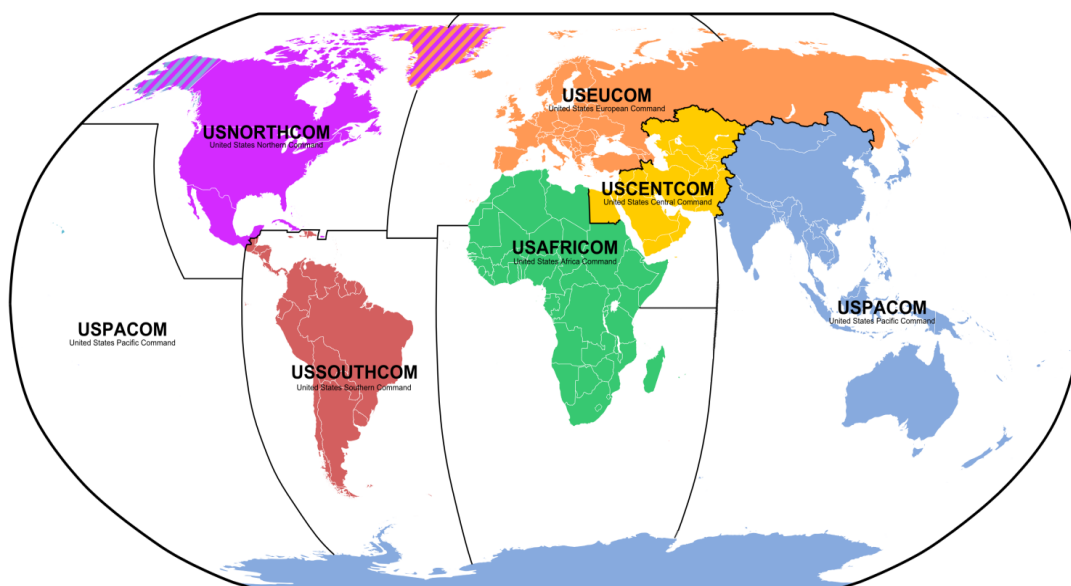
A quantificação revelou-se como profética. Em todas as frentes elencadas, esta previsão do início da do nosso século manteve-se, nesse como nos anos seguintes – e

⁸ Em Jorge Nascimento Rodrigues (2002), “A corrida ao ouro negro do Atlântico Sul”, em *O Ardina na Crise*, em <http://www.janelanaweb.com/crise/corrída.html>. Tais leituras no essencial económico-energéticas deram hoje em dia lugar a perspetivações que se consideram a elas mesmas como menos reducionistas – leituras essas que, como seria de esperar, variam com a perspetivação político-ideológica dos seus autores. Para uma leitura crítica das estratégias “capitalistas”, ver, por todos, Sergio Ferolla e Paulo Metri, (2008), “Incertezas e cobiça sobre o petróleo do Brasil”, *Monde Diplomatie*, em <http://diplo.uol.com.br/imprima2511>. Para uma leitura deleuziana da progressão multidimensional da “espacialidade” contemporânea, ver Heidrich, A. L. (2008), “A relação entre espaço mundial e território nacional sob as dinâmicas da mundialização”, in Oliveira, M. P.; Coelho, M. C. N; Corrêa, A. de M. (Orgs.) *O Brasil, a América Latina e o Mundo: espacialidades contemporâneas*. Rio de Janeiro: Lamparina; Anpege, Faperj, vol 1, p. 77-91.



veio-se-lhe agregar uma preocupação político-militar nova e compreensível, embora de algum modo inesperada, ao que parece. Como escreveu com lucidez o já citado General angolano João de Matos, “[a]pesar de não ter grandes constrangimentos e de a considerarem como uma zona estratégica secundária e periférica, esta importante via preocupa as grandes potências, nomeadamente as ocidentais, não só individualmente como também a sua organização defensiva, a NATO, que na sua denominação leva o nome do Atlântico Norte. Não é por acaso que os EUA acabam de criar o Comando África (*Africa Command*) com o objectivo de controlar as costas africanas do Atlântico [o AFRICOM foi criado a 1 de Outubro de 2008], em contraponto ao Comando Austral (*Southern Command*) que controla as costas sul-americanas do mesmo oceano, e também não é por acaso que desde há uns anos apoiam a formação de exércitos africanos. Por outro lado, a NATO iniciou exercícios conjuntos com e em Cabo Verde, na fronteira entre o Atlântico Norte, seu território natural e estatutário, e o Atlântico Sul, onde a exemplo do Afeganistão, poderá vir a actuar no futuro”. Não era isso novidade, e o analista angolano entreviu mesmo aí uma semelhança de família com o que ocorrera no passado: “[o] Atlântico Sul foi palco de uma guerra, não declarada, entre britânicos e argentinos, pela posse das ilhas Malvinas ou Falkland, nome pela qual esta guerra ficou conhecida. As dificuldades logísticas para os britânicos mostraram-se enormes, já que não conseguiram portos e aeródromos abertos na área para permitir o reabastecimento das suas forças navais e aéreas. Na realidade, a maioria dos governos sul-americanos mostraram simpatia pela causa argentina (a grande excepção foi a do Chile, que de imediato destacou contingentes militares para a fronteira com a Argentina, abrindo-lhe assim uma nova frente potencial), ou optaram por uma neutralidade total, que na prática prejudicava os britânicos. No entanto, a intervenção dos EUA, nomeadamente através da abertura do acesso a *stock* de armamento, combustível e meios de comunicações, depositados na ilha de Ascensão, permitiu minimizar o problema para os britânicos, tendo possibilitado a estes ganharem a guerra”⁹.

Figura 2 - Os Central Commands norte-americanos e as suas áreas jurisdicionais. AFRICOM data de 2008



⁹ *Op. cit.*.



Como irei sublinhar, não foi este o único passo dado, longe disso. Com o andar dos anos, cientes da centralidade estratégica crescente destes mares do sul, o EUA decidiram robustecer a sua presença neles, restaurando a histórica IV Esquadra na região a 1 de Julho de 2008 (uma esquadra que tinha sido desactivada em 1950) – e tomando outras medidas na costa em frente.

Afloro-o abaixo, mas não antes de abrir mais ampla a lente angular. Não são os norte-americanos os únicos a correr ao Atlântico Austral. Também outros o fazem em catadupa, da China, à Rússia, à Alemanha, por exemplo: uma vigorosa competição internacional está a instalar-se, numa nova “*scramble for the South*” – criando, assim, o que talvez devamos encarar como uma nova abertura cosmopolita da bacia oceânica e dos seus arredores continentais; a qual, seguramente, os torna numa arena geopolítica que se vê cada vez mais apreendida como tal pelos mais variados actores. Sobre isso mesmo poiso o ponto focal da minha atenção no que se segue: sobre a ‘recepção’ das coligações político-militares regionais esboçadas por uma Rússia ressurgente; aquela que tem reagido aos posicionamentos económicos e demográficos de uma China em plena afirmação estratégica; aos resultantes da assunção, pela Alemanha, pela França e pela Espanha, de um protagonismo cada vez mais explícito na venda de armamentos e equipamentos militares (aéreos, navais, e ‘logísticos’), nesta como noutras regiões emergentes, de um ponto de vista securitário. Pouco mais farei senão arrolar factos e actividades.

Em termos meramente indicativos e numa enumeração simples de actuações ‘nevrálgicas’: num como noutro lado da bacia sul-atlântica, a China tem vindo a investir em população e infra-estruturas – contam-se hoje por centenas de milhares os chineses recém-estabelecidos em Angola, e por muitos mais os que chegaram ao Estado de S. Paulo, no Brasil¹⁰. A par e passo, também uma intervenção crescente da França se tem feito sentir, sobretudo na América do Sul e, aí, no Brasil: testemunha-o o apelidado “negócio Rafale”, com a anunciada venda – ainda não consumada – à Força Aérea Brasileira (FAB) de trinta e seis caças-bombardeiros “*omnirôle*” desse tipo às autoridades brasileiras; a competição, já com um bom par de anos é entre três caças, o F-18 *Super Hornet* da Boeing norte-americana, o *Rafale* F3 da Dassault, e o ainda em projecto *Gripen NG* da SAAB sueca – um negócio de tal modo faraónico que Obama terá tentado intervir pessoalmente junto ao Presidente Lula de modo a conseguir que aparelhos norte-americanos fossem preferidos, o que levou a um abatimento de 2,4 mil milhões de Euros por um Nicolas Sarkozy e uma Dassault apostados em manter a posição francesa na transacção [o montante global ascenderia, ainda assim a mais de 5 mil milhões de dólares US]¹¹. No mesmo sentido vão os recentes anúncios de vendas,

¹⁰ Numa literatura cada vez mais abundante, ver, por todos, Ricardo Soares de Oliveira (2007), *Oil and Politics in the Gulf of Guinea*, Hurst Publishers and Columbia University Press, e a obra editada por Daniel Large, Christopher Alden e Ricardo Soares de Oliveira (2008), *China Returns to Africa: a Rising Power and a Continent Embrace*. Para seguir os estudos comparativos destas apostas chinesas em Angola e no Brasil; para um trabalho recente, ver o muito interessante artigo de Ana Cristina Alves (2010), intitulado “*The Oil Factor in Sino-Angolan Relations at the Start of the 21st Century*”, Occasional Paper No. 55, *South African Institute of International Affairs*, Johannesburg.

¹¹ Da enorme bibliografia disponível, apenas duas remissões quanto a uma compra que, a efectuar-se, o que parece cada vez menos provável, poderia incluir ainda doze aviões Rafale Marine para o porta-aviões brasileiro São Paulo (o antigo Foch francês, adquirido nos anos 90) e o segundo porta-aviões já anunciado pela Marinha Brasileira. No que toca ao mais recentemente aventado, ver o ambiciosos e confiante artigo de Angela Pimenta intitulado “França confiante na compra dos caça Rafale pelo Brasil em 2010”, no Portal Exame de 21 de Setembro de 2010, em <http://portalexame.abril.com.br/blogs/esquerda-direita-e-centro/2010/09/21/franca-confiante-do-anuncio-da-compra-de-cacas-rafale-pelo-brasil-em-2010/>. Para uma discussão publicada a 19 de Novembro de 2009, no site Poder Aéreo, ver o artigo “Dassault oferece



pelo Estado federal alemão, de cinco submarinos híbridos (de propulsão parcialmente nuclear) a Brasília e três a Pretória¹²; Angola parece ter reagido de imediato, não querendo ficar fora desta "corrida". A Rússia, pelo seu lado, tem acelerado a sua projecção regional também em Cuba e na Venezuela (para além dos exercícios militares navais já referidos), financiando e levando a cabo uma extensão de pistas militares nesses países, de modo a permitir a sua utilização por bombardeiros estratégicos seus, Tupolev-130 e porventura outros¹³ – e em Outubro de 2010 anunciando a sua ajuda financeira e técnica à criação de "um programa nuclear" venezuelano, uma oferta depois disso várias vezes reiterada em momentos-chave.

Ao que tudo indica não é só no Norte do Atlântico Sul, nas Caraíbas e entre a Venezuela e a Colômbia, que foi desencadeada uma corrida armamentista vertiginosa.

A percepção crescente dos riscos por actores regionais

As reacções a este influxo generalizado de Grandes Potências globais não se fizeram esperar. Nem são difíceis de compreender, tendo em vista os quadros cognitivo-securitários regionais. Atendo-nos, novamente, a uma mão-cheia de exemplos, comecemos de novo pelo Brasil, e apenas com o caso específico do regresso em força da Marinha norte-americana. Eis a leitura do influente académico brasileiro Luiz Alberto Moniz Bandeira, logo em 2008, numa comunicação apresentada na Escola Superior de Guerra brasileira, em que aludiu à então actualíssima reactivação da IV Esquadra norte-americana: "[a] restauração da IV Frota implica, decerto, diversos interesses estratégicos dos Estados Unidos. Mas o que torna evidente seu real objetivo é o fato de que o comando da IV Frota foi entregue ao contra-almirante Joseph Kernan, oficial da *US Navy SEAs (United States Navy Sea, Air and Land Forces)*, constituída pelas *Special Operations Forces*, da Marinha de Guerra, e são empregadas em ações diretas e em missões de reconhecimento especial, capazes de empreender guerra não convencional, defesa interna no exterior e operações contra o terrorismo. Um dos integrantes da IV Frota é um navio de assalto anfíbio, o USS Kearsarge (LHD 3), cuja principal missão é embarcação, deslocamento, desembarque de forças em qualquer parte do mundo, servindo como *Expeditionary Strike Group*, conceito militar introduzido na Marinha de Guerra dos Estados Unidos, no início dos anos 1990, e que consiste de forças altamente móveis e auto-sustentáveis para executar missões em várias partes do globo. E sua 'missão humanitária' começou em Santa Marta, na Colômbia, em coordenação com o Comando Geral das Forças Armadas e o Exército Nacional da Colômbia".

Na sequência de um raciocínio largamente partilhado pelas elites do seu país, Moniz Bandeira continuou, cismando perante as altas patentes do seu país os termos de uma explicação economicista para esta reconfiguração de forças de Washington no quadro

itens adicionais para tentar vender o Rafale para o Brasil", em <http://www.aereo.jor.br/2009/11/14/dassault-oferece-itens-adicionais-para-tentar-vender-o-rafale-para-o-brasil/>; não cito artigos mais recentes, visto a questão estar num fluxo evidente – fluxo esse que os vai tornando rapidamente anacrónicos.

¹² A título de mero exemplo, ver a tradução do artigo do *Deutsche Welle*, "Alemanha duplica exportações de armas", republicado no Brasil a 15 de Abril de 2010 em <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5357723,00.html>.

¹³ Ver, por todos, o artigo "Russia may send strategic bombers to Cuba, Venezuela", uma notícia da *Interfax* publicada no site norte-americano da *Bloomberg*, e disponível em http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=az_dyBk1Y3T0, na qual é citado o Major-General Anatoly Zhikharev, o Comandante-Chefe da Força Aérea Estratégica russa.



geral de uma versão actual da Doutrina de Monroe: "[é] evidente que os Estados Unidos, com o domínio dos mares, e do espaço, nunca deixaram de ter navios de guerra trafegando nas águas internacionais da América do Sul, embora a IV Frota, criada em 1943, durante a Segunda Guerra Mundial, houvesse sido extinta, oficialmente, em 1950. Sua restauração não significa maior mudança nas atividades militares dos Estados Unidos no Atlântico Sul, uma vez que 38% do seu comércio global se realiza com países do hemisfério, 34% do petróleo que importa provém da região e 2/3 dos navios que transitam pelo Canal do Panamá destinam-se aos portos americanos. Apenas oficializou uma presença que de fato nunca deixou de existir, mas visando a demarcar e reafirmar o Atlântico Sul como área sob seu domínio, sobretudo em face da descoberta de grandes jazidas de petróleo, no campo Tupi, na camada pré-sal do litoral de S. Paulo. Aos Estados Unidos preocupa a crescente presença da China na América do Sul e pretendem controlar seus recursos minerais e energéticos, tais como as jazidas de ferro de Mutum e as reservas de gás natural existentes na Bolívia, a Patagônia da Argentina e o Aquífero Guarani, o maior reservatório de água subterrânea do mundo, situado nos países que integram o Mercosul"¹⁴.

Como escreveu Moniz Bandeira no texto que serviu de suporte à sua apresentação, com algum *gusto* geopolítico, "[o] conflito entre a Rússia e a Geórgia mostrou que o 'arc of crisis', que Zbigniew Brzezinski dizia estender-se do Paquistão até a Etiópia, circundando o Oriente Médio, é muito mais amplo e abrange toda a Ásia Central e o Cáucaso. Diante de tal situação, a importância geopolítica da América do Sul aumentou ainda mais, na estratégia de segurança dos Estados Unidos, que buscam fontes de fornecimento de gás e petróleo em regiões mais estáveis. O próprio Halford J. Mackinder, na sua conferência sobre o 'The Geographical Pivot of History', em 1904, ressaltou que o desenvolvimento das vastas potencialidades da América do Sul podia ter '*decisive influence*' sobre o sistema internacional de poder e fortalecer os Estados Unidos ou, do outro lado, a Alemanha, se desafiasse, com sucesso, a Doutrina Monroe". Moniz Bandeira concluiu com recomendações aos militares brasileiros, explicando no processo o seu raciocínio, que "[a dimensão] econômico-comercial certamente também pesou na decisão americana de reativar a IV Frota no Atlântico Sul, com a perspectiva de que a região se torne um dos grandes centros produtores de petróleo, em virtude das recentes descobertas de jazidas, na camada pré-sal no litoral de São Paulo e que provavelmente se estendem por todo o sul até o litoral da Argentina. [...] *Uma Segunda Guerra Fria foi deflagrada e envolve a América do Sul, onde a penetração dos Estados Unidos constitui um fator de instabilidade e inquietação. O elevado grau de turbulência interna e resistência e oposição da maioria dos governos à vontade dos Estados Unidos, denota claramente o desvanecimento de sua hegemonia, na região onde antes seu fiat tinha força de lei, e repercute, profundamente, sobre sua estratégia global, no sentido de impor a Pax Americana, i.e., 'preservar e estender uma ordem internacional amigável (friendly) à nossa segurança, nossa prosperidade e nossos princípios, conforme as diretrizes do Project for the New American Century (PNAC)*"¹⁵ [itálico meu]. Processos de intenção compreensíveis, decerto, para um estudioso respeitado, oriundo de uma potência ascendente que cada vez mais reage a uma Doutrina

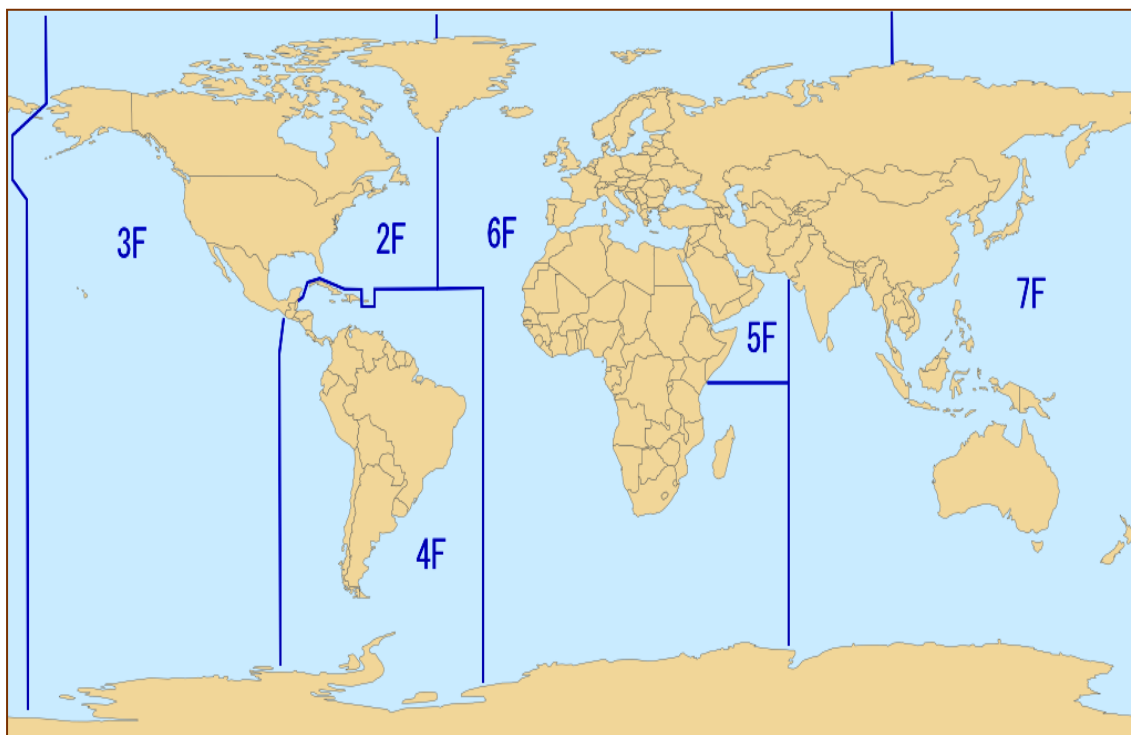
¹⁴ Estas afirmações podem ser encontradas em Luiz Alberto Moniz Bandeira (2008), "A importância geopolítica da América do Sul na estratégia dos Estados Unidos", *Revista Espaço Acadêmico*, 89, <http://www.espacoacademico.com.br/089/89bandeira.htm>, no texto de uma Conferência apresentada na Escola Superior de Guerra.

¹⁵ *Idem*.



geopolítica pan-continental que considera anacrônica, descabida, e lesiva dos seus interesses gerais.

Figura 3 - As Esquadras norte-americanas e as suas áreas de responsabilidade



Nada de muito surpreendente nem nada de realmente inovador – e menos ainda no ambiente político que se vive no país. Muitos são, porém, os que propõem de alguns anos a esta parte uma alternativa para esse despontar de uma hegemonia norte-americana no Atlântico Sul. Por exemplo, um outro analista brasileiro próximo dos decisores políticos do seu país, Humberto França, num artigo publicado, em 5 de Junho de 2009, no *Diário de Pernambuco*, significativamente intitulado “O Brasil e o petróleo do Atlântico Sul”, depois republicado pelo Ministério brasileiro da Educação em lugar de destaque¹⁶, “[o] Oceano Atlântico é o primeiro em termos de circulação de bens e possui uma importância estratégica da maior relevância. Esse mar, ao Sul, foi explorado pelos navegantes portugueses que há mais de cinco séculos se estabeleceram nas costas da África e da América e, após um longo processo histórico, dessas terras se formaram países onde se fala o Português, e que, na atualidade, se *impulsionados pelo Brasil* [itálico meu], consolidarão uma comunidade que será cada vez mais importante no cenário mundial. No mundo pós-crise, o Brasil emergirá como uma potência econômica incontestável e terá de confrontar novos desafios. Primeiramente, o de manter a sua política de aproximação com os seus vizinhos da América do Sul, fundamentar e ampliar o Mercosul e, ao mesmo tempo, promover um relacionamento cada vez mais amplo com os países africanos, principalmente com as nações da África Ocidental. E, também, direcionar seu interesse para fortalecer a

¹⁶

<http://www.fundaj.gov.br/notitia/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=16&pageCode=377&textCode=13194&date=currentDate>



Comunidade dos Países de Línguas Portuguesa – CPLP. As recentes descoberta de petróleo na bacia sul-atlântica, com certeza, demonstram que existem reservas naturais ainda inexploradas e quase totalmente desconhecidas o que, inevitavelmente, vai alterar a composição geopolítica da região. Sabe-se que o Sul do Atlântico vem despertando o interesse de atuais potências hegemónicas”. Um ponto hoje em dia ainda mais actual e a que eu próprio por isso quererei aqui aludir.

Seria difícil ser-se mais claro, e Humberto França explicou-se, expressando com todas as letras aquilo que tem vindo a ser equacionado em numerosos quadrantes estaduais: “[a] China, por exemplo, já demonstrou que deseja usufruir daquelas imensas reservas petrolíferas. Há uns meses [tal teve lugar a partir de 1 de Dezembro de 2008], uma poderosa frota naval russa visitou o Atlântico Sul os portos da Venezuela. E, há muito, as naves norte-americanas navegam por aqueles mares. Portanto, é chegado o momento em que o Brasil deverá realizar um grande esforço para equipar a nossa Marinha com tecnologia de ponta a fim de poder liderar um processo de integração com as Forças de Defesa de alguns dos estados membros da CPLP, Angola, Guiné Bissau, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde. Igualmente, o nosso país deveria convidar para o empreendimento, a Argentina, o Uruguai e, talvez, a África do Sul, com a finalidade de formarem uma rede de cooperação económica e militar capaz de assegurar o controle das imensas riquezas depositadas do subsolo marítimo daquela região. E deste modo, conseguiremos preservar a segurança das nossas áreas costeiras. Sabe-se que, também, são imensas as reservas de petróleo e gás em Angola, Guiné Bissau e São Tomé. Ainda, no que concerne à nossa segurança, acrescente-se que o Brasil deveria também iniciar estudos para estabelecer uma Base Militar compartilhada com seus aliados, no Cabo Verde. Este país, cujo território está a 500 quilómetros da costa ocidental africana e muito próximo da costa nordestina, tem uma posição estratégica da maior importância para controle do Sul do Atlântico. Cabo Verde se localiza muito próximo das mais importantes rotas de navegação Norte-Sul. A nossa iniciativa não causaria desequilíbrio militar, porque em Lajes, nos Açores, os Estados Unidos em conjunto com a OTAN, há muito, mantém uma importante base militar. E as Ilhas Malvinas, sob a dominação britânica, desde que seja do interesse das nações daquela organização, poderão acolher importantes instalações militares a serviço do interesse dos países do Norte”¹⁷. Mais uma vez um grito de alerta. E, de novo, um brado lançado com uma clareza exemplar e em lugares de impacto.

Efectivamente, reacções mais formais não tardaram, com base em formalidades jurídico-legais que vinham de trás – e que, de algum modo viriam encontrar eco na reactivação da IV Esquadra norte-americana. Em 2005, como afixou o já citado Pesca, “foi assinado pelo Presidente da República, sem qualquer alarde ou publicidade, o Decreto n.º 5.484, de 30 de junho de 2005, aprovando uma nova Política de Defesa Nacional (PDN) para o Brasil. Este decreto entrou em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União, edição n.º 125 de 1º de julho de 2005. O Decreto n.º 5.484 determina também que os órgãos e as entidades da administração pública federal deverão considerar, em seus planejamientos, ações que concorram para fortalecer a Defesa Nacional. Voltada preponderantemente para ameaças externas, a nova PDN compõe-se de uma parte política (que trata dos conceitos, do ambiente internacional e nacional e dos objetivos da defesa) e de uma parte estratégica (que aborda as orientações e diretrizes)” [...]. Como abaixo veremos nalgum detalhe, o documento

¹⁷ *Ibid.*



normativo de Brasília divide a política de defesa brasileira em duas regiões. "Na Amazônia, destaca-se a necessidade de ações estratégicas visando ao fortalecimento da presença militar, à efetiva ação do Estado no desenvolvimento e à ampliação da cooperação com países vizinhos. No Atlântico Sul, defende-se a necessidade de meios para exercer a vigilância e a defesa das águas jurisdicionais brasileiras na 'Amazônia Azul', bem como para manter a segurança das linhas de comunicações marítimas. Também destaca-se a necessidade de exercer a vigilância, o controle e a defesa do espaço aéreo brasileiro. Admite-se o emprego das Forças Armadas contra ameaças internas, visando à preservação da soberania e da unidade nacionais. Também incluem atuar para manutenção de um clima de paz e cooperação nas fronteiras; intensificar o intercâmbio com Forças Armadas de nações amigas, principalmente na América do Sul e África Ocidental; contribuir para a integração regional, com ênfase na base industrial de defesa; e participar ativamente das decisões sobre o destino da Antártica. Finalmente, incluem dispor de capacidade de projeção de poder para operações no exterior; criar novas parcerias com países amigos para desenvolver tecnologias de interesse da defesa; participar de missões de paz ou humanitárias, de acordo com os interesses nacionais; e participar crescentemente dos foros internacionais de decisão, visando a aumentar a capacidade de negociação do País"¹⁸. Como iremos ver, um autêntico mapa. E uma base securitária sólida para uma eventual definição de linhas de força de uma nova política externa, mais pró-activa, de um Brasil acossado e apostado numa afirmação internacional consentânea com a escala que o país considera ter hoje.

Tendo em vista os ressentimentos históricos do Brasil relativamente aos EUA, nada disto nos causará estranheza. Arrebatador, isso sim, é o facto de a convergência de preocupações parecer estar – muitíssimo formal e oficialmente – a acelerar o processo de reaproximação entre os dois Estados adversários da costa americana do sul do Atlântico, Argentina e Brasil. Também os argentinos têm vindo a dedicar atenção a questões ligadas à segurança do Atlântico austral, de algum modo "baptizando-o" também securitariamente. Assim, para nos atermos a apenas um exemplo paradigmático, o de German Montenegro, ex-Secretário de Estratégia e Assuntos Militares do Ministério da Defesa, e Professor na Universidade Nacional de Quilmes, na Argentina, numa entrevista de pouco mais de um ano datada, de 2 de Abril de 2010 e numa série de asserções ainda agora pertinentes: "[h]oje, podemos falar do problema do Atlântico Sul, onde se cruzam muitos atores e interesses, que tem a ver com o uso dos recursos naturais. O exemplo das Malvinas é o sintoma do que pode acontecer nos próximos anos na região. Temos que lembrar que o cenário da segurança internacional na região mudou muito. Temos uma superpotência, Estados Unidos, mais também outras potências com pretensões crescentes, como Brasil. Ao mesmo tempo, assistimos a deterioração do sistema multilateral, causada por muitas iniciativas unilaterais que beneficiam somente aos países com mais poder. Nesse contexto o tema dos recursos naturais se instalou como um grande tema de segurança. Antes, era o pescado, agora, é o petróleo"¹⁹. Neste como noutros documentos o tom é de uma clara reaproximação-convergência.

Ecos não se fizeram esperar. Com o título sugestivo de "De Olho no Atlântico Sul", o Itamaraty publicou, a 27 de Maio de 2010, o seguinte: "[a] conhecida rivalidade no

¹⁸ Em Eduardo Italo Pesce (2005), "A nova política de defesa nacional", *Segurança e Defesa*, http://www.segurancaedefesa.com/Nova_PDN.html.

¹⁹ Numa entrevista concedida à *Opera Mundi* a 2 de Abril de 2010, que pode ser consultada em http://operamundi.uol.com.br/noticias_ver.php?idConteudo=3500



futebol entre o Brasil e a Argentina, mesmo em ano de Copa do Mundo, foi deixada de lado em nome da ciência. Os dois países juntaram-se no projeto de desenvolvimento de um satélite, com o objetivo de fazer o monitoramento dos oceanos – cuja observação é de fundamental importância para o acompanhamento das mudanças climáticas. A Agência Espacial Brasileira (AEB), em conjunto com a Comissão Nacional de Atividades Espaciais (Conae), da Argentina, vai trabalhar na montagem do satélite Sabia-Mar, destinado à observação global dos oceanos e ao monitoramento do Atlântico nas proximidades dos dois países. O investimento estimado no projeto é da ordem de US\$140 milhões, informou o presidente da AEB, Carlos Ganem, em entrevista ao Estado de Minas. Segundo ele, o estudo técnico preliminar, preparado por especialistas dos dois países prevê um cronograma de quatro anos para o lançamento do satélite. Desta forma, 'em condições normais, inclusive no que diz respeito ao fluxo dos recursos financeiros', o satélite deverá ser lançado no decorrer de 2014. Uma das opções estudadas para o lançamento é por meio do foguete Cyclone 4. Neste caso, as atividades deverão ser realizadas no Centro de Lançamento de Alcântara, no Maranhão. O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) será o órgão executor do projeto"²⁰.

Constituirá isto uma real novidade? Em larga medida, não. A partir dos anos 80, os dois Estados – outrora adversários ferozes, lembremo-nos – souberam arquitetar uma multilateralização das suas políticas nucleares externas – e na década de 90 foram-nas reajustando q.b.. Passo essencial foi a assinatura, por ambos, do Tratado de Não-Proliferação, o abandono, pela Argentina, do seu programa de mísseis balísticos e, pelo Brasil, do seu armamento nuclear. Não foi, porém, o único, num quadro de gestos múltiplos de aproximação – o que não deixa de ter implicações de peso: como afirmou pouco depois do 11 de Setembro o tão conceituado acadêmico brasileiro Celso Lafer, ao tempo Ministro das Relações Exteriores do Presidente Fernando Henrique Cardoso, "[a] aproximação Brasil-Argentina inverteu o signo das relações bilaterais, que deixaram de constituir fator de incertezas para o equilíbrio estratégico da América do Sul e passaram a ser, ao contrário, uma garantia de paz e estabilidade para a região"²¹. A releitura é significativa – valores mais altos se levantaram...

E valores amplamente partilhados, ao que muito indica. Longe de se tratar de posturas unilaterais do Brasil, as convergências emergentes, até há bem pouco improváveis, são muitas e significativas. Um exemplo singular valerá por todos. No que diz respeito ao renascer recente da questão das Malvinas/Falkland, o argentino G. Montenegro respondeu com uma pontaria não muito diferente das dos brasileiros ou angolanos: "[a] Argentina, o Chile, o Brasil e a Grã-Bretanha apresentaram, nesses últimos anos, as suas propostas de prolongamento da chamada Plataforma Continental (PC) à comissão de limites da ONU. Trata-se do prolongamento natural dos países, que excede as 200 milhas da sua Zona econômica exclusiva, até um limite de 350 milhas, a partir da linha da costa. Uma vez esta plataforma reconhecida pela ONU, o Estado costeiro tem direito à exploração e exploração dos recursos do solo e subsolo marinhos. Outras tensões vêm da descoberta de reservas consideráveis de petróleo nas águas brasileiras, da importância do lítio, por exemplo na Bolívia, todo isso instala uma nova dimensão geo-estratégica na região. *Desse ponto de vista também, o panorama esta mudando. Nossa região goza de uma tranquilidade relativa. Nos últimos anos, porém,*

²⁰ O artigo está disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/selecao-diaria-de-noticias/midiasnacionais/brasil/estado-de-minas/2010/05/27/de-olho-no-atlantico-sul>.

²¹ Discurso proferido por Celso Lafer, enquanto MNE do Brasil, a 14.08.2001.



vimos surgir conflitos diplomáticos, inclusive atividades militares bastante intensas: entre Equador e Colômbia, entre Colômbia e Venezuela. Sem falar da reativação da quarta frota americana, a relação de alguns países com Irã e o convite da Venezuela para que os navios de guerra russos façam exercícios na região. Até agora, não são elementos susceptíveis de deflagrar conflitos. Mas precisa-se prestar atenção “[itálico meu]²². A atualidade destas considerações é evidente. A juntar-se a isto poder-se-ia ainda citar o desenvolvimento, em tandem, pela Argentina e Brasil, de um sistema de ‘canhões laser’ contra e a partir de satélites artificiais – bem como um projecto de um novo sistema conjunto de GPS próprio. O baptismo securitário da região sul-atlântica parece consumado. Mas, como insistirei, ainda anda desirmanado.

Mas mudemos por um momento de quadrante, por assim dizer, virando-nos para a margem oposta da bacia oceânica, a que lhe faz face. Do outro lado do Atlântico Sul, na costa africana, preocupações semelhantes têm vindo a ser enunciadas. Assim, também a *Revista da Marinha* angolana publicou um artigo, a que deu o título “Os grandes interesses no Atlântico Sul”, no qual se lê que “[o] Atlântico Sul é hoje o principal espaço marítimo aberto que está a emergir no campo do petróleo, com facilidade logística e de resposta rápida para as potências ocidentais do Norte, em particular para o novo hegemonismo, os EUA. Está a assumir uma importância estratégica como plataforma *offshore* com significado mundial e como ‘corredor’ de fornecimento alternativo. Basta o leitor pensar no agravamento da situação no Mediterrâneo, no Golfo Pérsico ou no estreito de Bósforo (por efeito de alterações na Turquia e turbulência no Mar Negro), e numa eventual perda total de controlo da situação no Mar das Caraíbas (turbulência na Venezuela, o segundo maior produtor latino-americano depois do México, e na Colômbia), para se perceber como o Atlântico Sul pode ser uma verdadeira válvula de segurança. A batalha pelo controlo político, incluindo militar, e económico deste vasto espaço marítimo vai, por isso, agudizar-se nos próximos anos”.

Ecoando as preocupações brasileiras, o autor estadual angolano anónimo acrescentou, em guisa de explicação para os eventuais motivos norte-americanos para esse controlo político: “[a] produção de petróleo combinada dos Estados-membros da Comissão do Golfo da Guiné (CGG) ultrapassa actualmente cinco milhões de barris/dia e representa cerca de 16 por cento da produção mundial. Estudos internacionais apontam que a sub-região do Golfo da Guiné fornecerá, até 2015, um quarto do petróleo consumido pelos Estados Unidos da América. A sub-região do Golfo da Guiné inclui também a Bacia do Congo (segundo maior conjunto hídrico e florestal do mundo, depois da Amazônia), que cobre perto de dois milhões de quilómetros quadrados. Os operadores económicos internacionais deverão por isso trabalhar no sentido de assegurarem de forma ‘concertada e responsável’ a gestão do referido potencial, no interesse das gerações futuras. Por isso, a existência da Comissão do Golfo da Guiné, que defende os interesses comuns dos Estados ribeirinhos do Golfo da Guiné, ‘confere uma vantagem comparativa na definição e execução de normas planetárias em matéria de ambiente, de segurança e desenvolvimento’²³. Novamente um cerrar de fileiras.

Uma reacção semelhante à sul-americana? Nada disto nos deverá sobressaltar. Como escreveu com lucidez António Pinheiro, um Coronel português especializado na África, “[a]té ao fim da Guerra Fria, a relativa indiferença de Washington sobre o continente

²² *Idem.*

²³ <http://www.mga.gv.ao/revistamarinha/edicao13/dossier07.htm>



africano tem por base a 'sub-empregada geopolítica' tacitamente contratualizada, até então, com a França. [A partir do 11 de Setembro tudo mudou.] Sob o pano de fundo da *War on Terror*, os Estados Unidos 'reestrategizaram' o continente africano. Ciente da sua dependência em matérias-primas vitais para a sua economia, disputadas ferozmente pela China, e preocupado em "securizar" os seus aprovisionamentos no médio prazo, Washington tem multiplicado os acordos políticos e militares com a maioria dos países africanos. As Forças Armadas, as companhias petrolíferas e as empresas americanas de consultoria no âmbito da segurança são vectores privilegiados desta nova estratégia"²⁴. Com precisão, A. Pinheiro formula no final deste seu estudo um par de perguntas indiscretas: "[s]erá que podemos relacionar o golpe militar ocorrido em São Tomé a 16 de Julho de 2003, protagonizado por um grupo de militares liderados pelo Major Fernando Pereira 'Cobó', com o prévio treino específico e decorrente participação desse mesmo grupo de homens quer na força multinacional da CEEAC do 2º ciclo RECAMP (o GABÃO 2000), quer ainda na força lusófona empenhada no exercício da CPLP (o FELINO 2002), no Brasil? Como segundo possível estudo, propomos um caso guineense. Haverá alguma relação entre o golpe de Outubro de 2004 (do qual resulta o assassinato do General Veríssimo Seabra) perpetrado por um grupo de militares recentemente regressados ao país, e a sua participação no batalhão guineense que integrou a força multinacional da CEDEAO, projectada em Setembro de 2003 para o Teatro de Operações da Libéria?"²⁵. As respostas sugeridas são por demais óbvias – e têm sofrido um crescendo.

Contextualizemo-las. Depois do desaire ruandês que tanto lesou o ambicioso projecto "*France-Afrique*" do Eliseu e do Quai d'Orsay, sucederam-se os instrumentos, de uma "*business diplomacy*" difusa de Warren Christopher a partir de 1996, a entidades norte-americanas cada vez mais musculadas como o *Pan-Sahel Initiative* (PSI), operacional desde Novembro de 2003, conduzido por forças do US-EUCOM, e visando, nas duas costas do Continente, ajudar o Mali, o Chade, o Níger e a Mauritânia a combater o contrabando e as redes terroristas e do crime organizado, ao programa programa ACOTA (*African Contingency Operations Training Assistance*.), criado pela administração Bush na Primavera de 2002 em substituição do anterior ACRI (*African Crisis Response Initiative*), e rapidamente complementado pelo *Africa Regional Peacekeeping* (ARP), que teve como por principais beneficiários Estados oeste-africanos como a Nigéria, o Senegal, o Gana e a Guiné-Conakri, países para onde os EUA conseguiram então transferir alguma tecnologia militar. A estes veio juntar-se, a partir de 2003, o *International Military Educational and Training Program* (IMET), um programa específico de formação militar em unidades e estabelecimentos das Forças Armadas americanas, que atribui bolsas a oficiais de todos os países com quem Washington mantém relações "amistosas"²⁶.

Olhando a questão em *fast-forward*: o processo parece imparável, mesmo com a Administração Obama agora no poder em Washington – e, tal como vem sendo o caso

²⁴ António Pinheiro (2006), "Modelos de 'africanização' das Operações de Apoio à Paz", *Nação & Defesa* 114 - 3.ª série, pp. 141-168: 150.

²⁵ *Op. cit.*: 167-168). Mais do que um mero trabalho sobre "africanização" da OAP, o artigo constitui um útil levantamento comparativo das "políticas africanas" francesa, norte-americana, e portuguesa pós-bipolares.

²⁶ Como A. Pinheiro pode escrever em 2006, "[p]resentemente, 44 países africanos participam no IMET. Nos últimos três anos, cerca de 4.500 Oficiais africanos usufruíram deste programa. Os principais países beneficiários têm sido o Botswana, a Etiópia, o Gana, o Quénia, a Nigéria, o Senegal e a África do Sul" (*op. cit.*: 156).



para as outras potências a que antes aludi, é o de um posicionamento tão sistemático quão progressivo e abrangente do poder norte-americano, e os esforços dos seus adversários para o contra-balançar, numa região cuja centralidade não pára de aumentar. É verdade que os discursos têm sido muito diferentes uns dos outros. Mas atendo-nos aos dois *players* centrais, o gigante brasileiro ascendente e os EUA, note-se que, em qualquer caso, manifesta-se uma amplamente consensual noção, no Brasil, como nos Estados Unidos, de que se está a tornar urgente erigir um sistema de segurança credível para a nova região. Sem surpresas, cada um tem vindo a reagir de acordo com os seus interesses e nos termos dos seus 'ecossistemas' políticos domésticos. Fê-lo a Administração Bush, nos Estados Unidos, de maneira característica, projectando forças. A Administração Lula, no Brasil, também sem destoar, decidiu à época, há meia dúzia de anos, reagir pró-activamente. Com efeito, do lado brasileiro, reacções mais formais não tardaram, com base em formalidades jurídico-legais que vinham de trás – em larga medida fazendo frente ao rearmamento desencadeado pelo Presidente Hugo Chávez da Venezuela e que, de algum modo, viriam encontrar eco na reactivação da IV Esquadra norte-americana. Desde há muito, com efeito, que a securitização faz já como que parte da paisagem mental, do *mind space*, dos decisores políticos que no Brasil pensam o Atlântico Sul, embora o faça, quase casuisticamente, em níveis diferentes de intensidade. Mas ao que parece com um propensão para um crescendo. Os diplomas normativos parecem tender, no país, a uma polarização discursiva de uma intensidade relativamente alta, preventiva e contextualmente 'securitizando' (e, para alguns, sobre-securitizando) as leituras implícitas que fazem em termos de uma visão do lugar estrutural do Brasil na ordem internacional, um ponto a que irei brevemente regressar – e, por essa via, erigindo em situação estrutural uma reacção conjuntural.

Em 2005, foi posto em letra de lei uma chamada *Política de Defesa Nacional* brasileira²⁷. Um texto curto, incisivo e muito inovador relativamente ao que até então existia no país. Como já antes sublinhado, o documento normativo divide a política de defesa brasileira em duas regiões. Fá-lo desenhando um autêntico mapa. E uma base securitária sólida para uma eventual definição de linhas de força de uma nova política externa, mais pró-activa, de um Brasil acossado e apostado numa afirmação internacional consentânea com a escala que o país considera ter hoje.

Sem pretender de modo nenhum uma análise de fundo que aqui seria descabida, há que sublinhar que vale a pena aprofundar um pouco mais, entrando nalgum do pormenor dos textos e nas formulações dos diplomas brasileiros, uma vez que esta *Política de Defesa Nacional* (PDN) foi, poucos anos mais tarde, em finais de 2008, complementada por uma *Estratégia de Defesa Nacional* (END) bem mais articulada e extensa. O diploma corresponde ao Decreto n.º 6.703, de 18 de Dezembro de 2008, que saiu, também, do Palácio do Planalto, e foi assinado pelo Presidente Lula, pelo à época novo Ministro Nelson Jobim e por Roberto Mangabeira Unger, um conceituado

²⁷ Para o texto fundamental e precursor do diploma intitulado *Política de Defesa Nacional*, ver http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm. Num crítico e bastante contundente artigo de Eliézer Rizzo de Oliveira (2009), "A Estratégia Nacional de Defesa. Reorganização e Transformação das Forças Armadas", *Interesse Nacional*: Abril/Junho, 71-83, Brasil. Segundo o autor, um Professor de Direito da Universidade de Campinas, já não era sem tempo, depois de um relacionamento atribulado nos primeiros anos do primeiro mandato do Presidente Lula da Silva. Segundo Rizzo de Oliveira, "[a] nova versão da Política de Defesa Nacional, que aprovou em 2005, foi o fator positivo mais destacado das relações do Presidente da República com a Defesa Nacional no seu primeiro mandato" (p. 73).



Professor brasileiro da *Harvard Law School*, então em exercício de funções como Ministro da Estratégia²⁸.

Esta nova *Estratégia Nacional de Defesa*, na sua Parte II – intitulada ‘Medidas de Implementação’ – arrola o que vê como as “principais vulnerabilidades da atual estrutura de defesa do país”, que incluem, assevera, a “obsolescência da maioria dos equipamentos das Forças Armadas, a insuficiência de recursos, a inadequada política de aquisição, dentre outros fatores”. E especifica quais as funções e papéis a preencher por cada um dos três ramos das Forças Armadas brasileiras (a Marinha, o Exército e a Força Aérea, enumerados por esta ordem). Mais, introduz, para além da defesa ‘clássica’, o conceito de “segurança”, o que em muito potencia a alçada de actuação e as responsabilidades a assumir pelas forças militares brasileiras. Logo na sua parte preambular, a Estratégia de Defesa Nacional está redigida com veemência afirmativa e sem rodeios, ao contrário do tom prudente do diploma que a antecedeu em 2005. O diploma, com efeito, parte do princípio de que o país tem o que foi já apelidado de “um destino manifesto”²⁹, ao declarar que “se o Brasil quiser ocupar o lugar que lhe cabe no mundo, precisará estar preparado para defender-se não somente das agressões, mas também das ameaças”. Mais, acerca desse lugar que insiste caber ao país na ordem internacional, a Estratégia Nacional de Defesa afirma e acautela que “o Brasil ascenderá ao primeiro plano no mundo sem exercer hegemonia ou dominação. O povo brasileiro não deseja exercer mando sobre outros povos. Quer que o Brasil se engrandeça sem imperar”.

Era difícil ser-se mais claro e frontal quanto à intenção de garantir que o Brasil se venha a tornar numa potência de primeira linha. A leitura torna claro que em boa verdade a Estratégia Nacional de Defesa não pretende apenas, como afirma o seu texto, “a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais”: como bem leu Rizzo de Oliveira³⁰, nos termos da Estratégia de Defesa adoptada, a asserção implícita é tornada muitíssimo clara: “[o] Brasil será uma potência”. Afirmção essa de um vigor e envergadura que, mais tarde ou mais

²⁸ O título é precisamente esse, *Estratégia Nacional de Defesa*; o texto está acessível em http://www.fab.mil.br/portal/defesa/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf. Segundo o já citado Eliézer Rizzo de Oliveira, “[o] pano de fundo do múltiplo desconforto nas relações entre o poder político e o aparelho militar era a fragilidade da estrutura e atuação do Ministério da Defesa, que não dirigia efetivamente as Forças Armadas nem defendia os interesses destas (em nome da Defesa Nacional) junto ao presidente da República e aos ministros da poderosa área econômica.[...] Outro elemento importante do contexto no qual se tomou a decisão de elaborar a Estratégia Nacional de Defesa foi a aquisição de armamentos, navios e aviões militares pela Venezuela, sob o comando do presidente Hugo Chávez, que promove uma aliança estratégica com Cuba, Equador, Bolívia e Nicarágua. Com isso, inquietaram-se os escalões militares superiores brasileiros, receosos com a perda de capacidade militar do Brasil no contexto regional”; *op. cit.*: 73.

²⁹ A afirmação/expressão, que decalca, redimensionando-a historicamente a paralela de *Manifest Destiny* dos norte-americanos, é do Professor Darc Costa, que “esceveu que “[s]e há um princípio, que sintetiza toda a concepção da estratégia nacional do Brasil, é a ideia de que hoje o Brasil ser o único artesão possível da verdadeira mundialização, resultado de nossa colonização e da imigração portuguesa. Este é o destino manifesto do Brasil, algo que decorre naturalmente do povo brasileiro ser o descendente direto daqueles que iniciou este processo, os portugueses, e o único provido das mágicas necessárias a fazer o movimento de construção de uma única pátria humana. Faremos um rápido apanhado destas mágicas, pois nosso objetivo é só traçar um pano de fundo donde se desdobrará nossa estratégia nacional. Assim, descreveremos as ‘mágicas’ mais relevantes que o povo brasileiro possui e que lhe possibilitarão concluir a mundialização”. Uma visão Quinto Imperial... Darc Costa é Coordenador do Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra (ESG) brasileira, bem como Presidente da Federação das Câmaras de Comércio e Indústria da América do Sul (FEDERASUR), uma entidade com representação virtualmente global que pugna pela integração da América do Sul. O texto integral de onde extrai a parte acima citada está disponível em <http://www.cepen.org/2008/11/estrategia-nacional-e-a-imigracao-darc-costa/3/>, no quadro de um artigo de 2008 intitulado “Estratégia Nacional e Imigração”.

³⁰ *Op. cit.*.



cedo, não podem senão aquecer ânimos regionais, desencadeando reacções defensivas de prevenção. O círculo discursivo não poderia passar despercebido a quaisquer observadores minimamente atentos – e não passou.

Linhas de quebra e de união e algumas das suas dimensões discursivo-securitárias

Seria, no entanto, um erro ficarmo-nos pelas dimensões discursivas de "securitização", *pace* as teses da chamada Escola de Copenhaga quanto à força elucocionária dos *speech acts* "constitutivos". Uma breve *case-story* será aqui decerto ilustrativa das disparidades patentes entre as reacções, discursivas e outras, que este estado de coisas pode ver a desencadear. Classifico o exemplo que irei dar como 'benévolo'. Como tem sido notado, a política externa portuguesa vem, desde há alguns anos, tentado reequilibrar os seus objectivos centrais – a União Europeia, a Aliança Atlântica, e o espaço histórico de língua portuguesa. Tem-no feito, entre outras, pela via de "[starting to] *pay more attention to the North and South Atlantic, i.e. the strategic square that connects Lisbon to the US, Brazil and Angola*"³¹.

Já em 2009, o então Ministro dos Negócios Estrangeiros Luís Amado – nunca muito atreito a riscos nem particularmente inovativo nas suas actuações governamentais – defendeu uma "re-centralização da estratégia da OTAN no espaço geográfico do Atlântico", onde "as privilegiadas relações de Portugal com o continente africano, os países do Mediterrâneo e, em especial, o Brasil" poderiam ser melhor aproveitadas. Ao mesmo tempo, rejeitou o rótulo de "polícia do mundo"³² frequentemente atribuído à OTAN, no que um jovem investigador a estudar e publicar em Portugal, Pedro Seabra, qualificou de "uma tentativa clara de atacar preventivamente qualquer eventual desconfiança que suas propostas poderiam incitar"³³.

Seria, alguns meses mais tarde, o então novo Ministro português da Defesa Nacional, Augusto Santos Silva, a retomar o tema e a detalhar motivos, no seguimento, de resto, de uma série de publicações ligadas à Aliança Atlântica³⁴: insistindo na importância de "*reinforcing cooperation on an equal basis with both Africa and South America in order to tackle common security risks – such as illegal immigration, drugs, arms, human trafficking and terrorism – would be mutually beneficial and would allow for a better*

³¹ Paulo Gorjão (2010), "The end of a cycle: Rebalancing and redefining Portugal's foreign policy" (IPRIS Lusophone Countries Bulletin, No. 3, Janeiro): 6, Lisboa. Sobre este tema, mas com um foco mais específico – uma discussão pormenorizada de como o tem feito num domínio restrito e pouco estudado, o da projecção policial e "não-propriadamente militar" de forças – ver, ainda, a monografia de Armando Marques Guedes e Luís Elias (2011), *Controlos Remotos. Dimensões Externas da Segurança Interna em Portugal*, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e Almedina, Lisboa e Coimbra.

³² Luís Amado (2009), "Luís Amado defende "recentramento" no Atlântico e sublinha papel de Portugal pelas relações com África e Brasil" (Lusa, 26 de Março), citado em Pedro Seabra (2010), "South Atlantic crossfire. Portugal in-between Brazil and NATO", IPRIS, *Viewpoints*, descarregado a 2 de Março de 2010 de www.ipris.org/php/download.php?fid=304.

³³ Pedro Seabra (2010), (2010). "South Atlantic crossfire. Portugal in-between Brazil and NATO", IPRIS, *Viewpoints*, descarregado em 2 de Março de 2010 de www.ipris.org/php/download.php?fid=304. Vários outros artigos têm sido publicados por este jovem investigador português, dos quais destaco alguns: (2009), "A summer fling in South America. U.S. bases and a weapons race", *ViewPoints*, IPRIS, Outubro; (2010), "UNASUR. South America's wishful thinking", *ViewPoints*, IPRIS, Fevereiro; (2010), "ECOWAS and the Brazilian foothold in Africa", *ViewPoints*, IPRIS, Setembro; e (2011), "An ocean apart. Angola, Brazil and the need for a strategic framework", *ViewPoints*, IPRIS, Março.

³⁴ Das quais cabe destacar Nikolas Gvosdev (2009), "Expand the West by Looking South" (*Atlantic Council*, 7 de Junho), bem com o relatório da NATO (2010), *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement*, Brussels, de onde provém a minha citação acima.



understanding of the perils and gains that could spring from this particular region". Amado limitou-se a acrescentar-lhe a CPLP. O sucessor de Amado na pasta da Defesa em Lisboa manteve a tónica, insistindo haver no esboço do novo Conceito Estratégico da NATO um "lacuna", por o documento "não prestar atenção suficiente ao Sul, como deveria". Países como Portugal, afirmou Santos Silva, na lógica do acréscimo de Amado – e apelando a auto-representações comuns entre uma grande parte das elites portuguesas, "contribuem ao debate transatlântico, com o potencial de saber dialogar com o Sul e olhar para o Sul".

Compreensivelmente, e de forma combativa, a Administração brasileira começou a manifestar preocupações face a este discurso político-diplomático insistente de uma Lisboa apostada num aumento das suas alçada e projecção exteriores³⁵, empreendidas no quadro de uma política externa que se tenta cada vez mais afirmar como viva e activa. Coube ao ao tempo Ministro brasileiro da Defesa, Nelson Jobim, levá-lo a cabo – o que fez de maneira acesa. Numa Conferência proferida no Instituto de Defesa Nacional, em Lisboa, afirmou que o Atlântico Sul constitui "uma área estratégica de interesse vital para o Brasil" – e que "as questões de segurança dos dois oceanos [são] notoriamente distintas. O mesmo poderia ser dito, continuou, do alegado "Atlântico Central"³⁶. Uma presença da NATO ou dos Estados Unidos aí, insistiu, é "inoportuna" e "inapropriada"³⁷. A escolha do momento e do local da intervenção não passaram despercebidos a nenhum observador minimamente atento.

As coisas não iriam, porém, ficar por aqui, poucos dias mais tarde, numa visita oficial de cinco dias aos Estados Unidos, Jobim reuniu com a *Secretary for Homeland Security*, Janet Napolitano e assistiu a uma série de palestras tanto na George Washington University como na Johns Hopkins University. Segundo a publicação brasileira *Estado de S. Paulo*, Jobim não desperdiçou as oportunidades de aludir à "questão OTAN", e fê-lo sobretudo no seu encontro com Arturo Valenzuela, o *Assistant Secretary of State for Western Hemisphere Affairs* norte-americano, a quem repetiu a mensagem uma semana antes pronunciada com veemência no IDN português, em Lisboa. Não se ficou por aqui: a 3 de Novembro de 2010, por ocasião da *X Conferência do Forte de Copacabana*, no Brasil, numa actividade promovida pela Fundação Konrad Adenauer, Jobim afirmaria de novo a oposição do Governo brasileiro a quaisquer formas de "partilha de soberania sobre o Atlântico", clamando que "nem o Brasil ou a América do Sul poderiam aceitar que os norte-americanos ou a OTAN alegassem qualquer direito de intervir em qualquer teatro de operações, sob os pretextos mais variáveis"³⁸. Desta vez, no Forte de Copacabana, o ex-Ministro Jobim pormenorizou razões para as dúvidas brasileiras a que dava voz, citando, por exemplo, a não-ratificação, pela Administração

³⁵ Paulo Gorjão (2010) *op. cit.*, e Armando Marques Guedes e Luís Elias (2011), *op. cit.*.

³⁶ Nelson A. Jobim na palestra de Encerramento da Conferência Internacional intitulada "O Futuro da Comunidade Transatlântica" (10 de Setembro de 2010).

³⁷ Nelson A. Jobim (2010), NATO presence in South Atlantic "inappropriate" says Brazil", MercoPress (16 de Setembro), disponível a 2 de Março de 2011, em <http://en.mercopress.com/2010/09/16/nato-presence-in-south-atlantic-inappropriate-says-brazil>

³⁸ Cláudia Antunes (2010), "Ministro da Defesa ataca estratégia militar de EUA e OTAN para o Atlântico Sul" (*Folha de S. Paulo*, 4 de Novembro). descarregado a 02 de Março de 2011 de <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/825261-ministro-da-defesa-ataca-estrategia-militar-de-eua-e-otan-para-o-atlantico-sul.shtml> Administrações como a dos EUA "não reconhecem o status jurídico de países como o Brasil, que tem 350 milhas de sua plataforma continental sob sua soberania". Daí a sua rispidez intransigente: "[c]omo poderemos conversar sobre o Atlântico Sul com um país que não reconhece os títulos referidos pela ONU? O Atlântico que se fala lá é o que vai à costa brasileira ou é o que vai até 350 milhas da costa brasileira?". Mais do que uma postura de fundo, estas declarações parecem-me indícios de uma posição negocial que indica qual o ponto contencioso central que o Brasil quer ver resolvido.



norte-americana, da Convenção das Nações Unidas de 1982 sobre o Direito do Mar (Montego Bay), clarificando que o Brasil faz naturalmente questão de garantir juridicamente os seus direitos no que toca às reservas de hidrocarbonetos e outros recursos descobertos na chamada "Amazónia Azul", bem como sobre toda a sua Zona Económica Exclusiva. Esta postura brasileira de oposição e desconfiança iria manter-se firme: como sublinhou Pedro Seabra numa nota de rodapé do artigo que citei, "[t]his topic was again brought up during the CPLP's 10th Defense Minister Meeting in Brasília on November 10th, where Nelson Jobim stood his ground, while Santos Silva tried to defuse any existing tensions and doubts" quanto à razão de ser da posição e quanto às intenções portuguesas – no que parece ter havido algum sucesso. Uma expressão de uma crescente firmeza brasileira contra a presença dos Estados Unidos na região austral da bacia atlântica?

Decerto em termos discursivos foi-o de maneira sustida. Mas olhemos agora por uns momentos outras dimensões, menos retóricas e *speechy* e mais "cinéticas", chame-se-lhes isso, das práticas políticas bilaterais EUA-Brasil, tendo em vista os contrastes que exibem com as discursivas. Começemos por dar-lhe um contexto, focando a faixa vertical oriental a que aludi, a que corre ao longo da África ocidental.

Em boa verdade a securitização norte-americana da costa ocidental africana vem bastante de trás. De 1983 a 1986 esteve em funcionamento o plano *Hula Bell*, para operações da NATO "out of area". Para Portugal e os outros aliados, no âmbito do então CINCIBERLANT, a defesa da rota do Cabo era a principal preocupação. Mas há mais: no exercício *Linked Seas* de finais dos anos 90, por iniciativa do CINCIBERLANT e do então Vice-Almirante Nuno Vieira Matias, um português, participaram duas fragatas e um submarino (o Tamoio) brasileiros. A bordo foram colocados oficiais de ligação portugueses que tinham as cifras e as publicações com a doutrina NATO – às quais, não sendo oficiais de um dos Estados-membros da Aliança, os brasileiros não tinham naturalmente acesso. Segundo alguns dos participantes portugueses, os Oficiais brasileiros apreciaram muito este exercício com a NATO, que lhes deu "estatuto". Já no século XXI, a projecção militar naval norte-americana na região foi ampliada. Os EUA todos os anos enviam uma força naval à costa da América do Sul para fazer exercícios com as Marinhas locais, no quadro do que apelidam a operação UNITAS. Portugal participou também, dois ou três anos, com fragatas da classe "Comandante João Belo", e a Espanha também. Desde inícios da presente década que a *US Navy* envia um navio anfíbio, ou um navio auxiliar, à costa de África – de Dakar para baixo – tocando nos países do Golfo da Guiné; fá-lo embarcando oficiais polacos, franceses, britânicos, holandeses, etc.. O navio faz escalas de uma semana e executa pequenos cursos e acções de treino com as marinhas locais. "African Partnership Station" é a designação genérica utilizada³⁹.

³⁹ Cito António Pinheiro, em comunicação pessoal: "O primeiro APS ocorreu entre Novembro de 2007 e Abril de 2008 (foi conduzido ainda sob o comando do EUCOM, pois o AFRICOM apenas atingiu a FOC (*full operational capability*) em 01 de Outubro de 2008). Este conceito de "escola politécnica móvel" foi emulado de um anterior programa designado por *Global Fleet Station* (GFS) conduzido pelo U.S. SOUTHCOM, que teve expressivo sucesso no relacionamento bilateral entre os EUA e os países da América Central e Caraíbas. A oferta de acções de treino e formação é vasta (vai muito para além da cooperação *mil-to-mil*), e a equipa multidisciplinar dividida entre os dois navios desdobra-se em múltiplas tarefas durante as 24 horas do dia. A excelente mediatização, o carácter multinacional da equipa de formadores, a diversidade de acções conduzidas em apoio às populações locais durante as escalas nos portos africanos e a forte participação de civis da área do desenvolvimento são argumentos habilmente



Um único outro exemplo recente, dos muitos possíveis, servirá por todos, no que diz ainda respeito à faixa oriental vertical do Atlântico Sul, como o apelidei logo de início. Entre 18 e 23 de Março de 2011 tiveram lugar no Golfo da Guiné exercícios militares navais de uma escala inusitada, intitulados de *Obangame Express*⁴⁰. Foram nove os Estados que neles participaram: os Estados Unidos, os Camarões (que actuaram como anfitriões, ao albergar o centro de comando para o exercício conjunto na base naval camaronesa de Doula, no *Center for Multinational Coordination* (CMC) do CEEAC), a Nigéria, o Gabão, São Tomé e Príncipe, a República do Congo, a França, a Bélgica, e Espanha. Sete destes países (os EUA, os Camarões, a Nigéria, o Gabão, a França, a Bélgica, e Espanha) bem como o CEEAC, incluíram navios seus nos *Obangame Express*. Neste como em muitos outros casos, a verdade é que a presença militar norte-americana na faixa oriental do Atlântico Sul tem vindo a crescer – como foi declarado na *Media Fact Sheet* da Embaixada de Washington em Yaoundé, Camarões, “*Obangame Express is a multinational maritime military exercise organized by United States Africa Command (headquartered in Stuttgart, Germany) and United States Naval Forces Africa (headquartered in Naples, Italy) in collaboration with Cameroon, members of the Economic Community of Central African States (CEEAC), and international partners. [...] The exercise is part of the Africa Partnership Station (APS) program of United States Africa Command (also known as 'AFRICOM') and its international partners*”. No terreno, apesar da rotação governamental na Casa Branca, pouco ou nada se alterou – para além de uma mudança nalguns casos sensível no registo discursivo utilizado. Nem a aposta nem o empenhamento norte-americano na realidade se desvaneceram – e muito menos desapareceu a aquiescência da maioria dos Estados da região em neles se apoiar.

Olhemos para o outro lado, o da América do Sul. Na faixa vertical sul-atlântica a ocidente, desta feita do lado sul-americano, um outro exemplo paralelo servirá também por todos, com o intuito de desconstruir ilusões. De Novembro a Dezembro de 2010, tiveram lugar no Natal, no nordeste brasileiro, os maiores exercícios aéreos da história do continente, a CRUZEX V (a Operação Cruzeiro do Sul, número 5). Neles participaram pela primeira vez, a convite brasileiro, tripulações e aviões da Força Aérea dos Estados Unidos da América – bem como, embora em menor escala, os seus equivalentes laterais chilenos, uruguaios, argentinos e franceses, lado a lado com brasileiros e norte-americanos⁴¹. Tratou-se de um exercício aéreo multinacional de grande porte, que reuniu, durante semanas, meios de diversas Forças Aéreas seguindo o *modus operandi* empregue pela NATO. O cenário escolhido foi interessante: neste “exercício de duplicação, baseado em um conflito simulado de baixa intensidade, as Forças Azuis (Forças da Coalizão) combatem as Forças Vermelhas (Forças Opositoras). As Forças Aéreas dos países convidados compõem a Força de Coalizão no País Azul, contra a Força Oponente,

[utilizados] no sentido de provar a aplicação prática do [...] *motto* “*Do no harm!*”, utilizado exaustivamente no seio do AFRICOM durante acções de formação/ sensibilização do seu *staff*”.

⁴⁰ Para informações suplementares, ver as bastante pormenorizadas tornadas disponíveis pela Embaixada dos Estados Unidos em Yaoundé, nos Camarões, acessível a 15 de Abril de 2011 em <http://beegeagle.wordpress.com/2011/03/28/nigerian-navy-participate-in-multinational-sea-exercise-in-the-gulf-of-guinea/>

⁴¹ Duas *petites histoires*: de acordo com diversos blogues acessíveis na *net*, a grande história relativa ao CRUZEX V foi a de que um caça-bombardeiro *Rafale* francês terá sido virtualmente abatido no decurso dos jogos de guerra por um Northrop F-5 da Força Aérea brasileira – um avião dos anos 70 do século passado, modernizado com tecnologia israelita. Uma outra diz respeito à leitura que foi feita em inúmeros sites e no YouTube quanto aos exercícios em si, que se viram significativamente crismadas de “*Hombre, porque no te callas*”, numa óbvia alusão à chamada de atenção do Rei Juan Carlos de Espanha a Hugo Chávez, há um par de anos.



sediada no País Vermelho”⁴². A operação multinacional durou de 28 de Outubro a 20 de Novembro de 2010 e, com quase 950 descolagens e cerca de 1.200 horas de voo, constituiu o maior exercício de guerra aérea simulada que alguma vez teve lugar na América do Sul⁴³. Os mapas utilizados no exercício foram explícitos, delineando com clareza um bojo semelhante ao do norte da América do Sul, onde estão localizadas a Venezuela e a Colômbia. Como foi amplamente notado por comentadores militares brasileiros e fontes próximas, já que “nenhum país da América do Sul faz parte da OTAN, esta é uma excelente oportunidade”⁴⁴ para que as Forças Aéreas destes países tomem contacto com as doutrinas e os procedimentos utilizados pela NATO e ampliem a sua cooperação com ela. E assim foi feito.

O ponto que me parece de sublinhar é o da escala destas operações conjuntas – bem como o simples facto da sua realização, por debaixo de discursos que pareceriam inviabilizá-las. O que, no que a esta parcela atlântica meridional diz respeito, redundaria na constatação de que o processo de montagem de uma arquitectura de segurança nesta sub-região do Atlântico Sul, ainda que todavia incipiente, não é novo e parece imparável, com uma Administração Obama agora no poder em Washington preocupada com a abertura de novas frentes de instabilidade. E, ainda, e tal como vem sendo o caso para as potências latino-americanas a que antes aludi, que a reacção previsível das entidades (estaduais ou outras) latino-americanas, ‘*caribeñas*’, e africanas é o de esforços para contra-balançar, à medida das suas muito mais reduzidas possibilidades, o que é encarado, realço, como um posicionamento tão sistemático quão progressivo e abrangente do poder norte-americano numa enorme região geopolítica cuja centralidade não pára de aumentar.

Ao que talvez devamos acrescentar uma eventual reacção de balanceamento regional – pelo menos na faixa ocidental vertical sul-atlântica, como a apelidei de início – face à nova assertividade de um Brasil em mudança de paradigma de política externa e de política de segurança e defesa⁴⁵. Em boa verdade, já nas cartas. Muitos são os Estados sul-americanos que, como seria de esperar, se têm vindo a mostrar preocupados com a ascensão política, económica, e militar do Brasil⁴⁶. Exemplos disso são, naturalmente, a Venezuela, a Colômbia, mas também o Chile, a Argentina, e o Uruguai... Quanto a tanto não entrarei aqui em pormenores, de resto ainda parcos. Mas a preocupação parece ser crescente, e decerto veio para ficar – e caberá ao Brasil aplacar tais compreensíveis temores, que os objetivos delineados nos documentos estratégicos a que aludi realçam e as práticas em curso potenciam.

Não vale a pena dizer muito sobre as disparidades entre a dimensão discursivo-retórica (os *speech acts* levados a cabo) e as práticas político-“cinéticas”, a não ser para notar, como o fez George Friedman noutro contexto, o das tensões entre o Irão e os Estados

⁴² Consultar, por exemplo, o site *Poder Aéreo*, em <http://www.aereo.jor.br/2010/08/23/cruzex-v-e-a-venezuela/> sobre estes exercícios e a ausência, neles, de uma Venezuela que até aqui colaborara por via de regra nos CRUZEX anuais, de que este foi a quinta edição.

⁴³ O site oficial do CRUZEX V, da responsabilidade da Força Aérea brasileira, pode ser facilmente visitado em <http://www.fab.mil.br/portal/capa/index.php>

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ Para uma introdução geral e precisa aos múltiplos papéis e preocupações do Brasil nesta região, ver o curto estudo do Vice-Almirante brasileiro Wilson Barbosa Guerra (2011), “O Brasil e a Segurança do Atlântico Sul”, *Nação e Defesa* 128: 67-77.

⁴⁶ Ver, por exemplo, Paulo Gorjão (2010), “The repercussions of Brazil's increasing diplomatic assertiveness”, *ViewPoints*, IPRIS, Outubro.



Unidos da América, que “[f]rom a purely rhetorical point of view it is not always easy to tell which sides’ politicians are more colorful”⁴⁷.

Das ‘propriedades securitárias’ da nova ribalta que é o Atlântico Sul

Para tentar levar a bom porto um balanço do que até aqui foquei, retomo, então, quadros maiores e faço-o nos termos de uma perspetivação a um tempo panorâmica e mais abrangente. Se é certo que o peso dos mares atlânticos austrais decaiu bastante desde há longos anos, *mutatis mutandis* tal como com a América do Sul – e bem mais intensamente do que esta – a África permaneceu nas antecâmaras dos surtos de mudanças e modernizações que no pós-1945 têm vindo a redesenhar o Mundo. Durante décadas a fio o Continente Africano foi encarado, interna e externamente, como uma vítima passiva de pobreza, corrupção, guerras e subdesenvolvimento – enquanto cenário de desastres naturais e humanitários quantas vezes terríveis nas suas consequências. A importância estratégica da África, quando ela a teve, viu-se indexada nos interesses geopolíticos de *outros*, designadamente de europeus; foi esse o caso, por exemplo, com a chamada *scramble for Africa* de finais do século XIX. Tal imagem não é já suficiente. É certo que a centralidade africana permanece no essencial geopolítica, e que os interesses a que reage são ainda, sobretudo, *alheios*. Em sentido geral o mesmo poderia ser dito no que à América do Sul diz respeito. No entanto este panorama, algo sombrio, de passividade e subalternização, está a mudar. Com efeito, outros ingredientes há na “nova corrida para a África” – e à América do Sul, seja na sua parcela nortenha, seja nas suas extensões mais meridionais – que dão palco a uma incontornável proactividade de alguns dos Estados regionais no quadro dos relacionamentos que entretêm com as Grandes Potências (europeias e outras, estas quantas numa nova matriz “Sul-Sul”, num Mundo cada vez mais interdependente) que com eles interagem⁴⁸.

Tal como esta progressão das coisas tem sido muito genericamente lida em Portugal, num padrão ‘clássico’, novos actores políticos internacionais, como os Estados e Unidos e a China, tornaram-se peças centrais para uma compreensão das dinâmicas políticas regionais. Começamos pelas africanas, em que se aventa por norma que estes novos ‘agentes’ externos juntam-se a outros, continentais, como a África do Sul, a Nigéria, Angola, ou o Botswana (para nos atermos apenas a quatro casos dos muitos possíveis), na gama de actores com o potencial de preencher papéis importantes nos palcos políticos globais; ou, a nível multilateral, a entidades como a União Africana e o seu

⁴⁷ Em George Friedman (2012), “Considering a U.S.-Iranian Deal”, STRATFOR, 24 de Janeiro, disponível em http://www.stratfor.com/weekly/considering-us-iranian-deal?utm_source=feedlist&utm_medium=email&utm_campaign=20120124&utm_term=qweekly&utm_content=readmore&elq=8cdc8f6b74314329975fc1d7ad2edf46

⁴⁸ Vários estudos têm vindo a ser levados a cabo sobre as mudanças qualitativas recentes na política externa brasileira contemporânea. Em termos gerais, ver assim, por exemplo, o interessante Paulo G. Fagundes Visentini (2009), “O Brasil e a Cooperação Sul-Sul no Pós-Guerra Fria. Políticas externas comparadas, relações bilaterais e multilaterais com as ‘potências emergentes’”, Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) do Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados (ILEA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com apoio da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). No que toca a dimensão regional dessas mudanças na política externa do gigante sul-americano, é proveitosa a consulta de André Luiz Reis da Silva (2009), “A América do Sul na política externa do Governo Fernando Henrique Cardoso, um legado para o Governo Lula?”, também dado à estampa pelo NERINT. Para aquilo que diz respeito ao desenvolvimento de uma política externa africana pelo Itamaraty, é muitíssimo útil a leitura de Paulo G. Fagundes Visentini e Analúcia Danilevitz Pereira (2009), “A política africana do governo Lula”, do mesmo Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT).



Conselho para a Paz e a Segurança, bem como a Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD) com o seu tão propalado como supostamente inovador e eficaz mecanismo de *peer-review*. Do outro lado do oceano austral o mesmo poderia ser afirmado, mudando o que há a ser alterado – e muitas vezes é-o – relativamente ao Brasil, ao par Venezuela-Colômbia, ou até ao pequeno Uruguai. Não, naturalmente, de maneira homogênea. Por razões várias por via de regra ligadas a dinâmicas internas – que vão das crises cíclicas e endémicas de legitimidade de que padecem as elites no poder a desigualdades económicas domésticas gritantes, passando por situação político-militares de insegurança territorial e humana – nem sempre tem sido o caso que tais novos actores continentais tenham logrado realizar os potenciais para que parecem vocacionados – e o Congo, a Nigéria, na costa africana atlântica, ou a Colômbia e a Venezuela na outra costa, são aqui decerto exemplos de eleição.

Alguns casos há, no entanto, diz-se, e eles tendem a multiplicar-se, considera-se, em que se torna cada vez mais central o papel de Estados sul-americanos e africanos na definição do seu próprio lugar na dança de enquadramentos geopolíticos e geoestratégicos dia a dia mais complexos e intrincados em que estão cada vez mais claramente embutidos os interesses próprios que representam – e não só o Brasil: tal com a enorme África do Sul, a Nigéria, e o pequeno Botswana, Angola tem aqui decerto um lugar central. Há mais, pois o Brasil e Angola podem não ser os únicos dos Estados lusófonos a emergir na ribalta: de acordo com Paul Lubeck, Michael J. Watts and Ronnie Lipschutz⁴⁹, e sublinhando que a estratégia do Pentágono tem sido a de “*to lie low and work through African institutions to train troops and strengthen security*”, John Pike – o Director da GlobalSecurity.org – predisse que “*the tiny island state of São Tome and Principe will become the AFRICOM base. This island seems destined to be America’s unsinkable aircraft carrier in the Gulf of Guinea, much like Diego Garcia in the Indian Ocean and Guam in the Pacific. Additional strategic advantages of STP are: its isolation from the mainland, location within the Nigerian sphere of influence, and richness of oil and natural gas deposits within its territorial waters. Securing Nigerian energy resources will be, of course, a major strategic goal of the new AFRICOM command*”⁵⁰. Apesar da localização formal do comando em Stuttgart, em Baden-Württemberg, na Alemanha, influxos regulares de militares norte-americanos, que desde há meia dúzia de anos, percorrem o arquipélago podem vir a dar-lhe razão.

Numa leitura retrospectiva e holística, um primeiro balanço? A ausência de uma arquitectura de segurança robusta e consensual pode ter implicações graves. Mas pode não sã ter para já, nem parece provável que estas venham a emergir segundo um processo linear. Em todo o caso, certo é que a já sublinhada ausência, sequer, de uma

⁴⁹ Paul Lubeck M., Michael J. Watts and Ronnie Lipschutz (2007), *Convergent Interests. US energy security and the 'securing' of Nigerian democracy*: p.2, International Policy Report, Center for International Security.

⁵⁰ O objectivo deste *Central Command* continua, porém, menos claro que o dos outros que compõem a quadrícula norte-americana no Mundo desde o fim da Segunda Guerra Mundial: “[t]estifying before the Senate Armed Services Committee in 2005, EUCOM’s then-commander, General James Jones, emphasized that his command’s “objective in Africa should be to eliminate ungoverned areas, to counter extremism, and to end conflict and reduce the chronic instability” because of Africa’s ‘potential to become the next front in the Global War on Terrorism’”⁵⁰ De notar, no entanto, que o respeitado International Crisis Group (ICG) “expressed deep skepticism about the contention that the Sahara and Sahel are terrorist ‘swamps’ that must be drained by the Americans and their local allies”. O que, em todo o caso, é claro, é que os Estados Unidos não querem excitar os ânimos locais com um reforço ostensivo da sua presença político-militar crescente na região.



simples arquitectura institucional de segurança num Atlântico Sul com um protagonismo crescente e multidimensional faz-se sentir hoje, e gravosamente, em pequenos factos e incidentes que nos poderiam, por descuido, parecer avulsos. Mas que o não serão. Vale decerto a pena enumerar alguns: em Maio de 2010, o turbulento Julius Mulema, o jovem Presidente da YLANC, a "Liga da Juventude" do *African National Congress* sul-africano – o partido no poder – foi indiciado pelo seu próprio partido em resultado dos contactos que vem mantendo, "sem autorização superior", com o Presidente Hugo Chávez da Venezuela⁵¹ – tendo recentemente, em finais de 2011 e inícios de 2012, sofrido sanções disciplinares sérias desencadeadas pelo Presidente Zuma; o mesmo Hugo Chavez que oficialmente propôs ao Presidente Lula da Silva, em inícios de Abril de 2008, a criação e liderança conjunta de uma *South Atlantic Treaty Organization* (que intitulou de SATO), como "contraponto" à NATO "dos norte-americanos"⁵²; segundo um relatório classificado de 2010 sobre a segurança costeira na Namíbia, Angola e nos dois Congos – vários milhares de quilómetros pejados de inúmeros recursos, de diamantes a petróleo, e minérios variados – redigido por um Estado nórdico, a alguns elementos do qual me foi permitido acesso, lamenta-se haver apenas entre uma centena e meia e duas centenas de homens (*ninjas* angolanos, como são conhecidos) com apenas um par de fragatas coreanas; a situação no Delta do Níger, continua caótica; e está em curso um reacender das tensões entre o Reino Unido e a Argentina quando às Ilhas Falkland/Malvinas⁵³. Muitos outros factos e eventos avulsos deste tipo haverá...

O que em muitos casos é menos aparentemente avulso, será que a percepção crescente – e muitas vezes cada vez mais agonística no tom – de que ameaças securitárias têm, pelo menos entre actores regionais e globais mais atentos a esse "baptismo", desencadeado reacções estruturadas e concretas. Mais uma vez, alguns exemplos. Desde há muito que o amplo arquipélago de Cabo Verde, um muito claro *choke point*, tem vindo *efetivamente* a ser encarado como "uma porta", "um trinco", ou "uma fechadura", "o gargalo", que pode permitir, ou impedir, a ligação do Atlântico Norte ao Sul. Hoje é-o mais porventura do que nunca. Outro tanto foi implicitamente reconhecido por Solomon Passy em 2005 – então Ministro dos Negócios Estrangeiros da Bulgária, mais tarde, em 2009, candidato ao lugar de Secretário-Geral da NATO – ao propor, formalmente, a inclusão pura e simples do Estado cabo-verdiano na Aliança Atlântica; embora tal não tenha sido aceite – entre outros Estados-membros da organização, a Grécia opôs-se-lhe – alguns destes, entre eles Portugal, coligaram-se de um modo semi-formal, numa "Declaração de Lanzarote", em 13 de Junho de 2009, celebrada com o intuito de esboçar um esboço de uma arquitectura securitária *soft* (virada para a criminalidade organizada, a saúde e o ambiente) para o espaço meridional atlântico que se estende a sul do espaço jurisdicional aliado⁵⁴. Atesta-o,

⁵¹ Quanto a isto, ver, via Google, o artigo intitulado "Youth league president remains defiant on nationalization of South African mines", que aparece repetido em dezenas de publicações. Ver, também, via Google, os artigos mais recentes (2012) relativos à suspensão de Mulema decretada pelo Presidente Zuma.

⁵² Ver o artigo intitulado "Venezuela e Brasil podem criar Organização do Tratado do Atlântico do Sul" na edição em língua portuguesa do famoso jornal *Pravda*, de 14 de Abril de 2008, disponível em <http://port.pravda.ru/mundo/22354-criar-0>

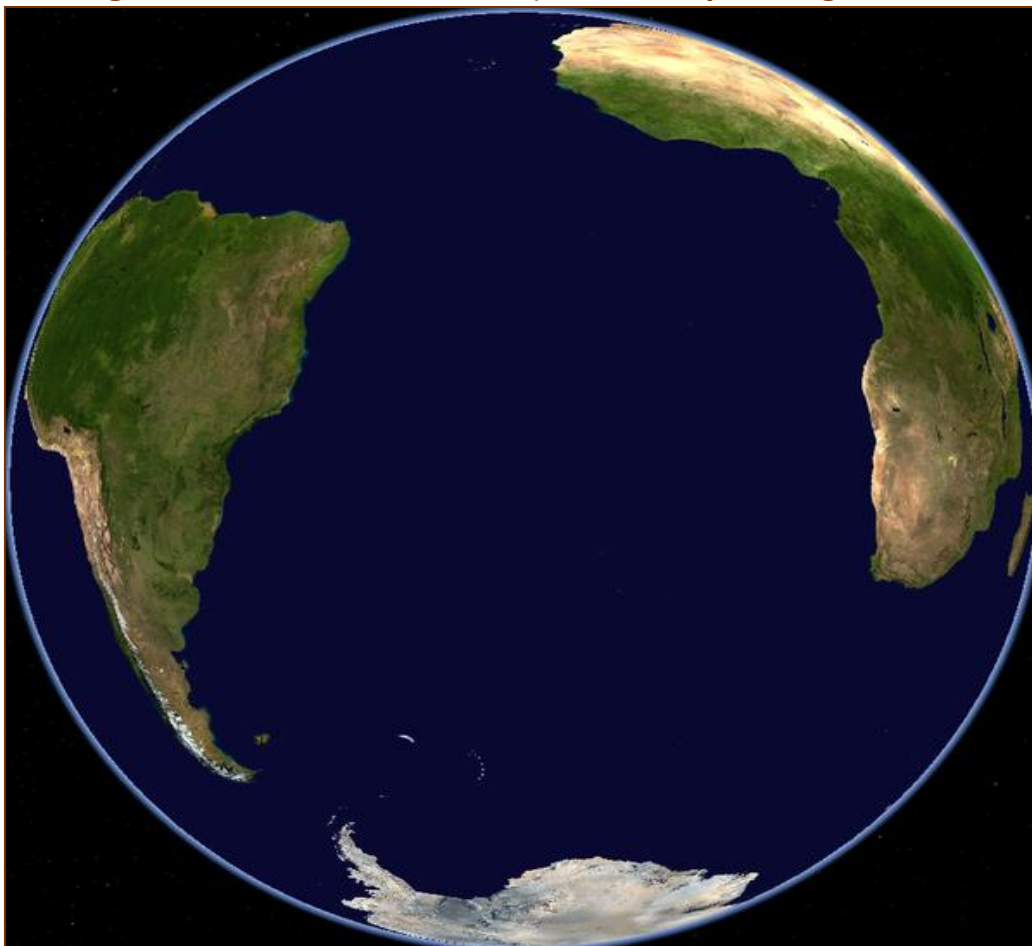
⁵³ Vale a pena a consulta dos notáveis mapas sobre aquilo que está em disputa, executados pelo *International Boundary Research Unit* da Universidade de Durham, na Grã-Bretanha, disponíveis em http://www.dur.ac.uk/ibru/resources/south_atlantic/

⁵⁴ Tratou-se de uma iniciativa de Espanha e Portugal, envolvendo mais dez países dos dois lados do Atlântico, concebida meramente para aumentar a colaboração entre os dois lados do oceano em domínios como a imigração, a luta contra a pobreza ou a defesa do meio ambiente.



embora o faça de maneira episódica, a decisão da NATO de 15 a 28 de Junho de 2006, realizar no arquipélago a *Operation Steadfast Jaguar*, os primeiros exercícios militares "no Continente Africano"⁵⁵. Tal como o atesta as que se lhe seguiram, embora outro tanto não se encontre plasmado no novo Conceito estratégico da Aliança⁵⁶.

Figura 4 - O enorme Atlântico Sul, como visto pelo Google Earth



A NATO e as SATO: uma sucessão de avatares numa busca de abrangência para uma nova arquitectura regional de segurança

Olhemos rapidamente a genealogia, ou, se se preferir, o *pedigree* da questão, pois não foi a primeira vez que a Aliança Atlântica virou os olhos para sul – nem que a ideia de uma SATO foi ventilada. Algum pano de fundo histórico-institucional pode aqui ser útil, ainda que remeta para uma outra época e ordem internacional, as do período bipolar e da Guerra Fria. A genealogia das tentativas de levar a NATO a actuar 'fora de área' *avant la lettre* é tão complexa quão interessante pelo que põe em evidência a respeito do andar da correlação interna de poderes na Aliança. Um par de exemplos bastará. Depois de numa Resolução de Dezembro de 1952 ter considerado – a pedido de uma França empenhada em manter as suas possessões sudeste asiáticas – que "*resistance to*

⁵⁵ Para o *Press Release* oficial da NATO sobre a operação, consultar o *link* disponível em http://www.nato.int/shape/issues/shape_nrf/sfig06/pressrel.htm

⁵⁶ O que aqui não discutirei, mas que daria azo a um outro artigo, complementar a este.



direct or indirect aggression in any part of the world is an essential contribution to the common security of the free world,' and thus expressed its support for French military action in the region"⁵⁷. Após uma dezena de anos o Conselho do Atlântico Norte continuou a apoiar, embora de maneira apenas nominal, os esforços franceses na Argélia. Porém, quando o Estado português solicitou algo de semelhante face às suas colónias africanas, tal foi-lhe recusado⁵⁸; ele há filhos e enteados...

Mas mais iria vir na esteira disso. Citando ainda John Chipman, em 1987, "*[i]n the mid 1970s concern centered for some time on problems in South Africa. Fears of the putative Soviet campaign of 'total onslaught' in southern Africa led to worries that strategic materials located there would be lost to the West or that the Cape route might be effectively controlled by the Soviet Union. Inevitably there were a few who felt that NATO should act to prevent this from happening or should at least be prepared to protect its interests. Speculation that NATO developed extensive plans with South Africa*" A insistência provinha, nos já distantes anos 70 do século passado, do regime de *apartheid* então no poder na União Sul-Africana – mas não resultou: "*while some studies were done in the 1970s by Allied Command Atlantic on the defence of South Atlantic shipping and other contingencies south of the Tropic of Cancer it never received a license to plan operations*"⁵⁹. A ambição sul-africana era a de construir "uma espécie de SATO" que envolvesse tanto a África desde o Cabo Horn até à América Latina – o que redundou num fracasso retumbante para um 'Ocidente' compreensivelmente hesitante perante o regime de Pretória. Algum recuo dá-nos a vislumbrar aquilo que estava em jogo da perspectiva da África do Sul; tal como insistiu John Chipman há uma geração e noutra muito diferente conjuntura internacional, em 1987, "*South Africa's attempts to develop a South Atlantic Treaty Organisation must be seen in this light leaders in South Africa have consistently argued that Soviet naval activities in the South Atlantic might turn the area into a 'Communist lake' and have sought to enlist other governments into a loose military organisation in order to protect 'Western interests' in the area. In the late 1970s and early 1980s various Argentinian officials seemed openly to support the idea of a South Atlantic defence pact. Other countries in the region have been less enthusiastic. The statement by the Foreign Minister of Brazil in September 1976 to the effect that '[t]here is not the slightest possibility of establishing a collective security system in the South Atlantic, especially with the awkward and unwanted presence of South Africa, 'is perhaps typical of that*

⁵⁷ Foram estes os termos de uma Resolução do *North Atlantic Assembly Ministerial Meeting*, tomada em Paris na reunião que aí teve lugar entre 15 e 18 Dezembro de 1952.

⁵⁸ John Chipman (1987), "NATO and out of area insecurity", *Estratégia*, n. 3, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, no. 3, Lisboa. Segundo John Chipman, então director-Adjunto para a Segurança Regional do ISS, em Londres, "*[i]n October 1968 at a NATO meeting in Lisbon, the Portuguese Foreign Minister argued that 'the NATO Alliance should not be indifferent to the preservation for the West of vital strategic positions. We have never understood, for example, how one can separate the north Atlantic from the south Atlantic or how one can ensure the security of one without taking into account the security of the other'. The Portuguese government even offered NATO use of its bases in Africa in order to assist in the protection of the Cape route, but this offer was not taken up by other member states, who were more concerned that Portuguese policy in Africa lead to a smooth transition to independence for her African possessions*". A pretensão portuguesa não foi atendida. O Ministro era, evidentemente, Franco Nogueira, citado em Christopher Coker (1985), *NATO, the Warsaw Pact and Africa*: 54, RUSI Defence Studies Series, MacMillan.

⁵⁹ Johan Jorgen Holst (1986), "NATO and the Wider World: Strategic Interests and Domestic Constraints", *NUPI Notat*, August, p. 6.



country's approach⁶⁰. In the early months of the Reagan Administration there were some fleeting references by American officials visiting South American countries on the desirability of greater military collaboration among South Atlantic powers, but the difficulty in bringing the relevant parties together meant that the idea was never carried very far⁶¹. Com efeito, "while some studies were done in the 1970s by Allied Command Atlantic on the defence of South Atlantic shipping and other contingencies south of the Tropic of Cancer it never received a license to plan operations"⁶². Mesmo ao nível do fosso (ou, talvez melhor, da fenda) que liga e separa as dimensões discursivas em que temos posto os olhos e as práticas concretas levadas a cabo, parece claro também haver "famílias" desavindas...

É certo que o Mundo bipolar dos *cold warriors* morreu e que agora o tabuleiro e as regras do jogo mudaram. Parece-me, no entanto, que a nova sabedoria convencional tem tido menos olhos e mais barriga do que conviria. Pois que a puxar os fios à meada, desfazendo ilusões, há em paralelo movimentações macro, por assim dizer. Seguramente mais sério – embora menos fácil de ponderar – tem sido o estabelecimento de laços cada vez mais densos entre Hugo Chavez e o Presidente russo Dmitri Medvedev e o iraniano Mahmoud Ahmadinejad. Bem como o apoio que este último recebeu, directa e indirectamente, do então Presidente brasileiro Lula (e depois no da Presidente Dilma Rousseff) no que toca as pretensões nucleares persas. Num *coup de théâtre* político-diplomático curioso, umas semanas antes de o Brasil, enquanto membro não-permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, ter votado contra a ampliação das sanções ao Irão, Hans Rühle, um antigo Director-Geral da Política de Defesa Nacional do Ministério da Defesa alemão federal publicou, na em muitos sentidos ofensiva *Internationale Politik*, do *German Council for Foreign Relations*, um notável artigo intitulado "Brazil and the Bomb. Vexing nuclear activities in South America", pormenorizando as muitas actividades secretas de nuclearização de um Brasil que, também assim, estaria a esvaziar de conteúdo os Tratados de Não-Proliferação já tão fragilizados⁶³. É certo que a Presidente brasileira tem, desde então,

⁶⁰ O Ministro foi António Francisco Azeredo da Silveira, e viu-se citado em Andrew Hurrell (1983), 'The Politics of South Atlantic Security; A Survey of Proposals for a South Atlantic Treaty Organisation,' *International Affairs*, vol. 59, no. 2, Spring, p. 187.

⁶¹ *Ibid*, p. 191.

⁶² Johan Jorgen Holst, *op. cit.*: 6. Note-se não se tratou de uma mera hesitação da Aliança Atlântica perante uma África do Sul em perda de legitimidade internacional: mesmo provinda de outros círculos a ideia de uma arquitectura regional institucionalizada e coerente para o sul do Atlântico nunca teve grande *prise*, apesar do crescendo de problemas, ou porventura precisamente por causa deles: "the Falklands war sufficiently complicated the strategic situation in the region to put an end to whatever hopes some might have entertained for the establishment of a South Atlantic security system. If a few admirals steeped in Mahanite thinking have occasionally suggested the importance of uniting politically and operationally the North Atlantic and South Atlantic 'strategic spaces' these ideas have never held any currency at NATO or in national Alliance defence establishments". Nalguma medida, o problema era 'conceptual'. Como asseverou John Chipman, "[t]he North Atlantic Treaty Organisation (NATO) is committed to the defence of a certain region, yet that region has no special geographical meaning and exists only by virtue of the definition given to it in the treaty text. Though the contracting parties agree that the whole region is to be defended, in practice, planning takes place largely for the defence of Western Europe; there are no specific plans for what Europeans might do to bolster American territorial security. These two facts make it difficult to speak of NATO as a regional alliance in the strict sense of the term: no map clearly identifies the North Atlantic area, and security for the part of the area that does make geographic sense (Western Europe) largely guaranteed by an Alliance partner (the United States) whose homeland lies outside it. It is small wonder, therefore, that there should be doubts about how the Alliance should deal with threats that issue from outside the area". A resistência era, em grande parte, político-estrutural, e endógena à Organização – punha desde logo em evidência um limite que lhe era intrínseco, relativo à vontade dos Estados-Membros em colaborar mais do que o mínimo indispensável.

⁶³ O artigo pode ser facilmente encontrado em www.ip-global.org. Uma versão simplificada foi poucos dias antes da votação em Nova Iorque foi republicada inúmeras vezes, como o mostra uma simples busca.



de algum modo arrepiado caminho, moderando o discurso, substituindo Nelson Jobim, e distanciando-se da posição “neutra” relativamente ao Irão e às suas pretensões nucleares.

Mas de toda a evidência a inexistência de uma arquitectura consensual e robusta de segurança para o sul do Atlântico está a tornar-se muitíssimo perigosa nas paradas a que dá azo.

O que pode vir a significar tudo isto para Portugal e para o futuro da 'lusofonia'?

Terminarei com o que considero algum *educated guesswork* no que diz respeito às implicações potenciais, para os interesses portugueses e 'lusófonos', deste novo estado de coisas – a falta de quadros securitários robustos para uma região em efervescência e a óbvia necessidade para a eventual emergência de uma nova arquitectura de segurança para um Atlântico Sul que fervilha. Comecei por focar a América do Sul, virando-me depois para a África austral. Mas quero sublinhar, logo à partida, o enorme peso da 'Lusofonia' no Atlântico Sul tal como o defini.

Reiterando muito do que foi equacionado, e re-contextualizando-o no quadro maior da "lusofonia": dos oito Estados lusófonos existentes, cinco (o Brasil, Angola, Cabo Verde, a Guiné-Bissau e S. Tomé e Príncipe) estão aí implantados; três deles, porventura quatro (todos menos Cabo Verde) terão petróleo e outros recursos em enorme abundância. A língua principal dessa enorme bacia é o Português – e é nesse universo político que o grosso do desenvolvimento e crescimento económico têm tido lugar nessa região ressurgente. Nestas especulações finais gostaria de traçar limites ao que me parece possível, e delinear potencialidades. De algum modo populando-o com pormenores, afloro, neste quadro, questões a que aludi já, como a criação de um comando central norte-americano para a África, o AFRICOM; o renascimento da IV Esquadra americana, quase 60 anos depois da sua dissolução em 1950, com tudo o que isso soletra de derivas e implicações; o crescendo nos exercícios militares conjuntos; a corrida da China para ambas as costas do Atlântico Austral; a Rússia e a sua aproximação ao Bolívarianismo; e até, como veremos, a hipotética “reconexão”, pela via da exportação de modelos revolucionários e insurgentes, da América Latina para com a África – e a eventual centralidade, nesses quadros, da geografia insular Norte-Sul que tanto caracteriza esses mares austrais, postos, como vimos, numa espécie de coma virtual temporário desde o fim do comércio triangular atlântico pré-industrial. Quais as implicações disto para Portugal?

Sem ambicionar uma qualquer verdadeira resposta definitiva, cabe equacionar uma pergunta que a comece a esboçar. Qual o impacto desta desregulação e deste recentramento – chame-se-lhe assim – para o futuro de uma 'lusofonia' que, a ser construída, terá inevitavelmente o seu centro de gravidade no Atlântico Meridional? Não é fácil aventar uma leitura/solução plausível. Em todo caso parece ser excluir a ideia de que qualquer um dos Estados em que se fala português venha a liderar, por si

Para algum background histórico, são importantes, Ricardo Medeiros de Castro (2006), *Reinterpretando a cooperação nuclear entre Brasil e Argentina: as diversas nuances e perspectivas deste relacionamento no contexto mundial*, Universidade Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre, dissertação de Mestrado. Para um bom *background* histórico redigido por uma Professora de Yale, ver Jean Krasno (1994), “Non-proliferation: Brazil's secret nuclear program”, ORBIS.



só, esse entidade aparentemente tão ambicionada. E não será decerto óbvio que o Brasil, ou Angola, ambos em crescimento pujante, venham a encarar quaisquer construções supra-nacionais, ou mesmo intergovernamentais, como menos que lesivas dos seus interesses nacionais estritos e estreitos. Os norte-americanos, pelo seu lado, não parecem de todo inclinados a permitir uma desregulação securitária numa zona cada vez mais crucial para os seus interesses. Num Mundo ideal, a solução passaria, decerto, pelo alinhamento dos países lusófonos do Norte e do Sul do Atlântico com um projecto meta-regional que só os Estados Unidos estariam em condições de liderar. O facto pode ou não agradar-nos, de acordo com a nossa postura política e segundo os nossos interesses nacionais. Mas é um facto puro e duro, que convém assumir nas suas implicações – e não se será menos plausível que os norte-americanos abandonem a projecção de forças para sul que, numa espécie de novo corolário da Doutrina de Monroe, têm vindo a desencadear, do que conceber como logística e militarmente o Brasil consiga, em tempo útil e com a robustez necessária, acorrer aos tremores de terra securitários que se anunciam e que têm, infelizmente, vindo a crescer na longa e complexa e turbulenta costa oeste-africana que têm pela frente, do outro lado do mar.

Mesmo num cenário optimizado, a 'lusofonia', por outras palavras, está cada vez mais cativa de um *Mare Nostrum* onde, caso tenha um mínimo de realismo, não pode senão esperar ser um segundo violino⁶⁴. Portugal pode, é certo, tirar algum partido dos vários palcos e *fora*, em que simultaneamente participa – a NATO, a UE, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a "parceria estratégica" que mantém com a China, consubstanciada no "Fórum Macau", ou até, com menor autonomia, as Cimeiras Ibero-Americanas em que participa. Como o podem os seus equivalentes laterais do lado, designadamente, do Brasil e de Angola, nos *fora* nos quais cada um deles participa. Cabo Verde e São Tomé e Príncipe (e, embora noutra liga, a Guiné-Bissau) podem igualmente fazer valer a posição que têm enquanto *choke points* e zonas de alguma manifesta importância estratégica. Mas não poderemos, decerto, esperar muito daí, do que redundará em pouco mais do que um mero *posturing* multilateral. A questão, em boa verdade, não é a de sabermos se a 'lusofonia' conseguirá erigir, no Atlântico Meridional, uma arquitectura estável de segurança. É antes a de lograr não ficar de *fora* daquela construção securitária que, como parece inevitável, virá a ser aí erigida por outros, ficando nós – e desta feita porventura nós todos – no lugar de meros observadores passivos.

Referências Bibliográficas

Almeida, Paulo Roberto (1987). "Geoestratégia do Atlântico: visão do Sul", *Estratégia*, n. 3, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, 3, Lisboa, em <http://www.ieei.pt/publicacoes/exemplar.php?exemplar=40>

Alves, Ana Cristina (2010). "The Oil Factor in Sino-Angolan Relations at the Start of the 21st Century", Occasional Paper No. 55, *South African Institute of International Affairs*, Johannesburg.

⁶⁴ Para uma visão alternativa, é útil a leitura da entrevista intitulada "Um clube lusófono" de segurança", na qual o General Loureiro dos Santos, um português, defendeu, perante a jornalista Luísa Meireles, a 28 de Março de 2009, a viabilidade de uma entidade deste tipo que reúna o Brasil, Angola e Portugal; em <http://aeiou.expresso.pt/loureiro-dos-santos-quer-clube-lusofono-de-seguranca=f505869>. Curiosamente, num artigo posterior, a ideia já não aparece, designadamente em José Alberto Loureiro dos Santos (2011), "Uma Visão Portuguesa da Segurança no Atlântico Sul", *Nação e Defesa*, 128: 19-29.



Amador, Luís (2009). "Luís Amado defende "recentramento" no Atlântico e sublinha papel de Portugal pelas relações com África e Brasil" (Lusa, 26 de Março).

Anderson, Benedict (1990). *Imagined Communities*. London: Verso.

anónimo (2008). "Os grandes interesses no Atlântico Sul", *Revista Marinha*, Luanda, disponível a 04 de Março de 2011 em <http://www.mga.gv.ao/revistamarinha/edicao13/dossier07.htm>

Antunes, Cláudia (2010). "Ministro da Defesa ataca estratégia militar de EUA e OTAN para o Atlântico Sul" (*Folha de S. Paulo*, 4 de Novembro). descarregado da internet a 02 de Março de 2011 a partir de <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/825261-ministro-da-defesa-ataca-estrategia-militar-de-eua-e-otan-para-o-atlantico-sul.shtml>

APA (2010). "Youth league president remains defiant on nationalization of South African mines", disponível, por exemplo, na *Afrique Avenir*, em <http://www.afriqueavenir.org/en/2010/05/08/youth-league-president-remains-defiant-on-nationalization-of-safrican-mines/>

Assanuma, Emerson Costa (2011). "Mar, Oceanopolítica e Geopolítica", *Revista Marítima Brasileira*, vol.1, 1-3: 90-103, Brasil.

Barbosa Guerra, Wilson (2011). "O Brasil e a Segurança do Atlântico Sul", *Nação e Defesa* 128: 67-77.

Blume, Till and Matthias Mayr (2009). "Peace and Security in West Africa. Supporting Regional Organizations", *Konstanzer Online-Publikations-System (KOPS)*, disponível em <http://kops.ub.uni-konstanz.de/volltexte/2010/10690>

Castro, Fidel (2008). "Respuesta hemisférica yanqui: la IV Flota de intervención", *Radio Ciudad del Mar*, de Havana, Cuba, disponível no site original <http://www.rcm.icrt.cu/noticias/reflexionesfidelcastro/reflexionesfidelsobrefuerzamilitar.htm>

Chipman, John (1987). "NATO and out of area insecurity", *Estratégia*, n. 3, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, 3, Lisboa, disponível em <http://www.ieei.pt/publicacoes/exemplar.php?exemplar=40>

Coker, Christopher (1985). *NATO, the Warsaw Pact and Africa*: 54, RUSI Defence Studies Series, MacMillan.

Costa, Darc da Luz (2008). "Estratégia Nacional e Imigração", <http://www.cepen.org/2008/11/estrategia-nacional-e-a-imigracao-darc-costa/3/>

Deutsche Welle (2010). "Alemanha duplica exportações de armas", traduzido e republicado no Brasil a 15 de Abril de 2010 em <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5357723,00.html>.

Estratégia Nacional de Defesa, o texto está acessível em http://www.fab.mil.br/portal/defesa/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf

Ferraz de Menezes, Jaci Maria (2003). "Relações no Atlântico Sul. História e Contemporaneidade", tese de mestrado, Universidade do Estado da Bahia.

Ferolla, Sergio e Paulo Metri (2008). "Incertezas e cobiça sobre o petróleo do Brasil", *Monde Diplomatique*, em <http://diplo.uol.com.br/imprima2511>



Fonseca, Carmen (2011). "O Brasil e a Segurança no Atlântico Sul", *Nação e Defesa* 128: 77-93.

França, Humberto (2009). "O Brasil e o petróleo do Atlântico Sul", *Diário de Pernambuco*, 5 de Junho de 2009, republicado pelo Ministério brasileiro da Educação do Brasil, cujo texto integral está disponível em <http://www.fundaj.gov.br/notitia/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=16&pageCode=377&textCode=13194&date=currentDate>

Friedman, George (2012). "Considering a U.S.-Iranian Deal", *STRATFOR*, 24 de Janeiro, http://www.stratfor.com/weekly/considering-us-iranian-deal?utm_source=freelist-f&utm_medium=email&utm_campaign=20120124&utm_term=gweekly&utm_content=readmore&elq=8cdc8f6b74314329975fc1d7ad2edf46

Goldwyn, David L. e J. Stephen Morrison (2005). *A Strategic U.S. Approach to Governance and Security in the Gulf of Guinea*, edição do *Center for Strategic and International Studies* (CSIS), Washington.

Gorjão, Paulo (2010). "The end of a cycle: Rebalancing and redefining Portugal's foreign policy" (*IPRIS Lusophone Countries Bulletin*, No. 3, Janeiro), Lisboa.

_____(2010). "The repercussions of Brazil's increasing diplomatic assertiveness", *ViewPoints*, IPRIS, Outubro.

Gvosdev, Nikolas (2009). "Expand the West by Looking South", *Atlantic Council*, 7 de Junho.

Heidrich, A. L. (2008). "A relação entre espaço mundial e território nacional sob as dinâmicas da mundialização", in Oliveira, M. P.; Coelho, M. C. N; Corrêa, A. de M. (orgs.) *O Brasil, a América Latina e o Mundo: espacialidades contemporâneas*. Rio de Janeiro: Lamparina; Anpege, Faperj, vol 1, p. 77-91.

Holst, Johan Jorgen (1986). "NATO and the Wider World: Strategic Interests and Domestic Constraints", *NUPI Notat*, August.

Huntington, S., (1996). *Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon & Schuster.

Hurrell, Andrew (1983). 'The Politics of South Atlantic Security; A Survey of Proposals for a South Atlantic Treaty Organisation,' *International Affairs*, vol. 59, no. 2, Spring.

_____(1998). "An Emerging Security Community in South America?" in Emanuel Adler and Michael Barnett (eds), *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.

Interfax (2008). "Russia may send strategic bombers to Cuba, Venezuela", uma notícia provida de Moscovo, republicada no site norte-americano da *Bloomberg*, e a 04 de Março de 2011 disponível em http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=az_dyBk1Y3T0

International Boundary Research Unit (2010). "Argentina and UK claims to maritime jurisdiction in the South Atlantic and Southern Oceans", Durham University.

Jobim, Nelson A. (2010). Palestra de Encerramento da Conferência Internacional intitulada "O Futuro da Comunidade Transatlântica" (16-17 de Abril de 2010).



_____(2010). NATO presence in South Atlantic "inappropriate" says Brazil", *MercoPress* (16 de Setembro), disponível a 2 de Março de 2011, em <http://en.mercoPress.com/2010/09/16/nato-presence-in-south-atlantic-inappropriate-says-brazil>

Jones, Mark. P. (2011). "Argentina. Strategic Posture Review", *World Politics Review*, March, um artigo disponível em <http://www.worldpoliticsreview.com>

Keohane R. and Nye J., (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little Brown & Co..

Khanyile, Moses Bongani (2004). *South Africa's security relations with the Mercosur countries*, doctoral thesis, University of Pretoria, disponível em <http://upetd.up.ac.za/thesis/available/etd-03242004-150754/>

Krasno, Jean (1994). "Non-proliferation: Brazil's secret nuclear program", ORBIS.

Large, Daniel, Christopher Alden and Ricardo Soares de Oliveira (org.), (2008). *China Returns to Africa: a Rising Power and a Continent Embrace*, Hurst Publishers and Columbia University Press.

Liberman, Peter (2001). "The Rise and Fall of the South African Bomb", *International Security*, vol. 26, no. 2. (Autumn): pp. 45-86.

Loureiro dos Santos, José Alberto (2009). "Um 'clube lusófono' de segurança", *Expresso*, a 28 de Março, disponível em <http://aeiou.expresso.pt/loureiro-dos-santos-quer-clube-lusofono-de-seguranca=f505869>

_____(2011). "Uma Visão Portuguesa da Segurança no Atlântico Sul", *Nação e Defesa*, 128: 19-29.

Lubeck, Paul M., Michael J. Watts and Ronnie Lipschutz (2007). *Convergent Interests. US energy security and the 'securing' of Nigerian democracy*, International Policy Report, Center for International Security. Maclay, Jeffrey D., Matthew Potter, Robert R. Scott, Matthew W. Sibley (2009), *The Fourth Fleet. A Tool of U.S. Engagement in the Americas*, Center for Strategic and International Studies, Washington.

Marques Guedes, Armando (2007). "A 'Linha da Frente'. Do Sudoeste dos Balcãs à Ásia Central", *Geopolítica*, 1: 19-77, Centro Português de Geopolítica, Lisboa também disponível para download num site brasileiro do CEPEN, em <http://www.cepen.org/2010/03/a-%e2%80%99clinha-da-frente%e2%80%9d-do-sudoeste-dos-balcas-a-asia-central/>].

_____(2010). "La lusofonia nella partita del Sud-Atlantico", *Limes* 5-2010: 55-67, *Rivista Italiana di Geopolitica*, numero speciale, *Il Portogallo è grande*, Italia.

_____(2010). "A Nova Geopolítica do Atlântico Sul", *Revista de Marinha*: 20-24, Lisboa.

Marques Guedes, Armando e Luís Elias (2011). *Controlos Remotos. Dimensões Externas da Segurança Interna em Portugal*, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e Almedina, Lisboa e Coimbra.

Matos, João Baptista de (2010). "A importância do Atlântico Sul", um trabalho publicado a 2 Fevereiro de 2010, disponível em <http://www.cepen.org/2010/02/a-importancia-do-atlantico-sul/>, CEPEN, Brasília.



Mira Gomes, João (2010). "Relação com Atlântico Sul "sem preconceitos"" (Lusa, 27 de Setembro).

Moniz Bandeira, Luiz Alberto (2008). "A importância geopolítica da América do Sul na estratégia dos Estados Unidos", *Revista Espaço Acadêmico*, 89, <http://www.espacoacademico.com.br/089/89bandeira.htm>

Montenegro, German (2010). "O Atlântico Sul está se tornando uma região cada vez mais tensa", *Opera Mundi*, a 2 de Abril de 2010, consultada em http://operamundi.uol.com.br/noticias_ver.php?idConteudo=3500

Nação e Defesa (2011). O Mar no Espaço da CPLP, número 128 da publicação periódica do Instituto da Defesa Nacional, Lisboa.

Nascimento Rodrigues, Jorge (2002). "A corrida ao ouro negro do Atlântico Sul", em *O Ardina na Crise*, em <http://www.janelanaweb.com/crise/corrida.html>

NATO (2010). *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement*, Brussels.

NATO Press Release (2006). "NATO Exercise Steadfast Jaguar", 6 de Junho, informação de carácter oficial, disponível em http://www.nato.int/shape/issues/shape_nrf/sfjg06/pressrel.htm

Nye, Joseph, (1971). *Peace in parts: Integration and conflict in regional organizations*, Boston, Little, Brown & Co.

Palmer, Liz and Gary Milhollin (2004). "Brazil's Nuclear Puzzle", *Science*, edição de 22 Outubro de 2004, <http://www.wisconsinproject.org/pubs/articles/2004/BrazilsNuclearPuzzle.htm>

Parish, Randall and Peceny, Mark (2002). "Kantian Liberalism and the Collective Defense of Democracy in Latin America," *Journal of Peace Research* 39(2): 229–50.

Passos, Eduardo (2011). "Obama, Brasil e as aspirações de uma potência emergente", um *Briefing do Contraditório think-tank*, disponível em <http://contraditorio.pt/admin/source/files/>

Pesce, Eduardo Italo (2005). "A nova política de defesa nacional", *Segurança e Defesa*, http://www.segurancaedefesa.com/Nova_PDN.htm

_____(2010). "O Atlântico Sul no contexto sul-americano de segurança e defesa", publicado no *Monitor Mercantil* de 9 de Julho de 2010, Brasil.

Pimenta, Angela (2010). "França confiante na compra dos caça Rafale pelo Brasil em 2010", no *Portal Exame* de 21 de Setembro de 2010, em <http://portalexame.abril.com.br/blogs/esquerda-direita-e-centro/2010/09/21/franca-confiante-do-anuncio-da-compra-de-cacas-rafale-pelo-brasil-em-2010/>.

Pinheiro, António (2006). "Modelos de 'africanização' das Operações de Apoio à Paz", *Nação & Defesa* 114 - 3.ª série, pp. 141-168.

Ploch, Lauren (2010). *Nigeria*, CRS Report for Congress, Washington.

Política de Defesa Nacional (2005). Um Decreto cujo texto integral está disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004_2006/2005/Decreto/D5484.htm.

Poder Aéreo (2009). "Dassault oferece itens adicionais para tentar vender o Rafale para o Brasil", publicada a 19 de Novembro de 2009, e disponível em



<http://www.aereo.jor.br/2009/11/14/dassault-oferece-itens-adicionais-para-tentar-vender-o-rafale-para-o-brasil/>

Pravda (2008). "Venezuela e Brasil podem criar Organização do Tratado do Atlântico do Sul", edição em língua portuguesa de 14 de Abril de 2008, disponível em: <http://port.pravda.ru/mundo/22354-criar-0>

Reis da Silva, André Luiz (2009). "A América do Sul na política externa do Governo Fernando Henrique Cardoso, um legado para o Governo Lula?", Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) do Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados (ILEA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Rizzo de Oliveira, Eliézer (2009). "A Estratégia Nacional de Defesa. Reorganização e Transformação das Forças Armadas", *Interesse Nacional*: Abril/Junho, 71-83, Brasil.

Rodrigues, Silvério T. (1984). *The Strategic Importance of the Portuguese Atlantic Islands*, trabalho de curso apresentado no *The Marine Corps Command and Staff College*, Quantico, Virginia, disponível em <http://www.globalsecurity.org/military/library/report/1984/RS.htm>

Rühle, Hans (2010). "Brazil and the Bomb. Vexing nuclear activities in South America", *Internationale Politik*, German Council for Foreign Relations, Berlin.

Russett, Bruce (1967). *International Regions and the International System*, Chicago, Rand McNally.

Saraiva, José Flávio Sombra (2010). "The new Africa and Brazil in the Lula era, the rebirth of Brazilian Atlantic Policy", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53: pp: 169-182 disponível em <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=35815571010>

Saraiva, Flávio Sombra e Irene Vida Gala (2000). "O Brasil e a África no Atlântico Sul. uma visão de paz e cooperação na história da construção da cooperação africano-brasileira no Atlântico Sul", disponível em bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/aladaa/sombra.rtf.

Seabra, Pedro (2009). "A summer fling in South America. U.S. bases and a weapons race", *ViewPoints*, IPRIS, Outubro.

_____(2010). "UNASUR. South America's wishful thinking", *ViewPoints*, IPRIS, Fevereiro.

_____(2010). "South Atlantic crossfire. Portugal in-between Brazil and NATO", IPRIS, *Viewpoints*, descarregável em 2 de Março de 2010 de www.ipris.org/php/download.php?fid=304

_____(2010). "ECOWAS and the Brazilian foothold in Africa", *ViewPoints*, IPRIS, Setembro.

_____(2011). "An ocean apart. Angola, Brazil and the need for a strategic framework", *ViewPoints*, IPRIS, Março.

Senhoras, Elói Martins (2009). "Securitização internacional e o Conselho de Defesa Sul-Americano", disponível em <http://mundorama.net/2009/08/05/securitizacao-internacional-e-o-conselho-de-defesa-sul-americano-por-eloi-martins-senhoras/>.



Soares de Oliveira, Ricardo (2007). *Oil and Politics in the Gulf of Guinea*, Hurst Publishers and Columbia University Press.

Svartman, Eduardo Mjunhoz (2006). "As Relações do Brasil com a África Lusófona nos anos 70", *História: debates e tendências-Passo Fundo*, vol. 6, nº 1, pp. 5-21, Universidade de Passo Fundo.

Trindade Duarte, Júlio J. (2010). "A aproximação com a África durante o Governo Lula, motivações e estratégias", Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

Urt, João Nackle (2009). *Construção de Confiança na América do Sul. A política externa do governo Figueiredo (1979-1985)*, uma tese de mestrado apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

Vieira Matias, Nuno (2010). "A geopolítica do Atlântico Sul", *II Congresso Os Mares da Lusofonia*, trabalho ainda não-publicado, Cascais.

Villa, Rafael A. D. e Manuela T. Viana (2010). "Security issues during Lula's administration. from the reactive to the assertive approach", *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (special edition): 91-114.

Visentini, Paulo G. Fagundes (2009). "O Brasil e a Cooperação Sul-Sul no Pós-Guerra Fria. Políticas externas comparadas, relações bilaterais e multilaterais com as 'potências emergentes'", Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) do Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados (ILEA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Visentini, Paulo G. Fagundes e Analúcia Danilevicz Pereira (2009). "A política africana do governo Lula", Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) do Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados (ILEA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

A ECONOMIA COSMOPOLITA GLOBAL, O EURO E A ECONOMIA PORTUGUESA

Manuel Farto

mfarto@ual.pt

Professor Associado no Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa (UTL). Licenciado em Economia pelo ISEG, Doutor em Economia pela UTL por equivalência do doutoramento em *Histoire de la Pensée Économique*, obtido na Universidade de Paris-X, Nanterre. É Professor Visitante da Universidade de Orléans (França) e da Universidade Federal da Paraíba (Brasil), e subdirector da revista JANUS (UAL/Público). Exerceu vários cargos públicos, designadamente de Chefe de Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e Subdirector Geral do Ensino Superior e académicos, tendo sido Vice-Presidente do Conselho Directivo do ISEG. Participou em várias conferências nacionais e internacionais e publicou vários artigos em revistas e livros. Os seus principais interesses de investigação são: Macroeconomia, Economia Internacional, História do Pensamento Económico e Política económica

Resumo

Apesar das circunstâncias externas favoráveis a economia portuguesa desenvolveu na última década um modelo de *desequilíbrio e dependência* sustentado no *desequilíbrio produção/consumo* e financiado pelo exterior, que se traduziu num crescimento anémico, graves défices e dívidas explosivas, não se distinguindo, na sua natureza, dos modelos populistas latino-americanos do passado. Restrições relacionadas com a adopção do euro e política económicas inadequadas constituem-se como as causas determinantes deste processo e simultaneamente como barreiras à sua superação. A política de desvalorização interna/recessionista, erradamente apresentada como um substituto próximo da desvalorização externa/expansionista, subestima os efeitos recessivos sobre a procura e o seu agravamento em ambiente de forte endividamento, potenciando uma espiral deflacionista que tende a pôr em causa a política de austeridade, indispensável para reduzir os *desequilíbrios* existentes.

As dúvidas quanto aos benefícios do abatimento de todos os obstáculos (incluindo monetários) ao comércio livre entre países de desenvolvimento muito desigual, de há muito manifestadas por Friedrich List, revigoram-se. Na ausência de moeda, a soberania e discricionariedade da política orçamental reduzir-se-ão a favor de regras prescritas, limitando as políticas económicas a quadros micro e meso-económicos. Na inexistência de um mecanismo cambial autónomo, o sector exportador "*sets the pace*" no longo prazo ao crescimento da economia e dos salários, ao mesmo tempo que a impossibilidade de desvalorização tende a desenvolver processos cumulativos *desequilibrantes* só absorvidos pela ocorrência de crises. Limitar a ocorrência destas exige políticas salariais e sociais cadenciadas, elevar o ritmo de crescimento do produto e dos salários impõe o desenvolvimento de um sector exportador de elevado valor acrescentado. Tal é o estreito caminho da política e da estratégia que se apresenta à economia portuguesa.

Palavras chave:

Economia cosmopolita; euro; economia portuguesa; crise; *desequilíbrio*; deflação salarial; desvalorização; política macroeconómica; procura; sustentabilidade da dívida; crescimento

Como citar este artigo

Farto, Manuel (2012). "A economia cosmopolita global, o euro e a economia portuguesa". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 3, N.º 1, Primavera 2012. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol3_n1_art2

Artigo recebido em Abril de 2012 e aceite para publicação em Maio de 2012



A ECONOMIA COSMOPOLITA GLOBAL, O EURO E A ECONOMIA PORTUGUESA

Manuel Farto

**"These are the times that try men's souls"
(Thomas Paine, *The Crisis I*, December, 1776)**

1. Introdução

As economias da periferia da Europa enfrentam hoje uma situação particularmente difícil que ameaça toda a Europa com importantes projecções na economia global. A economia grega entrou em efectiva bancarrota enquanto a portuguesa parece querer seguir um caminho dramaticamente semelhante. Compreender a natureza dos desequilíbrios que conformam a realidade da situação portuguesa e as condições da sua superação exige a consideração do quadro e das dinâmicas onde a economia portuguesa se insere. Proceder a uma reflexão sobre as políticas em curso para superar a actual crise e a discutir as condições de retoma a uma trajectória de crescimento económico e convergência real constituem igualmente objectivos do presente trabalho.

Começaremos por examinar e sistematizar o modo como se deu a inserção da economia portuguesa nas dinâmicas internacionais e em particular na área do euro da União Europeia definindo três períodos: a integração europeia e o progresso económico e social, o euro e a estagnação e a recessão e a dívida

No ponto 3 desenvolveremos uma reflexão que permite entender a natureza do modelo que se foi sistematizando na economia portuguesa, baseado no desequilíbrio fundamental entre produção e consumo que mimetiza o modelo de estagnação e dependência, com inevitáveis tendências explosivas, conhecidos em décadas anteriores noutros contextos e regiões.

Prosseguiremos com a análise da política económica que tem vindo a ser desenvolvida sobretudo na sua componente de deflação salarial que consideramos o eixo fundamental. Para além dos aspectos psicológicos, clarificaremos a diferença essencial entre a desvalorização externa/expansionista e a desvalorização interna/recessionista, sublinharemos a subestimação geralmente feita sobre os efeitos da redução dos salários na procura interna, sobretudo em situações de endividamento elevado, para constatar, enfim, a reduzida e duvidosa experiência actualmente existente sobre a implementação de tais políticas.

Finalmente, e antes de concluir, faremos uma digressão sobre as teorias dominantes sobre comércio externo que enaltecem os benefícios do comércio livre em todas as circunstâncias e a análise de Friedrich List em *Sistema Nacional de Economia Política* (1841) duvida destes benefícios quando existem diferenças substanciais de desenvolvimento e produtividade o que é particularmente significativo em sistemas de padrão único. Clarificaremos seguidamente as consequências da inexistência de moeda



e política monetárias próprias para a política orçamental que tenderá a reger-se por regras com reduzido espaço para as políticas descricionárias. Procuraremos ainda mostrar que na ausência de mecanismo cambial autónomo o ritmo de crescimento das exportações “*sets the pace*” no longo prazo ao crescimento da economia, ao mesmo tempo que a impossibilidade de desvalorização tende a desenvolver processos cumulativos desequilibrantes só absorvidos pela ocorrência de crises. Limitar a ocorrência destas exige uma política salarial e social cadenciadas pelo progresso exportador e um Estado restrito na sua estrutura que não necessariamente nas suas funções.

2. A inserção da economia portuguesa nas dinâmicas internacionais

A primeira realidade que se apresenta à economia portuguesa é a de um contexto internacional caracterizado pela *aceleração da globalização* e pela sua *inserção na área do euro da União Europeia*. Por seu lado, a aceleração da globalização comporta várias vertentes das quais duas nos parecem essenciais, o desenvolvimento de uma *nova geoeconomia* e um *crescimento da desigualdade na distribuição doméstica do rendimento*, ambas estatisticamente observáveis.

A nova geoeconomia caracteriza-se pela reorientação da dinâmica de crescimento para novas áreas do globo, apoiada sobretudo no crescimento económico dos países emergentes (Farto e Morais 2008), relativamente às quais a nossa economia se encontra descentrada e com relações muito limitadas. Esta situação impede-nos de tirar proveito desta dinâmica de crescimento mas não evita a agudização da concorrência à escala global designadamente nos nossos mercados tradicionais e em faixas tecnológicas e padrões de especialização comparáveis.

Uma segunda característica deste processo de globalização relaciona-se com o desenvolvimento de uma acentuada pressão internacional à manutenção de sistemas de distribuição muito desiguais nos países emergentes de maior dinâmica de crescimento e ao crescimento da desigualdade interna em países desenvolvidos onde o capitalismo de há muito se apresenta com “*um rosto humano*” aumentando as pressões competitivas e limitando o desenvolvimento da procura¹ (Farto e Morais 2008 e OCDE, 2010).

O segundo grande eixo da nossa inserção externa, que tem condicionado de maneira decisiva o actual processo de desenvolvimento, relaciona-se com a integração de Portugal na zona euro da União Europeia e em particular com as condicionantes ou escolhas de maior relevo. Referimo-nos em particular *aos efeitos do alargamento, à adopção do euro e à orientação da política monetária* seguida.

Neste processo de integração europeia podemos considerar *três períodos da economia portuguesa*: A primeira fase da nossa integração na União Europeia (EU), apoiada no choque favorável da oferta a nível internacional, alargamento dos mercados, investimento internacional e fundos estruturais, correspondeu a um período de forte crescimento da actividade económica. É o período da **convergência** que se desenvolveu até ao final da década de 90 (3º Trimestre de 1999). A segunda fase, de **divergência** corresponde à adesão à moeda única e está associada à estagnação

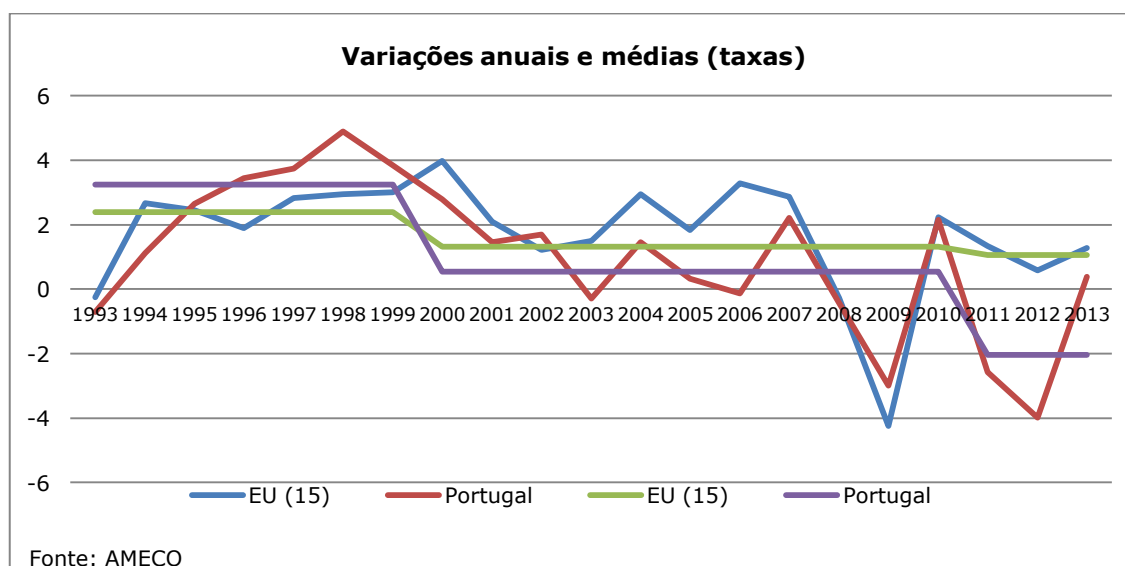
¹ Esta poderá fornecer uma importante razão para a explosão do endividamento designadamente da economia americana para manter padrões de vida que a nova distribuição do rendimento põe em causa.



económica, ampliação de todos os desequilíbrios da economia portuguesa e endividamento galopante. A terceira fase na qual nos encontramos que corresponde a um período de **recessão** dramática.

A evolução das taxas de variação do produto interno bruto (PIB) apresentadas no gráfico que se segue, em especial a das taxas médias, ilustra claramente as três fases a que fazemos referência.

Gráfico 1



2.1. A integração europeia e o progresso económico e social

O relançamento da actividade económica em 1985 deu-se num contexto que se assemelha a um pequeno milagre, criando ilusões quanto ao futuro. O "choque externo" exprimiu-se na acção conjugada de vários acontecimentos designadamente a queda do dólar, a descida das taxas de juro internacionais, a descida acentuada do preço do petróleo e das matérias-primas, ao mesmo tempo que internamente um bom ano agrícola e pluviométrico contribuiu para a redução das importações em especial no sector energético. Em consequência, a balança corrente (BC) apresentou um saldo positivo que levou o governo da época a prescindir da utilização de 185,7 milhões de DSE (Direitos de Saque Especiais), representando 40% do valor anteriormente acordado com o FMI (Farto e Mendonça, 2006).

Ao mesmo tempo que a integração na UE criava um movimento de expectativas favoráveis nos empresários portugueses, designadamente em relação às novas facilidades de acesso aos mercados europeus, algumas empresas internacionais assumiam uma confiança acrescida em relação às possíveis operações em território português, beneficiando em particular de uma mão-de-obra significativamente mais barata para o mesmo nível de formação e qualificação. Estas forças contribuíram decisivamente para um dos melhores período de desenvolvimento da economia portuguesa e seguramente o melhor do Portugal democrático.



Portugal pode conciliar um forte impulso externo com o processo de integração e manter uma barreira de protecção fundamental: a moeda própria.

2.2. O euro e a estagnação

A partir de 2002 afirma-se claramente o período de **estagnação** e de **divergência real** da economia portuguesa. Apesar da possibilidade de acesso a amplos mercados, a vastos e variados meios de financiamento e de ter beneficiado, pelo menos inicialmente, de custos do trabalho relativamente baixos, vantagem que pouco a pouco se foi degradando ao longo do tempo, a economia portuguesa só muito insuficientemente tirou partido destes factores, mantendo uma fraca capacidade competitiva. A fragilidade e vulnerabilidade do sistema produtivo, assente numa especialização limitada e em actividades de tipo mais ou menos tradicional, de fraca produtividade e de pouco valor acrescentado, conduziram a uma competitividade reduzida e uma capacidade exportadora limitada decorrente da hipotrofia de sectores de bens e serviços transaccionáveis².

A degradação das cotas das exportações portuguesas à escala global e à escala europeia (ainda que menos acentuada) e uma ligeira melhoria em termos de serviços à escala global (mas não europeia) configura uma perda lenta mas persistente da competitividade. A análise da evolução da taxa de câmbio real (calculada com base nos custos unitários da produção) das actividades transaccionáveis revela um padrão de progresso das economias do norte da Europa e dificuldades competitivas das economias do Sul, designadamente Portugal que regista uma perda de competitividade na última década de cerca de 15% (Mateus, 2010).

A abertura ao exterior manteve uma pressão persistente sobre os sectores expostos à concorrência internacional, criando uma significativa assimetria no crescimento dos preços desfavorável ao sector dos bens transaccionáveis (Farto e Mendonça, 2006). A divergência entre o crescimento dos preços de produção para o conjunto da economia e o crescimento dos preços da exportação atingiu durante a década 7% o que significa um referencial para a formação dos preços e rendimentos muito mais restritivos para as actividades transaccionáveis. A maior inflação nos bens e serviços mais abrigados da concorrência externa permitiu drenar recursos de melhor qualidade para estas actividades reduzindo as potencialidades de desenvolvimento e o sucesso no sector dos bens transaccionáveis.

É certo que houve factores externos desfavoráveis entre os quais integramos o alargamento a Leste e a política monetária do banco central europeu (BCE). O *alargamento da UE* a Leste acentuou a pressão competitiva sobre a nossa economia designadamente em segmentos industriais, tanto em países terceiros como no nosso próprio país, conduzindo a reduções drásticas da sua base produtiva ou simples destruição; ao mesmo tempo que novos países se assumiam como uma alternativa mais favorável para o investimento internacional. Os benefícios, que Portugal retirara inicialmente do alargamento, deslocavam-se agora para novos horizontes mais a Leste.

² A fraca tradição produtiva e industrial do país tem-se arrastado ao longo do tempo, associada a uma aversão ao risco empresarial persistente e a uma propensão a inovar frágil, à subestimação das actividades exportadoras e insuficiente importância atribuída à educação e cultura.



A política monetária levada a cabo pelo BCE também contribuiu para o agravamento dos problemas do conjunto da zona euro e para a sua estagnação neste período com reflexo na economia portuguesa. Temos sustentado que a orientação restricionista da política monetária é inadequada para uma zona monetária não óptima como a existente actualmente. Consideramos em particular que um “*target*” de 2% para a inflação é objectivamente deflacionista (Farto, 2006 e 2009) não permitindo, sem reduções de salários nominais, os ajustamentos intersectoriais e inter-regionais que as dinâmicas económicas impõem.

Como podemos observar na tabela seguinte as variações do PIB desde a adopção do euro até 2008 são em muitos países significativamente inferiores às variações no período idêntico precedente. Irlanda e Portugal seriam nesta comparação os grandes perdedores, Grécia e Finlândia os grandes ganhadores. Todavia, se tomarmos um período mais alargado, até 2012, que compara com igual período anterior, só há perdedores, com notáveis resultados para Portugal e Irlanda mas igualmente com perdas importantes para um vasto conjunto de países. A crise e as hesitações da política monetária parecem estar a eliminar os ganhos que eventualmente pudessem ser imputados à moeda comum.

Tabela 1

País	89/98	99/08	Desvio	85/98	99/12	Desvio
Áustria	24,84	22,82	-2,02	36,07	25,80	-10,27
Bélgica	21,99	19,69	-2,30	37,82	21,18	-16,63
Finlândia	12,58	32,29	19,70	32,19	30,10	-2,09
France	16,07	17,59	1,52	32,77	18,63	-14,14
Alemanha	21,42	15,02	-6,40	36,02	17,24	-18,78
Grécia	16,66	37,08	20,42	24,07	13,52	-10,55
Irlanda	72,10	49,45	-22,66	94,85	40,10	-54,75
Itália	13,68	11,81	-1,87	29,98	5,98	-24,01
Luxemburgo	46,42	45,88	-0,54	99,35	42,95	-56,40
Holanda	30,77	21,40	-9,36	47,69	20,00	-27,70
Portugal	34,86	12,45	-22,42	68,49	5,52	-62,97
Espanha	25,48	34,02	8,54	51,67	27,46	-24,21

Regressando a Portugal, o que é verdadeiramente notável é que nem a política consumista dos portugueses apoiada em crédito barato nem a política económica e social fortemente expansionista foram suficientes para animar uma economia em movimento estagnante.

Todavia, se as políticas referidas não contribuíram para ultrapassar a tendência estagnacionista foram decisivas no desenvolvimento dos desequilíbrios que entretanto se foram aprofundando, conduzindo à presente crise que atravessamos. A política económica errou *por acção* na condução da política orçamental³, no desastre das

³ Mantiveram-se políticas orçamentais expansionistas mesmo em períodos de expansão económica, quando se impunha a consolidação das contas públicas, persistiu-se nas bonificações ao crédito à habitação, ao



parcerias público – privadas⁴ e nalgumas reformas mal conseguidas⁵, por omissão na ausência das reformas estruturais indispensáveis designadamente do mercado de trabalho e da justiça.

De facto, um conjunto de políticas populistas, desenvolvidas a destempo, contribuiu para o acentuar os desequilíbrios estruturais da economia designadamente para o descontrolo da dívida interna e externa. *"Portugal foi o primeiro país a violar o Pacto de Estabilidade logo em 2001. Desde então, violou-o todos os anos, se esquecermos as medidas extraordinárias, excepto em 2007 e 2008"* (Neves, 2011: 217).

Diríamos em síntese que, entre os múltiplos factores que sempre influenciam uma economia, o euro e a política económica inadequada foram o pai e mãe de todos os problemas que presentemente enfrentamos. A adopção de uma moeda sem estado por um conjunto de países que prescindiram da sua própria moeda criou uma nova realidade não suficientemente testada, com consequências ainda não inteiramente observadas e analisadas designadamente em termos da condução da própria política económica.

2.3. A recessão e a dívida

O modelo em que assentou o crescimento da economia nas últimas décadas conduziu à estagnação do crescimento económico e à recessão, ao agravamento dos desequilíbrios, e, em particular, à incapacidade em assegurar o financiamento da economia e do estado em condições aceitáveis.

De facto, ao mesmo tempo que as tendências estagnacionistas da economia se faziam sentir, as novas condições monetárias⁶ que propiciavam melhor (e mais barato) recurso ao crédito e o acesso a dinheiro fácil obtido por via dos apoios comunitários⁷ acentuaram e desenvolveram atitudes e comportamentos de imitação, excessivamente consumistas, elevando a despesa das famílias e o endividamento. Esta preferência pelo presente, traduzida na redução da poupança e no aumento exuberante do consumo, que caracterizou o comportamento geral dos agentes económicos em Portugal, em particular os agentes públicos, sem correspondência no crescimento da capacidade produtiva nacional, conduziu ao desequilíbrio persistente das contas externas e públicas e ao consequente aumento das dívidas privadas e públicas, designadamente na componente externa.

mesmo tempo que a redução das taxas de juro embaratecia o custo do dinheiro, introduziu-se o denominado novo sistema retributivo da função pública induzindo subidas nos custos unitários do trabalho sem ter em conta a competitividade externa.

⁴ O interesse público nem sempre foi devidamente salvaguardado enquanto a deterioração da Justiça veio contribuindo para o avolumar do caos na nossa vida colectiva, gerando enormes preocupações quanto ao devir do nosso sistema democrático.

⁵ As reformas da administração pública através da criação de um número significativo de Institutos, novos ou por transformação de Direcções Gerais, e alargamento de funções sociais sem ter em conta a situação real da economia nacional conduziram ao aumento das "gorduras" do Estado. As tentativas levadas a cabo em relação à fiscalidade e justiça produziram os mesmos resultados: o aumento dos desequilíbrios estruturais e dos custos de contexto da economia portuguesa.

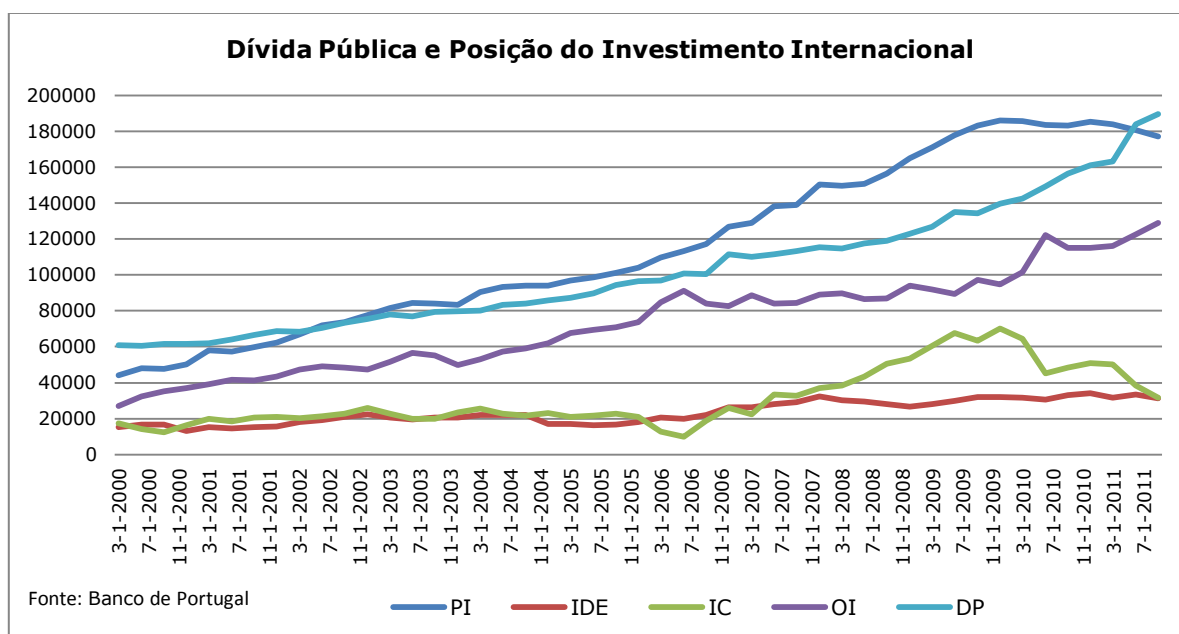
⁶ A adesão ao euro tem sido por vezes questionada a diversos títulos. É hoje claro e indiscutível que algumas das suas consequências negativas, em particular nos efeitos gerados sobre a competitividade externa da economia, não terão sido suficientemente levadas em linha de conta.

⁷ O acesso relativamente fácil a fundos comunitários contribuiu para o desenvolvimento da corrupção, do clientelismo político e da subsídio - dependência e influenciou atitudes consumistas que contribuíram para a redução da poupança e para o aumento sustentado de novas necessidades, satisfeitas através de uma importação crescente.



Portugal é hoje inequivocamente um grande devedor, em relação ao PIB, à escala internacional, quaisquer que sejam os critérios utilizados. A figura apresenta um retrato da evolução da dívida pública portuguesa (DP), em milhões de euros, que triplicou desde 2000 ultrapassando o valor do PIB e da posição do investimento internacional que permite igualmente a percepção do insustentável crescimento da dívida externa, particularmente visível na evolução da variável *Outro Investimento* (OI). A posição do investimento (PI) reflecte ainda a estagnação do investimento directo (IDE) e a queda conjuntural do investimento em carteira (IC).

Gráfico 2



Preocupante ainda tem sido a dinâmica recente do seu agravamento, implícito no gráfico. Em termos de dívida pública, Portugal situava-se em 2011 em 7º lugar numa amostra de 38 países, integrando um grupo rico e poderoso de países e acompanhando de perto a Irlanda, Grécia e Espanha, para além dos EUA e do Reino Unido, os quais registaram agravamentos do rácio da dívida ainda mais graves do que Portugal entre 2009 e 2011 (Farto, 2011a).

Assim, o elevado nível da dívida e o seu agravamento dramático recente, tanto no plano governamental como no plano externo, tornaram-se uma bomba relógio de hora imprecisa mas fatal que condiciona de maneira notável qualquer estratégia de política económica, obrigando a uma orientação recessiva no presente e exigindo a libertação de recursos para manter um elevado serviço da dívida no futuro.

3. Um modelo explosivo de estagnação e desequilíbrio

A sistematização do percurso da economia portuguesa nas últimas décadas permitiu constatar a partir da adesão ao euro de duas tendências claras: um crescimento anémico, praticamente estagnação, e o desenvolvimento de desequilíbrios importantes

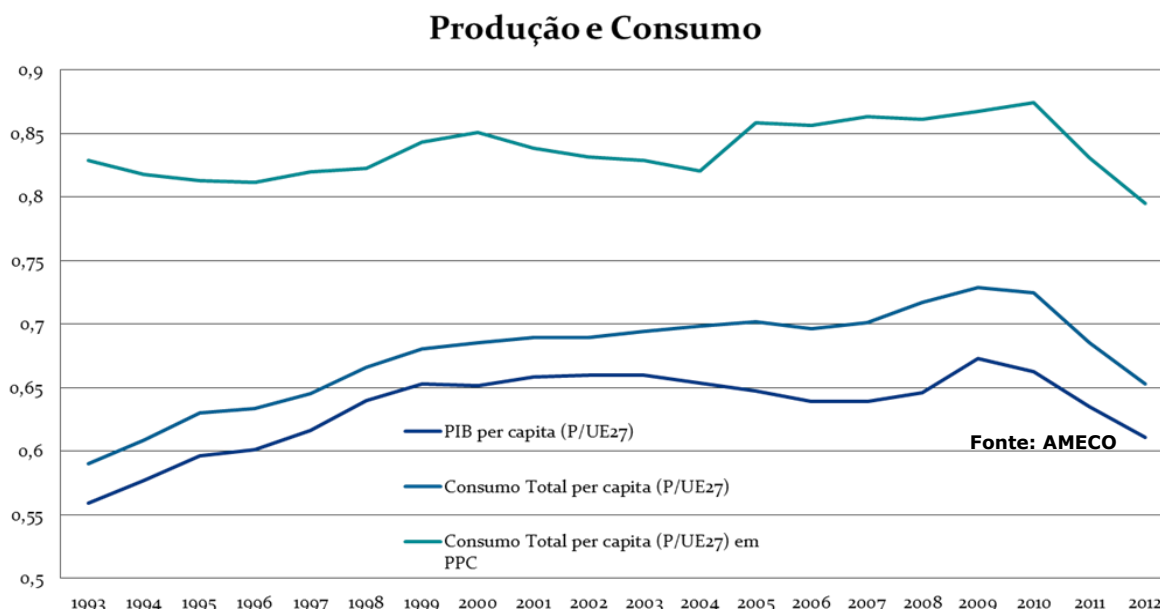


e persistentes nas contas públicas e externas. Importa agora precisar a natureza das relações dominantes que se foram desenvolvendo ao longo deste percurso.

3.1 O desenvolvimento do desequilíbrio fundamental entre produção e consumo

Se compararmos a capacidade de criar riqueza medida pelo PIB com o nível de consumo português podemos observar que na geração de riqueza Portugal representa 64,6% da média da UE27 enquanto no consumo se situa em 67,3%. Esta diferença, expressão porventura das nossas preferências individuais e colectivas, constitui um indicador muito expressivo dos enormes desequilíbrios acumulados e dá indicações da dimensão da correcção necessária.

Gráfico 3



Como foi anteriormente referido, a perda de moeda e de política monetária alargou dramaticamente o desequilíbrio tendencial do modelo seguido, tornando-o insustentável. Ao aumentar a pressão da procura, com a queda das taxas de juro a juntar-se ao persistente afluxo de fundos estruturais e a défices orçamentais permanentes, a adesão de Portugal ao euro e a consequente perda da política cambial alargou a pressão importadora e sobre-dimensionou o sector de bens não transaccionáveis. Nestas condições, as nossas empresas revelaram-se incapazes de compensar através da produção nacional uma procura ao exterior sempre crescente, impulsionada por comportamentos de imitação e políticas que alimentaram uma *exuberância consumista* sem precedentes, gerando por consequência um desequilíbrio externo crescente e persistente.



Uma análise que conduz a resultados semelhantes pode ser conduzida em termos da comparação entre a evolução dos salários e a evolução da produtividade como faz, por exemplo, João César das Neves que resume: “... *as nossas dificuldades externas e endividamento não resultam de produzirmos pouco, mas de ganharmos demais para o que produzimos*” (Neves, 20011:165).

3.2 Um modelo de estagnação, desequilíbrio e dependência

Como vimos a economia portuguesa teve um dos mais fracos crescimentos do PIB da última década apenas ultrapassando a Itália e o Haiti. Esta estagnação do produto contribuiu para sistematizar o desequilíbrio fundamental entre a produção e o consumo financiado pelo progressivo aumento da dívida externa. Este modelo, em si próprio, não nos traz nenhuma novidade essencial. Ele não difere fundamentalmente do **modelo de dependência** desenvolvido por muitas economias no passado designadamente por muitas das economias, então ditas em vias de desenvolvimento, como o Brasil ou Argentina, entre outros, e pela própria economia portuguesa antes da integração.

Embora simplificando, podemos considerar que existem dois subgrupos com características económicas bem diferenciadas na área do euro. O centro, representado pela Alemanha com uma economia de produtividade elevada, tecnologia moderna e excedentes na balança corrente e um segundo bloco constituído por países como Portugal de produtividade baixa, tecnologia elementar e défices externos elevados e persistentes na balança corrente. No primeiro grupo, existe um comportamento que conduz a uma propensão a poupar elevada das famílias e de uma forte propensão exportadora, assente numa rica tradução industrial, exportação que se dirige, designadamente, para os países periféricos do Sul da Europa. Inversamente, os países do sul têm dificuldade em colocar nos mercados do norte, apesar da sua dimensão e importância, bens e serviços que interessem a estes mercados de modo a compensar o movimento anteriormente descrito.

Desta maneira as relações económicas entre estes dois grupos de países não pareceriam, enquanto tal, muito promissoras dada a assimetria referida. Todavia, os sistemas bancários das duas regiões resolvem o problema, com os do centro a recolherem as poupanças das famílias locais e a emprestarem aos bancos do sul que por sua vez emprestam às famílias, investidores e Estados periféricos. Naturalmente existe um pressuposto de credibilidade dos países do Sul que assumem a promessa de pagar o capital e um juro periódico.

Este mecanismo de **troca de bens e financiamento presentes por promessas de pagamento futuros**, ao contrário do que possa parecer, tem potencialidades enormes. A razão está no facto de ambos os lados (ou interesses de ambos os lados) dele beneficiaram⁸. Os países do centro beneficiaram na medida em que este mecanismo contribuiu para um crescimento elevado e reduzido desemprego nesta região, enquanto as suas famílias acumulavam activos financeiros, os países da periferia beneficiaram, podendo grupos significativos da população usufruir de estilos de vida que de outro modo não teriam, pelo menos neste período.

⁸ É evidente uma responsabilidade comum. Ambas as regiões beneficiaram da situação. Os países do centro, na ânsia de fazerem negócio e lucros emprestaram com enorme facilidade subestimando riscos, os da periferia, desejando os mesmos bens que os do norte já usufruíam, endividavam-se subestimando as dificuldades futuras.



Este mecanismo, que permitiu manter um sistema de trocas muito assimétrico, tende a engendrar um tipo de relações económicas que provocam o desenvolvimento de desequilíbrios muito sérios como agora constatamos e apenas alguns, poucos, pressentiram. Desde logo, uma tendência para o atrofiamiento das estruturas produtivas nacionais impondo-se de forma clara os receios que tinham levado (List, 2006) a defender um *proteccionismo para a aprendizagem*. O confronto total prematuro entre estruturas produtivas muito diferenciadas qualitativamente não poderia senão redundar numa persistente fragilização da estrutura produtiva de menor qualidade e menos desenvolvida, alargando o *lag* de competitividade dos países do Sul da Europa face aos outros países designadamente do Norte⁹.

A existência da moeda única funcionou como um amplificador dos desequilíbrios na medida em que os países do sul contraíam empréstimos sucessivos nas mesmas condições dos países do norte, sendo a percepção do risco entre as duas regiões percebidas durante muito tempo como a mesma, motivando taxa de juro baixa em ambas as regiões. A taxa de juro do BCE do conjunto da *eurozone* relativamente baixas conduziu a um *boom* dos empréstimos dos países do sul que se endividaram fortemente (mais pelo Estado, como na Grécia, ou mais pelos privados, como na Espanha ou Irlanda, ou mais ou menos distribuído como Portugal), ao mesmo tempo que os países do norte acumulam pilhas de activos financeiros.

Em grande medida, este tipo de relações já existiam antes da adesão à comunidade europeia mas a integração desenvolveu e aprofundou, sem qualquer mudança significativa, o modelo preexistente. Sustentaremos que, no essencial, estamos perante um tipo de relações que poderíamos denominar de **dependência** pela forte analogia com o modelo dominante em muitos países em vias de desenvolvidos em décadas anteriores¹⁰.

3.3. Os limites: um modelo explosivo

O tipo de modelo a que fazemos referência pode ser representado pela equação: $Ek-Sk = (S-I) + (T-G) + (X-Z)$ ¹¹ com $(Ek-Sk) > 0$, $(S-I) < 0$, $(T-G) < 0$ e $(X-Z) < 0$, que exprime o financiamento externo do défice de poupança, do défice do Estado e do défice corrente, podendo deduzir-se analiticamente as condições que colocam as dívidas numa trajetória explosiva que não raras vezes desemboca em graves crises financeiras com repercussões políticas imprevisíveis.

⁹ Na última década a Alemanha teve um crescimento dos salários mais lento do que a produtividade ao contrário do que se verificou nos países do Sul da Europa pelo que a competitividade das duas regiões se ampliou notavelmente.

¹⁰ A tentação de comparar o nosso modelo de crescimento com o que é por vezes conhecido como *modelo populista latino-americano* é enorme. Na base do modelo encontra-se uma *moeda sobrevalorizada*, frequentemente associada a uma fixação de paridade em relação a uma moeda forte, e *défices orçamentais* importantes que permitem elevar o emprego, os salários reais e o bem-estar dos trabalhadores acima da produtividade do trabalho sem os progressos estruturais adequados na economia. Este modelo não sendo sustentável acaba sempre por gerar desequilíbrios que fatalmente conduzem ao seu esgotamento e mesmo ao colapso.

¹¹ Nesta expressão, Ek e Sk representam os fluxos financeiros de entrada e saída; S e I a poupança e investimento privados; T e G a receita e despesa pública; X e Z as exportações e importações.



Há um limite para o funcionamento deste sistema? Sem dúvida, mas é impossível prever o momento da explosão¹². Basicamente a dívida interna torna-se explosiva quando a taxa de juro real for maior do que a taxa de crescimento económico e a dívida externa quando se verificar a) défices sistemáticos na conta corrente, b) fluxo positivos de empréstimos e financiamentos e c) a taxa de juro externa aumentar.

É fácil constatar que todas estas condições estavam reunidas no Brasil do final dos anos 90 como estão reunidas hoje em países como Grécia e Portugal. O ministro brasileiro Delfim Neto sustentava que *"As dívidas não foram feitas para serem pagas, mas para serem roladas"*. É em parte verdade, mas um problema sério começa quando o mercado financeiro se nega a fazer a *"rolagem"* da dívida em condições aceitáveis para o país

Estas dificuldades manifestam-se num conjunto de situações bem conhecidas, designadamente nas sobras de títulos nos leilões internos e externos e nas subidas das taxas de juro para níveis insustentáveis que acabam por impor reestruturações da dívida interna e externa, aplicações compulsórias e confiscos, queda das bolsas, privatizações, desvalorização da moeda e recessão, numa palavra na crise¹³.

Será inevitável a explosão da dívida neste modelo numa zona monetária como a do euro? Não necessariamente. Se uma zona monetária se comporta politicamente como um país (seja institucionalmente uma federação ou não), assumindo uma **solidariedade ilimitada** a todos os seus membros, as restrições à condução da política económica e mesmo ao crescimento não serão fundamentais, embora não se assegure necessariamente uma convergência real. O desmantelamento de todos os obstáculos, designadamente monetários, ao comércio livre implicará que os desequilíbrios económicos que ocorram nas economias menos competitivas serão compensados pela comunidade, no seu conjunto, que deverá manter, de maneira mais ou menos persistente, um fluxo de transferência unilaterais para *as economias menos desenvolvidas, financiando os desequilíbrios orçamentais e externos que se tendem a gerar*.

Todavia, se não for este o caso¹⁴, isto é, se os países mais desenvolvidos temem que défices orçamentais importantes e persistentes em todos os países acabem por criar um problema de estabilidade monetária ou que aqueles défices apenas em alguns possam criar instabilidade monetária e dificuldades políticas entre os diversos países, o mais provável é que a zona monetária acabe por assumir uma **solidariedade limitada** que tenderá a excluir a não-aceitação do financiamento de défices orçamental e/ou a mutualização da dívida. É o que ocorre presentemente na zona do euro com todas as consequências.

¹² Entra em dificuldades quando alguns investidores, e depois outros, começam a temer que a dívida se está a tornar insustentável como ocorreu com a Grécia recentemente. Quando esta opinião se torna significativa é a crise, quando se torna dominante o sistema entra em colapso.

¹³ Na crise da dívida soberana europeia o governo alemão e dos outros países credores perceberam que os bancos poderiam realizar duras perdas pondo em risco as poupanças das famílias dos países do norte, impondo a salvação dos bancos para proteger as poupanças das famílias e evitar o risco de pânico que poderia provocar o colapso de um sistema bancário europeu já fragilizado pela crise do sub-prime. Assim, disponibilizaram-se a conceder novos empréstimos desde que duros programas de austeridade fossem levados à prática nos países devedores: disciplina fiscal, cortes nas despesas governamentais, aumentos de taxas e impostos, reformas estruturais e deflação salarial. *Bailouts* na Grécia, Irlanda e Portugal providenciaram a liquidez necessária para que as economias continuassem a funcionar.

¹⁴ Naturalmente, os países que precisam de ajuda os menos posicionados para reivindicar uma **solidariedade ilimitada**.



4. A crise económica portuguesa e política económica

Vimos que o modelo de crescimento que se consolidou na economia portuguesa e mesmo as características da crise actual não comportam diferenças fundamentais em relação a outras situações conhecidas da literatura e história económica internacional, designadamente no Portugal do passado. Há todavia diferenças fundamentais de contexto que fazem toda a diferença nas respostas que podem ser dadas. Referimo-nos em particular aos *níveis atingidos pela dívida* (pública e externa) e à *impossibilidade de uma política monetária própria* decorrente da integração na zona do euro. Estas *duas restrições* são absolutamente fundamentais quando se aborda o problema da definição de uma política económica apropriada.

No passado havia um padrão que se podia tomar como referência, o programa de medidas sugerido pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em circunstâncias semelhantes de cuja aplicação resultou um vasto conhecimento das suas virtudes e limitações. Todavia, as restrições referidas colocam em causa uma boa parte do programa *standard*, designadamente a desvalorização da moeda, peça central no referido programa¹⁵, exigindo uma reflexão aprofundada sobre a política económica actualmente em implementação nos países com dificuldades na gestão da dívida soberana.

Neste quadro, a política económica parece orientar-se hoje fundamentalmente em 3 eixos: a *consolidação orçamental* para limitar de maneira drástica as necessidades de financiamento público e criar condições de sustentabilidade da dívida pública, a *deflação salarial* como duplo objectivo de reduzir a despesa pública (no caso dos salários do sector) e melhorar através da redução de custos a competitividade externa da economia, e a implementação de um conjunto de *reformas estruturais* de cariz liberalizante, (incluindo privatizações e flexibilização do mercado de trabalho) com o propósito de introduzir eficiência e promover o crescimento económico.

Claramente, as reformas estruturais, ainda que o governo português nelas coloque as suas melhores expectativas, pelas suas características e *timings* próprios, não produzirão efeitos significativos sobre a economia nos períodos mais recentes e dificilmente se pode antecipar a dimensão efectiva dos seus efeitos.

A consolidação orçamental desenvolve-se, é preciso sublinhar, num ritmo e com uma arquitectura das medidas a tomar que dependem em grande parte da pressão dos credores, designadamente pelas autoridades internacionais que os substituem ou que enquanto tal se constituem (FMI, BCE, UE). Esta política comporta as medidas habituais de aumentos de impostos e redução de algumas despesas e taxas como a Taxa Social Única (TSU) mas, para além disso, faz um apelo como nunca no passado à deflação salarial dos trabalhadores e pensionistas. É este instrumento que reteremos aqui.

¹⁵ Neste contexto, num pacote de medidas com um sentido geral de austeridade que integrava o controlo da procura, a elevação da taxa de juro, com o propósito de atrair capital, e outras medidas de emergência ditadas pelas circunstâncias, emergiu a desvalorização da moeda como uma política susceptível de contribuir decisivamente para a recuperação da competitividade perdida.



4.1. A deflação salarial

Iniciemos este ponto com uma precisão. Apesar dos efeitos poderem ser semelhantes, convém distinguir o que chamaríamos de **deflação salarial forçada** quando um país não detentor de moeda própria é obrigado a reduzir salários aos funcionários públicos e pensões por incapacidade de fazer face às suas obrigações de **deflação salarial voluntária** quando esta se apresenta como uma política, isto é, como um instrumento para alcançar alguns objectivos de carácter económico designadamente a redução do desemprego e o aumento da competitividade. É sobretudo neste sentido que encararemos os próximos desenvolvimentos.

A redução de salários para além do impacto socioeconómico da redução do poder de compra provoca um importante sentimento de injustiça relativa, minando a coesão social. Este efeito, subliminar e difícil de medir, ainda que frequentemente subestimado, não é de modo nenhum negligenciável nos comportamentos e atitudes dos trabalhadores. J. M. Keynes na *Teoria Geral do Emprego do juro e da Moeda* (1936) constata uma diferença fundamental entre o efeito de uma baixa de salários reais e do poder de compra provocada pela inflação, que tem efeitos relativamente neutros nos salários relativos e na percepção da justiça¹⁶, e o efeito da redução dos salários nominais em relação aos quais "... *there is, as a rule, no means of securing a simultaneous and equal reduction of money-wages in all industries...* [e por consequência]... *it is in the interest of workers to resist to a reduction in their own particular case*" (Keynes, 1973: 264).

Compreende-se assim que esta redução tenha sido durante muito tempo considerada pelos economistas uma quase impossibilidade. Desde logo J. M. Keynes que assume expressamente que os trabalhadores oferecem uma firme resistência à baixa de salários sustentando mesmo a sua quase impossibilidade num ambiente democrático. "*It is only in a highly authoritarian society, where sudden, substantial, all-round changes could be decreed that a flexible wage policy could function with success*"¹⁷ (Keynes, 1973: 269)

Mas, mesmo autores não keynesianos, embora considerando este comportamento dos trabalhadores não racional, admitem essa resistência como um facto. A globalização¹⁸, além de ter desenvolvido uma repartição do rendimento em desfavor do trabalho, introduziu uma alteração nas relações de força que tem facilitado uma certa "*vulgarização*" da redução de salários nominais, erodindo a relação salarial moderna e progressista a favor da sua condição de base mercantil, a *mercadoria força de trabalho* tipificada por K. Marx no livro I de *O Capital* (1867).

De resto, o próprio O. Blanchard (2006), que recomenda esta terapia para a economia portuguesa, nota que as descidas nos salários nominais levantam problemas psicológicos e legais o que pode levar a equacionar a possibilidade de reduzir as taxas para a segurança social, reduzindo os custos do trabalho por esta via, podendo manter

¹⁶ O sentimento de injustiça amplia-se naturalmente se existem outros factores adicionais como um grande desequilíbrio distributivo e/ou se as responsabilidades pela gravidade da situação podem ser associadas a certos sectores, como o financeiro, usufruindo de rendimentos mais elevados ou a políticos suposta ou realmente detentores de mordomias.

¹⁷ Também por isso usa na TG a unidade de salário como unidade de medida das variáveis macroeconómicas.

¹⁸ Com o lançamento no mercado de trabalho global de um exército de mão-de-obra proveniente de países durante muito tempo sujeitos a ditaduras, com reduzidos salários e poucos direitos, a correlação de forças alterou-se fortemente em desfavor dos trabalhadores dos países mais desenvolvidos.



os volumes de impostos retidos através, por exemplo, da elevação do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) o que sustenta o autor se apresenta difícil dado que já é elevada no quadro da UE¹⁹.

Para além destas considerações gerais, três impactos maiores da redução de salários, igualmente presentes na análise aprofundada sobre esta matéria levada a cabo por Keynes na *Teoria Geral* (TG), justificam hoje a nossa atenção: os impactos sobre a competitividade externa, os efeitos sobre a procura e sobre as dívidas.

4.2. A reposição da competitividade: desvalorização externa vs. desvalorização interna

O caminho para resolver de maneira positiva o problema do sobre-endividamento público e privado e o desequilíbrio externo é o estabelecimento de uma trajectória de crescimento económico. Como os governos e famílias tem a suas despesas limitadas pelas elevadas dívidas a sua procura não poderão deixar de se deprimir, a reposição dos padrões de competitividade num ambiente de austeridade torna-se, de facto, o único caminho possível para aumentar as exportações e o produto. Reencontramos uma situação idêntica à das crises do passado.

Os efeitos de uma desvalorização da moeda em regimes de câmbios fixos ou semifixos parecem claros e estão solidamente adquiridos. Desvalorizando a moeda as exportações tornam-se mais competitivas e importações mais caras. Isto conduz a uma maior procura dos bens exportados, uma redução da procura de importações, melhorando o equilíbrio da balança corrente. Assim, a medida vai no sentido de desenvolver efeitos expansionistas sobre a economia, designadamente sobre o produto e emprego, podendo eventualmente engendrar alguns efeitos colaterais de tipo inflacionista devido à importação de produtos a preços mais elevados em termos de moeda nacional.

Naturalmente, a melhoria da competitividade através da desvalorização dependerá sempre do perfil exportador do país, isto é do tipo e qualidade dos bens produzidos pelos países e pelos seus concorrentes potenciais²⁰.

Apesar disso, se excluirmos uma possível habituação do sector exportador e/ou a eventual tendência para a formação de sobre-lucros nestes sectores não se observam outros efeitos colaterais negativos em consequência da desvalorização, daí fazer parte da panóplia de medidas *standard* das políticas económicas promovidas designadamente pelas instituições internacionais como o FMI. Mais, o incremento das exportações contribui para atenuar os efeitos negativos do outro conjunto de medidas de austeridade sobre a procura, tendendo ainda a gerar efeitos psicológicos positivos sobre as expectativas dos diversos agentes económicos.

Na impossibilidade, para um país em concreto, de usar este instrumento numa união monetária para a reposição da competitividade, a política económica orientou-se para o instrumento supostamente alternativo da desvalorização interna. Olivier Blanchard,

¹⁹ O governo pode ainda aumentar o tempo de trabalho sem aumento de compensação salarial. Neste caso reduz o custo unitário do trabalho sem necessariamente reduzir os salários nominais, ainda que possa ter algum efeito negativo sobre o emprego.

²⁰ Um grave problema surgirá se os produtos de exportação são tais que a exportação não se eleva mesmo a preços mais reduzidos. É designadamente o que poderá ocorrer com os países periféricos da EU.



entre outros, sustenta que *"The same result can be achieved however, **at least on paper**, through a decrease in the nominal wage and the price of non-tradables, while the price of tradables remains the same"* (Blanchard, 2006: 19).

Embora menos seguro, Keynes também não excluía o possível efeito de uma baixa de salários sobre o comércio externo. *"If we are dealing with an unclosed system, and the reduction of money-wages is a **reduction relatively to money-wages abroad**... it will tend to increase the balance of trade"*²¹ (Keynes, 1973: 262).

Apesar das reservas que o próprio Blanchard enuncia, acaba por sustentar em relação a Portugal que *"A decrease in nominal wages sounds exotic, but it can substantially reduce the unemployment cost of the adjustment"* (Blanchard, 2006: 24). Dado que a moderação salarial é insuficiente no quadro "inflacionista" moderado da zona euro para reduzir em tempo útil os desequilíbrios existentes, a redução de salários, mais forte no sector público, permitiria, juntamente com outras medidas, reduzir substancialmente os défices orçamentais, contribuindo simultaneamente para a melhoria da competitividade da economia e o desenvolvimento de uma trajectória para o equilíbrio nas duas vertentes.

Mas nós temos razões para considerar que **a deflação salarial não é um substituto para a desvalorização externa** porque os efeitos expansionistas desta última sobre a procura interna estão nos antípodas dos efeitos deflacionistas sobre a mesma procura resultantes da redução de salários e que estes efeitos, admitidos por Blanchard, são muito mais importantes do que geralmente é admitido pelos defensores desta política.

4.3. A redução dos salários e a procura interna

O processo de desvalorização interna com o propósito de promover a competitividade começa geralmente com a redução dos salários da função pública, o que desde logo provoca uma redução da despesa pública e a melhoria da situação orçamental, para se generalizar em seguida ao conjunto da economia, traduzindo-se por uma redução dos custos de produção designadamente dos bens transaccionáveis fomentando a produção e a substituição de importações e reduzindo o desequilíbrio externo. Até este ponto os efeitos podem revelar-se semelhantes aos que poderiam ser obtidos pela desvalorização externa, caso fosse possível.

A dificuldade é que a história não termina aqui, desenvolvendo-se importantes efeitos colaterais. O efeito da redução de salários nominais sobre a procura interna, sublinhada por Keynes no cap. 19 da Teoria Geral, é indiscutível dado que quebra dos salários sobretudo nas classes de médios rendimentos tem um efeito muito forte sobre a procura interna, penalizando fortemente a produção e o emprego. Este efeito adiciona-se, de resto, às outras medidas de consolidação orçamental como o aumento de impostos na redução do rendimento disponível das famílias²².

A conjugação de todos estes efeitos poderá exercer efeitos devastadores sobre a procura, designadamente sobre a procura à produção nacional com os consequentes

²¹ *"The greater strength of the traditional belief in the efficacy of a reduction in money-wages as a means of increasing employment in Great Britain, as compared with the United States, is probably attributable to the latter being, comparatively ourselves, as a closed system"* (Keynes, 1936: 262).

²² Estes efeitos poderão ainda ser agravados quando a deflação salarial é acompanhada por uma inflação nos bens de procura generalizada e inelástica como a energia, transportes e alimentação.



efeitos sobre o emprego²³. Esta é uma diferença fundamental entre os dois tipos de desvalorização interna e externa. Enquanto esta última tem efeitos expansionistas sobre o emprego e a actividade económica a desvalorização interna poderá traduzir-se por um longo e penoso processo deflacionista, reduzindo preços, produção, salários e rendimentos.

É preciso ainda observar que esta espiral deflacionista poderá tornar-se mais facilmente uma realidade no caso de uma economia sobre - endividada.

4.4. A desvalorização interna em ambiente de forte endividamento

Os efeitos da deflação na dívida e suas consequências foram há muito sublinhados por vários autores. A propósito do aumento real do valor da dívida Keynes afirmava: *"On the other hand, the depressing influence on entrepreneurs of their greater burden of debt may partly offset any cheerful reactions from the reduction of wages. Indeed if the fall of wages and prices goes far, the embarrassment of those who are heavily indebted may soon reach the point of insolvency, - with severely adverse effects on investment. Moreover the effect of a lower price-level on the real burden of the National Debt and hence on the taxation is likely to prove very adverse to business confidence"* (Keynes, 1973: 264).

Estes efeitos tornam-se particularmente importantes no actual contexto em que os países nesta situação enfrentam elevadas dívidas privadas e públicas. A deflação, sobretudo salarial, aumenta o peso da dívida privada e pública, elevando os rácios da dívida em relação ao PIB. Esta é sem dúvida a *principal armadilha* que estes países enfrentam não sendo seguro que, como sublinhava I. Fisher, os esforços para reduzir a dívida não conduzam ao seu agravamento. É por isso que o caminho por ele proposto é exactamente o inverso, isto é a inflação: *"... the ways are either via laissez faire (bankruptcy) or scientific medication (reflation), and reflation might just as well have been in the first place"* (1933: 349) uma vez que a inflação tende a gerar o efeito inverso, reduzindo o peso das dívidas e beneficiando os devedores, designadamente empresas.

Dada a redução do rendimento disponível e consequente aumento do peso das dívidas as famílias reduzem ainda mais as suas despesas ou entram em incumprimento agravando os problemas do sector bancário.

Do mesmo modo, as empresas que produzem para mercado interno com receitas menores, mesmo em ambiente de redução de custos, terão igualmente dificuldades acrescidas para honrar compromissos do passado e manter o emprego.

Os governos enfrentam igualmente maiores dificuldades em lidar com uma situação em que as receitas estão em diminuição e o rácio da dívida em crescimento com a redução do denominador.

Os efeitos sobre as expectativas dos agentes económicos e sobre o investimento são igualmente muito negativas e terrivelmente constrangedoras para o crescimento e para o emprego. A situação tenderá a complicar-se mais ainda se vários países desenvolverem simultaneamente esta mesma estratégia de desvalorização interna e promoção das exportações.

²³ Agravada pela impossibilidade de utilização da política orçamental neste contexto sugerida, de resto, por O. Blanchard para compensar os efeitos negativos da política de deflação salarial.



Temos, assim, fortes razões para supor que os efeitos depressivos sobre a procura agregada resultantes de uma política deflacionista tenderão a ser mais importantes do que habitualmente se admite, não se podendo excluir uma espiral deflacionista.

Claramente, enquanto a desvalorização externa tende a restaurar a competitividade e o equilíbrio externo a um nível mais elevado do produto, do rendimento e do emprego, a desvalorização interna tende a restaurar os equilíbrios referidos a um nível inferior destas variáveis. Mais, o caminho deveria ser exactamente o inverso, o da inflação e não da deflação, mas essa é uma escolha que não depende directamente dos portugueses.

Chegamos assim a um resultado particularmente incerto. Não sabemos a que nível da produção, emprego e qualidade de vida se realizarão os equilíbrios das contas públicas e o equilíbrio externo e menos ainda se este equilíbrio permite evitar em Portugal a explosão da dívida verificada na Grécia mas sabemos que se verificarão para um nível mais baixo do produto, do emprego e do bem-estar das populações com custos tremendos e consequências imprevisíveis.

4.5. A desvalorização interna e deflação. A experiência

Ao contrário das políticas de desvalorização externa cujos contornos e efeitos prováveis estavam mais ou menos estabelecidos as políticas de desvalorização interna e de deflação não fornecem até agora experiências que possam gerar algum optimismo.

No regime de padrão ouro usava-se a deflação para ajustar os défices comerciais. Mas um estudo recente do Banco Mundial (BM) não revela razões para optimismo, pelo menos nas economias modernas. A experiência de 183 países no período entre 1980 e 2008 não se encontram muitos episódios de deflação sustentada e por consequência razões para pessimismo²⁴.

Os resultados dos processos de deflação sobre a competitividade não são evidentes e estão sempre associados a períodos de reduzida actividade económica, por vezes com grandes quebras com o consequente cortejo de perda de produto, de emprego, de capacidade produtiva e de qualidade de vida²⁵.

Mais encorajadora parece ser a experiência recente da Alemanha pós-reunificação com um processo de "*wage planification*". Admite-se geralmente que tenha tido efeitos positivos sobre a competitividade da economia embora outros factores como a aposta num padrão de especialização industrial cada vez mais sofisticado, designadamente em produtos de qualidade e luxo, possa ter pesado mais do que propriamente a contenção salarial²⁶.

²⁴ Banco Mundial (2011). "Sovereign Debt and the Financial Crisis: Will This Time Be Different?", edited by Carlos Primo Braga and Gallina Vincelette.

²⁵ A Argentina, como os países periféricos, perdeu competitividade nos anos 90 quando fixou o peso ao dólar e sustentou três anos de deflação até ao colapso da economia e do "peg" ao dólar. Na zona monetária CFA (*Communauté Financière Africaine*) a média de inflação entre 1986 e 1993 foi 0,3% e alguns países observaram alguma deflação no fim do período mas que não restaurou a competitividade, acabando com uma grande desvalorização em 1994. Na crise económica sueca dos anos 90 e para acesso da Finlândia à UE em 1995 os resultados são igualmente de efeitos duvidosos.

²⁶ A Comissão Europeia (2010) sublinha que o dinamismo dos mercados de exportação da Alemanha explicam quase completamente o crescimento médio anual de 7,3% do volume das exportações alemãs entre 1999-2008 enquanto a contribuição de preços mais competitivos motivado pela contenção salarial não terá excedido 0,3% ao ano. A razão está no padrão de especialização da indústria alemã em produtos

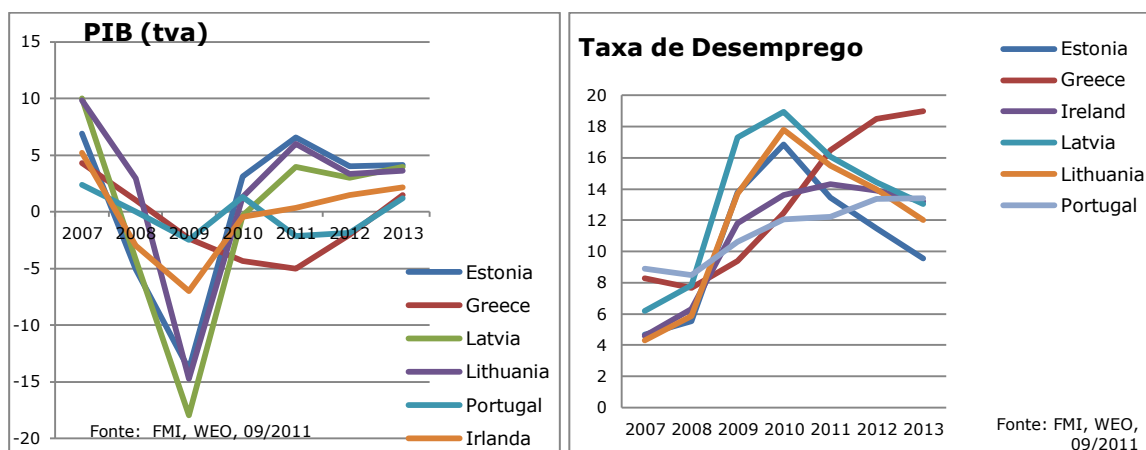


Alguns autores notam que a *"wage planification"* levada a cabo pela Alemanha não deixou de ter igualmente efeitos, embora de sentido contrário, sobre as economias dos outros países do euro. *"Excessive wage restraint in Germany will ... put pressure on wages policy in the other EU countries in the medium term. The fact that inflation in Germany is lower than the EU average means that price competitiveness of German producers in the european market is constantly increasing"* (Eckhard Hein et al., 2004).

A deflação salarial ganhou popularidade recentemente durante a recessão 2008-2010 quando vários países (Estónia, Letónia e Lituânia) a utilizaram com o objectivo de restaurar a competitividade e equilibrar os orçamentos nacionais. Em meados da década passada estes países fizeram o *"peg"* ao euro, desenvolvendo *"booms"* mas perderam competitividade. Com a crise de 2008 o produto caiu severamente naqueles países que apesar disso mantiveram o *"peg"* e aplicaram políticas de austeridade, começando as suas economias agora a dar sinais de crescimento apoiadas nas exportações após intervenção do FMI e de uma brutal quebra no produto.

Os gráficos que se seguem apresentam a evolução do produto (taxa de variação) e do desemprego nos três países do Báltico, Irlanda, Portugal e Grécia. Em relação ao produto é visível uma dupla tendência no que concerne à trajetória da crise. Uma trajetória em V dos três países bálticos e da Irlanda (menos cavado) e uma trajetória em U prolongado que no caso português tem uma contratendência em 2010 por efeito de uma política extraordinariamente expansionista que muito contribuiu para o forte agravamento das contas públicas.

Gráfico 4



A leitura das taxas de desemprego vai no mesmo sentido, apenas se mantendo tendências de agravamento em Portugal e Grécia, onde acelerou de forma dramática.

Das experiências conhecidas verifica-se que não é seguro que a baixa de salários nos países periféricos da Europa aumentem a sua competitividade face a países mais competitivos e aos países emergentes de mais baixos salários, podendo simplesmente ocorrer um fenómeno de concorrência limitada entre si com ganho para o que

que as mais dinâmicas economias emergentes querem comprar (automóveis de luxo, máquinas, equipamento informáticos, infra-estruturas de transporte etc.). Nesta equação os preços são matéria secundária.



conseguir impor salários mais baixos. Mas, nas condições da crise soberana de Portugal e Grécia há um factor geralmente inexistente em contextos exteriores que não tem sido devidamente levado em consideração e no qual nós insistimos: o nível da dívida atingido por estes países.

Não havendo experiência da utilização da desvalorização interna e da deflação em ambiente de forte endividamento e dadas as considerações teóricas anteriormente desenvolvidas não é improvável que uma espiral deflacionista recessiva possa vir a provocar situações de colapso social e político.

5. As condições de crescimento sustentado

A questão mais profunda que preocupa subliminarmente as mentes nos países periféricos da Europa é certamente a de saber se os seus países têm condições para se manter integrados na economia cosmopolita do euro, i.e. se conseguem não apenas estabilizar as suas economias mas ainda retomar uma trajectória de crescimento que lhes permita no mínimo não divergir. Esta questão é particularmente importante no caso de Portugal, dada a **anemia do crescimento** registada na última década apesar das condições muito favoráveis de que desfrutou, ambiente externo favorável, apoios externos da União Europeia, políticas orçamentais de cariz expansionista e ausência de restrições de liquidez.

5.1. Globalização, integração, crescimento e convergência

Com a *adopção do euro* todas as barreiras à concorrência no interior desta área foram abatidas, criando-se todas as condições para uma avaliação da tese defendida pelas teorias dominantes do comércio internacional de que da livre concorrência resultam necessariamente benefícios para todos, designadamente para os países menos competitivos, em condições idênticas às de um sistema de padrão-ouro.

Na verdade, a julgar pelos resultados analíticos fornecidos pelas teorias económicas dominantes não deveriam existir obstáculos fundamentais ao desenvolvimento dos países do Sul da Europa mesmo no quadro do movimento de globalização e de integração europeu. Com efeito, estão bem estabelecidas as teorias que conduzem à defesa do comércio livre como resultado fundamental. Seja para beneficiar de diferenças relativas de produtividade (D. Ricardo), de diferenças de dotações factoriais (Heckscher-Ohlin-Samuelson) seja tirar partido de economias de escala ou diferenciação de produtos, os países tem em geral vantagem no desenvolvimento das suas relações de comércio com outros países.

Não se exclui evidentemente que a par dos benefícios possam existir custos associados às reestruturações produtivas necessárias para alcançar os benefícios referidos. Desde logo entre sectores com aumento da produção de sectores exportadores e redução de sectores concorrentes com a importação (Ricardo e H-O-S), declínio dos sectores mais intensivos em trabalho e expansão de sectores mais intensivos em capital e/ou trabalho qualificado no caso dos países mais avançados, com consequências sobre a distribuição do rendimento em principio a favor do factor mais escasso. Nos modelos mais recentes, estes resultados não são fundamentalmente postos em causa embora importantes “*nuances*” possam aparecer. Alguns sustentam que a intensificação do



comércio internacional com a globalização reafectam recursos não apenas entre sectores mas igualmente intra-sectores, fomenta o desenvolvimento das empresas de maior produtividade e o declínio ou encerramento, das de menor produtividade em todos os sectores exportadores líquidos ou não, podendo segundo alguns, gerar ganhos para todos os factores produtivos²⁷.

De há muito este optimismo livre cambista ocupa uma posição dominante na literatura económica²⁸ o que não exclui interpretações heterodoxas sobre esta matéria como a Friedrich List. Este autor, precursor da Escola Histórica Alemã, que confronta a Escola Clássica Inglesa, merece, apesar de ter sido relativamente esquecido pelo pensamento económico moderno, ser recordado no momento actual designadamente porque interpela, igualmente, o pensamento dominante contemporâneo.

A análise de List situa-se numa perspectiva histórico-evolucionista que se exprime através de uma definição de estádios de desenvolvimento e que conduz a dois resultados que sublinhamos, usando as palavras do autor: "(1) *Ficou claro para mim que a concorrência livre entre duas nações muito avançadas na cultura só podia ter resultados benéficos se ambas estivessem a um nível aproximadamente igual de formação industrial;... (2) e que uma nação que, por infeliz destino, estivesse muito atrasada na sua indústria, comércio e navegação, possuindo, de resto, os recursos mentais e materiais para a sua formação, tinha primeiro que se tornar capaz por esforço próprio antes de poder concorrer livremente com nações mais avançadas. Numa palavra, descobri a diferença entre economia cosmopolita e política*" (List, 2006: 40).

F. List não era, todavia, nem anti-europeu nem anti-globalização, opondo simplesmente à teoria do valor da Escola Clássica uma teoria das forças produtivas que sustenta que a riqueza de um país reside mais nos factores potenciais e estruturantes do que no valor criado num dado momento, exigindo-se a criação de um conjunto de condições prévias ao pleno confronto concorrencial. "*Uma nação como a Inglesa, cuja força de manufactura ganhou enorme avanço em relação a todas as outras nações, mantém e alarga melhor a sua supremacia na manufactura e no comércio através de um comércio o mais livre possível*" (List, 2006: 110).

De passagem, aquele autor denuncia ainda a suposta neutralidade científica cientificidade do pensamento clássico. "*Daí a preferência de esclarecidos economistas ingleses pela liberdade comercial absoluta, e a aversão de sensatos economistas de outros países à aplicação deste princípio nas condições actuais mundiais*" (List, 2006: 110).

Apoiando a sua análise na força do argumento histórico o autor germânico recorda a orientação e os resultados da acção do Conde da Ericeira nos seguintes termos: "*Portugal, todavia, com um ministro sábio e forte, fazia uma tentativa de estabelecer uma indústria de manufactura, cujo sucesso inicial nos espanta*" (List, 2006: 190) para contrastar as potencialidades do desenvolvimento manufactureiro português com as consequências do Tratado de Methuen para Portugal. "*Imediatamente após a*

²⁷ Para uma síntese recente ver Manteu, Cristina (2008).

²⁸ A situação é muito menos evidente ao nível da política económica das organizações internacionais sobretudo se excluirmos os níveis comunicacionais e propagandísticos. A história do GATT ou da OMC é tanto a história do incremento da comunicação liberal como a manutenção/institucionalização de obstáculos ao livre-cambismo da teoria dominante, não sendo difícil de detectar os beneficiários da liberalização e dos protecctionismos.



consumação deste contrato comercial, Portugal foi inundado de manufacturas inglesas. E a primeira consequência desta inundação foi a repentina e completa ruína das fábricas portuguesas” (List, 2006: 192). *“A agricultura e a indústria, o comércio e a navega o em Portugal, em vez de aumentarem com o intercâmbio com a Inglaterra, afundavam-se mais e mais”* (List, 2006: 197).

Esta análise de F. List surge confortada quando a compaginamos com alguns factos históricos posteriores bem conhecidos. Na verdade, todos os casos de sucesso de países menos desenvolvidos em termos da obtenção de um ritmo sustentado de crescimento e convergência real das suas economias, desde a industrialização da Alemanha aos novos países industrializados da Ásia (NICs) e actuais países emergentes, tiveram sempre como base uma inteligente e hábil gestão dos obstáculos de v rio tipo (tarifários, não-tarifários e monetários) combinados com uma política prudente de abertura ao exterior.

Ora, com a adopção do euro todos as barreiras   concorrência no interior desta área foram abatidas, criando-se todas as condições para uma avaliação da tese defendida pelas teorias dominantes do comércio internacional de que da livre concorrência resultam necessariamente benefícios para todos, designadamente para os países menos competitivos, restaurando-se as condições idênticas às de um sistema de padrão-ouro. Resta saber se o optimismo da Escola Clássica prevalecerá na prática sobre o pessimismo da Escola Alemã.

5.2. As condicionantes teóricas e políticas dos espaços integrados

Não merece qualquer sublinhado a constatação de que a política econ mica se altera fundamentalmente quando um país prescinde da sua própria moeda e assume a moeda de um espaço integrado. Desde logo a perda da taxa de câmbio como variável de ajustamento da economia face ao exterior limita de maneira fundamental a capacidade de gerir a economia e de modo a manter a competitividade externa da mesma. Mas a ausência de moeda própria implica ainda o aumento de dificuldades e restrições na gestão das políticas de crédito e de preços o que limita a capacidade de ajustamento das variáveis-preço face a desequil rios que se venham a verificar, sejam eles de origem externa ou interna.

O s l rio nominal tornado a única variável - preço flexível não poderá responder a choques assimétricos senão à custa de processos deflacionistas dolorosos e de quebras de coesão social que podem assumir proporções imprevisíveis. O mesmo é dizer: não existem mecanismos automáticos social e politicamente aceitáveis que acomodem os necessários desequil rios que necessariamente tendem a surgir numa economia em crescimento.

É preciso notar que a perda de soberania resultante da decisão de aderir a uma zona monetária estende-se de maneira menos directa a outras variáveis e   política econ mica, limitando-as de forma mais ou menos importante com especial incidência na política orçamental. Este aspecto tem sido muito mal compreendido por certos países, sobretudo pelos que desenvolveram uma tradição de défices públicos persistentes.

Nas condições de solidariedade limitada, anteriormente referida, a política orçamental, numa zona monetária, tenderá a realizar-se através de regras, assumidas no caso da



UE nos denominados Programas de Estabilidade e Crescimento (PECs), que limitam de maneira considerável a política discricionária. Normalmente, será definido um corredor centrado num défice estrutural de certo montante. Isto significa que *abdicar da soberania monetária é aceitar uma soberania orçamental limitada*. Claramente, se o país possui uma dívida e serviço da dívida elevados não haverá seguramente qualquer margem para a política orçamental discricionária.

A única possibilidade de se poder conduzir uma política orçamental discricionária em períodos recessivos, ***expressão de uma certa dose de soberania***, é a de manter o saldo orçamental e a sua dívida numa área de conforto que lhe permita aumentar significativamente a despesa em períodos de recessão. O equilíbrio orçamental aparece como a referência tendencial quando se pretende algum espaço de soberania orçamental.

O Estado, na medida em que afecta um volume significativo de recursos na economia continuará a ter um lugar importante mas de tipo qualitativo, exprimindo diferentes escolhas entre usos alternativos num quadro de equilíbrio orçamental (ou quase) de longo prazo ao mesmo tempo que a natureza e estrutura do Estado se devem conformar à restrição de soberania referida.

Com a redução do papel da política macroeconómica tanto em termos de estímulo à actividade económica em geral como nas suas funções de estabilização, o crescimento (ou melhor a sua insuficiência) passa a ser um problema passível de ser tratado apenas numa perspectiva microeconómica e mesoeconómica, reduzindo-se substancialmente a esfera de acção da política económica. Tal é a principal consequência no plano da política económica da perda de soberania no plano monetário.

5.3. Exportação, crescimento e equilíbrio de longo prazo em espaços integrados

A ausência de moeda própria impede que o mecanismo da taxa de câmbio reponha os equilíbrios entre bens transaccionáveis e não transaccionáveis, afectando os recursos entre estes dois sectores. Assim, tenderão a desenvolver-se efeitos cumulativos num sentido ou noutro conforme as estruturas económicas e as políticas dos diferentes países. Os países que desenvolverem excedentes comerciais tenderão a reforçar a sua estrutura produtiva investindo mais, captando mais e melhores recursos a preços mais baixos não só para os sectores exportadores mas para o conjunto da economia, melhorando o próprio enquadramento dos sectores exportadores e o seu potencial de crescimento. Em sentido contrário, os países que desenvolvem défices comerciais, sobretudo os pequenos países, tenderão a enfrentar preços fixados internacionalmente, frequentemente desfavoráveis, fracos rendimentos, que contribuem para inibir o desenvolvimento da produção de bens transaccionáveis, dificuldades crescentes na captação de recursos de qualidade e/ou a preços aceitáveis, gerando desequilíbrios persistentes e mesmo agravamento até que nova crise reponha os equilíbrios perdidos. Evidentemente, o processo descrito é em tudo idêntico às situações que tendem a ocorrer num sistema de câmbios fixos. Mas há uma diferença fundamental. Enquanto neste sistema se pode lançar mão da desvalorização da moeda antes que os desequilíbrios se agudizem gravemente, num sistema de moeda única esta possibilidade não existe. Neste quadro só as crises reporão os equilíbrios económicos de longo prazo, criando condições para que a economia se recomponha. "As crises são



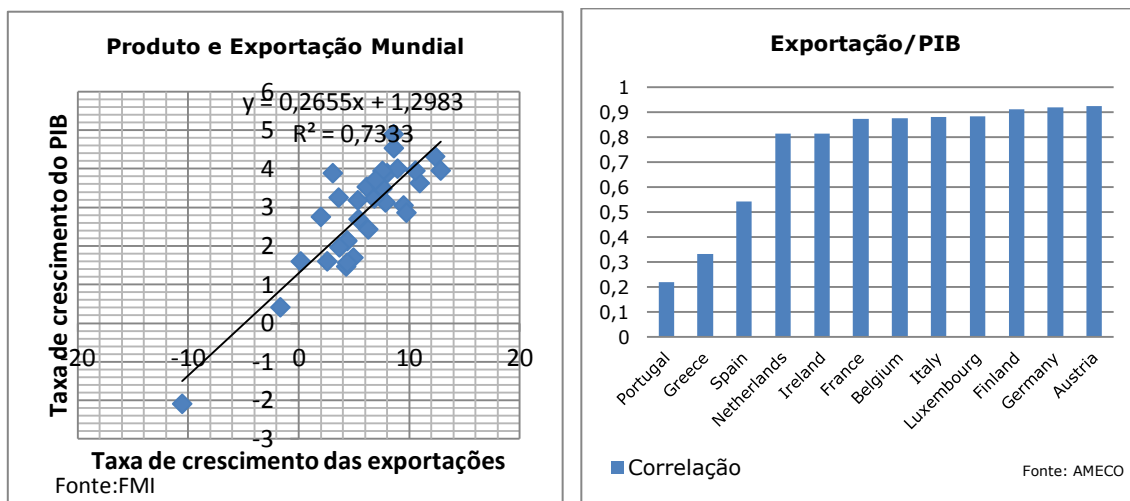
soluções violentas e momentâneas das contradições existentes, erupções violentas que restabeleçam temporariamente os desequilíbrios perdidos” (Marx, 18. /1976).

Naturalmente os desequilíbrios tenderão a surgir espontaneamente por acção das dinâmicas económicas embora a sua amplitude possa alargar-se (como aconteceu no caso Português e Grego) ou reduzir-se em função das políticas implementadas. Neste particular, é fundamental não contribuir para que um excesso de despesa designadamente do Estado amplifique os desequilíbrios. A despesa salarial e social deve ter em conta a sobredeterminação referida e evoluir de acordo com o próprio crescimento da produção nacional. Pode pressionar esta temporariamente mas não dela se afastar persistentemente.

Uma consequência importante no plano analítico deve ser sublinhada. No longo prazo o sector de bens transaccionáveis “sets the pace” à produção de todas as outras riquezas e sectores. O potencial de crescimento da economia depende fundamentalmente do potencial de crescimento do sector transaccionável, ver exportador.

A forte relação entre o crescimento económico e a variação das exportações é bem conhecida com uma forte correlação (0,86) a nível mundial, apresentando-se igualmente de maneira bem expressiva no gráfico que se segue (à esquerda). Esta correlação é igualmente muito forte na maior parte dos países do euro (12) com excepção de Portugal, Grécia e Espanha como se pode observar no gráfico da direita.

Gráfico 5



Mas o que queremos verdadeiramente sublinhar é esta característica de que numa economia sem moeda própria o ritmo de crescimento de equilíbrio de longo prazo da economia tenderá a ser determinado pelo ritmo de crescimento do sector exportador. Do mesmo modo, a evolução dos salários médios da economia não poderá deixar de estar em linha, no longo prazo com a evolução da produtividade e salários do sector exportador. A capacidade de desenvolver um modelo exportador de elevado valor acrescentado decidirá da possibilidade de aproximação da economia portuguesa às mais desenvolvidas.



Este resultado associa-se à profunda alteração na natureza e dimensão dos instrumentos de acção dos governos para apoiar as economias, colocando estas fundamentalmente dependentes de si próprias, mais precisamente do que poderíamos denominar de factores endógenos de crescimento como o território e recursos, população e conhecimento, carácter e iniciativa, preferências individuais, institucionais etc. Em particular, as políticas dirigidas ao investimento designadamente ao investimento directo estrangeiro são fundamentais. Mas *“Em vez de políticas de atracção de largo espectro...é preferível adoptar políticas específicas, selectivamente orientadas e bem focadas nos projectos-alvo mais interessantes, particularmente projectos que produzam em Portugal bens e serviços exportáveis...”* (Pinto: 252).

Em todo o caso, todas as políticas devem estar ao serviço de uma estratégia clara. Só o desenvolvimento da sofisticação das estratégias e operações empresariais, em especial nos sectores de bens transaccionáveis, e das preferências individuais e institucionais a favor da produção nacional permitirão, conjugadamente, a criação de condições renovadas de crescimento sustentado da economia portuguesa. Embora não assegurando necessariamente qualquer convergência real da economia portuguesa aquela estratégia é condição necessária para evitar a estagnação que marcou a última década da economia portuguesa e evitar um contínuo empobrecimento a que um fardo de dívida e de juros nos parece ter condenado.

A menor influência directa do Estado na economia não significa a impossibilidade total de influenciar alguns dos factores que denominámos de exógenos. Significa que a possibilidade de afectar recursos em áreas que possam estimular o crescimento depende agora muito significativamente da dimensão e qualidade do Estado e dos seus sectores²⁹ e que a capacidade de influenciar muitos dos factores endógenos referidos, como a capacidade e iniciativa empresarial e certas preferências pessoais e institucionais, ficam dependentes do desenvolvimento de estratégias e acções imaginativas mas eficazes na fronteira do quadro legal comunitário. Esta possibilidade dá especial relevo à necessidade de uma reorientação da procura para a produção nacional o que dificilmente poderá ocorrer pelo simples funcionamento automático dos mecanismos de mercado. O Homem de Estado tem de saber *“como as forças produtivas duma nação inteira são despertadas, multiplicadas, protegidas, o que as enfraquece, ou adormece ou mesmo mata...”* (List, 1841/2006: 581).

6. Conclusão

A análise da economia ao longo das últimas décadas mostra que a economia do país progrediu, é certo, mas apresenta alguns traços que parecem permanecer secularmente na nossa história. A pimenta das Índias, o ouro do Brasil, as remessas dos emigrantes e o financiamento externo da Europa (fundos estruturais e empréstimos) contribuíram fundamental para alimentar gastos mais ou menos sumptuosos como as sedas, a construção de conventos, as guerras ou a o exuberante consumo duradouro de gama elevada. Só não serviram, no passado como hoje, para criar uma base produtiva capaz de sustentadamente manter um progresso económico de acordo com as aspirações dos portugueses.

²⁹ Um Estado austero, pequeno e flexível tenderá, nestas circunstâncias, a deixar mais espaço para as funções sociais e de fomento desenvolvidas pelo Estado, limitará os factores de corrupção nas suas diversas formas típicas ou mitigadas e obrigará a uma estrutura de fiscalidade mais competitiva.



O desenvolvimento na última década de um modelo explosivo de estagnação, desequilíbrio e dependência, baseado num nível insuficiente de produção em relação a um consumo excessivo, financiado pelo exterior, de características explosivas, muito semelhante ao que se desenvolveu em muitos países da América Latina duas décadas antes, acabou por atingir o colapso quando as condições de financiamento da dívida se tornaram insustentáveis e a União Europeia se negou a uma solidariedade ilimitada.

Este colapso tornou indispensável uma política de estabilização marcada pela forte austeridade designadamente de desvalorização salarial. Mas esta política subestima largamente os efeitos depressivos sobre a procura agregada, em especial em contexto de forte endividamento, ameaçando conduzir a economia para uma espiral deflacionista que pode pôr em causa os próprios objectivos de consolidação orçamental e ameaçar a estabilidade social e política. Assim, nem a teoria nem as experiências, muito limitadas, ajudam a clarificar os caminhos que se abrem. Saber se a economia portuguesa vai encontrar os caminhos da retoma e recuperação ou se simplesmente se vai enredar numa espiral recessionista que a conduzirá a uma estagnação e depressão é uma questão fundamental e tem uma resposta simples: não sabemos.

As condições de crescimento sustentado e crescimento real nos países periféricos integrados no euro tornam-se uma questão fundamental, em particular após a anemia do crescimento registada na última década apesar das condições muito favoráveis de que desfrutou tanto em termos da conjuntura e apoios internacionais como em termos das políticas expansionistas internas. A evolução recente da economia portuguesa, mas igualmente outras experiências internacionais, parecem mais de acordo com as análises pessimistas de F. List sobre as consequências negativas do abatimento completo dos obstáculos à concorrência entre países de níveis de produtividade e desenvolvimento muito desiguais do que às teorias optimistas das vantagens do comércio livre em todas as circunstâncias.

No quadro do euro, sem política monetária e com uma política orçamental conduzida por regras, a política orçamental discricionária só se torna possível numa banda muito estreita através da criação de uma zona de conforto a ser mobilizada em períodos de recessão. A actividade económica em geral não encontra nenhum espaço de fomento na política macroeconómica pelo que deve ser promovido através de uma política microeconómica e mesoeconómica.

Por outro lado, na ausência de mercado cambial, o crescimento do sector exportador *no longo prazo* "sets the pace" à produção de todas as outras riquezas e sectores enquanto a evolução da sua produtividade tende a servir de referência de equilíbrio para os salários do conjunto da economia. Políticas públicas de moderação salarial e social, bem como um Estado estrito na sua estrutura para manter a abrangência das suas funções, tornam-se necessárias para evitar a ampliação dos desequilíbrios que a dinâmica económica tende a gerar, os quais, na ausência de sistemas de preços que os corrijam, conduzirão inevitavelmente à sua resolução pela crise.

A adopção de um ponto de vista da Economia Nacional, que promova o estímulo dos factores "endógenos" e procure tirar partido dos benefícios da União Europeia de modo a manter uma trajectória de progresso, apesar de políticas europeias nem sempre convergentes e adequadas à nossa situação particular, torna-se indispensável. A construção de um modelo de uma economia exportadora de elevado valor acrescentado surge como a estratégia necessária ao crescimento estável do produto, dos salários e



do bem-estar. Tornar possível este desiderato é o desafio que se coloca às autoridades, empresários e trabalhadores portugueses. Se este caminho não garantir a convergência real da economia portuguesa permitirá mantê-la num clube de ricos, mesmo que em declínio no crescimento e desorientado nas políticas.

Referências Bibliográficas

Banco Mundial (2011). *Sovereign Debt and the Financial Crisis: Will This Time Be Different?* edited by Carlos Primo Braga and Gallina Vincelette.

Blanchard, Olivier (2006). *Adjustment within the euro. The difficult case of Portugal*, economics.mit.edu/files/740, Nº 11, 2006.

Caixa Geral de Depósitos (2010). *Desenvolvimento da Economia Portuguesa*, Relatórios CGD, www.cgd.pt.

Correia, Isabel Horta (2006). *Desvalorização Fiscal, Banco de Portugal*, Boletim Económico, Inverno 2011.

Eckhard Hein, Thorsten Schulten and Achim Truger (2004). *Wage trends and deflation risks in Germany and Europe*, WSI Discussion Paper Nº 124, Junho.

Farto, M. (2005) *O euro e a política monetária*. In Janus 2006, Público/UAL, Dezembro.

_____ (2009). *O euro, o BCE e a política monetária*. In Janus 2009, Público/UAL, Janeiro.

_____ (2011). *A dívida pública em Portugal*. In Janus 2011-2012, Público/UAL, Setembro.

Farto M. e Morais, H. (2011), *The Portuguese crisis, international rescue and economic growth*. In Janus.net, Vol. 2, Nº1, primavera.

_____ (2008a). *O trabalho e o capital. Uma reflexão inspirada na bolsa*. In Janus 2008, Público/UAL, Janeiro.

_____ (2008b). *Trabalho, globalização e repartição do rendimento*. In Janus 2008, Público/UAL, Janeiro.

_____ (2010). *A política orçamental como instrumento anticíclico*. In Janus 2010, Público/UAL, Janeiro.

_____ (2011). *Choque da integração na EU e seu esgotamento: a luz e as sombras*. In Janus 2011-2012, Público/UAL, Setembro.

Farto, M. e Mendonça, A. (2006). "A política monetária nos últimos 20 anos". In M. Farto e A. Mendonça (2006). *A economia portuguesa 20 anos após a adesão*. Coleção Económicas. Lisboa: Almedina.

Fisher, Irving (1933). *The Debt-Deflation Theory of Great Depressions*, Econometrica, <http://fraser.stlouisfed.org/docs/meltzer/fisdeb33.pdf>.

Keynes, J. M. (1973). *The general theory of employment, interest and money*. Cambridge: MacMillan, Cambridge University Press (1ª ed. 1936).

Manteu, Cristina (2008). *Efeitos económicos da globalização: lições dos modelos de comércio*, Banco de Portugal, Boletim Económico, primavera



Marx, Karl (1976). *O capital*, vol. III. Paris: Editions Sociales (1ª ed. 1867).

List, Friedrich (2006). *Sistema Nacional de Economia Política*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian (1ª ed. 1841).

Neves, J.C. (2011). *As 10 questões da crise*. D. Quixote.

OCDE, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*,
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264044197-2-en>

Pereira, A. S. (2011), *Portugal na hora da verdade*, Gradiva, Lisboa

Pinto, António M. (2007) *Economia Portuguesa, melhor é possível*. Coimbra: Almedina

PORTUGAL: A PARTICIPAÇÃO EM MISSÕES DE PAZ COMO FACTOR DE CREDIBILIZAÇÃO EXTERNA

Maria do Céu Pinto

mceupinto@gmail.com

Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública (RIAP),
Escola de Economia e Gestão (EEG), Universidade do Minho

Resumo

Portugal é um dos mais importantes contribuintes europeus para operações de paz internacionais. Ocupa actualmente o 45º lugar numa lista de 115 países que contribuem para as operações de paz das Nações Unidas (ONU) e 7º na União Europeia (UE). A multiplicidade de forças utilizadas, bem como a diversidade dos locais de sua projecção, reflecte bem a ambição e esforço feito pelos governos portugueses nos últimos 20 anos. A participação em missões de paz tem sido vista como um meio para reforçar a posição de Portugal no mundo: o envolvimento em operações de paz sob a bandeira de organizações internacionais, reforça a influência da nossa política externa e diplomacia. Neste artigo, defendemos que o envolvimento português em missões de paz reflecte propósitos de interesse nacional e política externa. O objectivo é reforçar a capacidade de Portugal para influenciar o processo decisório nos principais fóruns internacionais, como a ONU, NATO e a UE. Ele segue a meta estabelecida desde finais dos anos 80, de reforçar a visibilidade e o peso específico de Portugal no âmbito multilateral. A contribuição do país para a manutenção da paz aumentou o poder negocial de Portugal, que se tornou um parceiro mais activo, com uma voz mais audível no seio dessas organizações. Essa voz levou a uma melhor posição, quando se tratava de negociar cargos importantes e assuntos da agenda internacional relevantes para Portugal.

Palavras chave:

Operações de Apoio à Paz; Portugal; manutenção da paz; Forças Armadas; Organização das Nações Unidas

Como citar este artigo

Pinto, Maria do Céu (2012). "Portugal: a participação em missões de paz como factor de credibilização externa". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 3, N.º 1, Primavera 2012. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol3_n1_art3

Artigo recebido em Dezembro 2011 e aceite para publicação em Abril de 2012



PORTUGAL: A PARTICIPAÇÃO EM MISSÕES DE PAZ COMO FACTOR DE CREDIBILIZAÇÃO EXTERNA

Maria do Céu Pinto

"Vivemos um tempo de paz em que as Forças Armadas serão cada vez mais um instrumento da política externa do Estado. Diremos, até, que o peso específico da política externa de cada país é frequentemente medido pela capacidade de integrar meios Militares nacionais em Forças multinacionais, em cumprimento das missões legitimadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Quem não aparece não conta."¹

Introdução

As Forças Armadas e as forças de segurança portuguesas têm sido cada vez mais solicitadas para intervenções efectivas no quadro das operações de apoio à paz (OAP) (v. Pinto, 2007; Pinto, 2010, cap. IV). Portugal ocupa actualmente o 45.º lugar no ranking dos 115 países contribuintes para as OAP² da ONU, com 315 efectivos, dos quais, 189 militares e 126 polícias ("Ranking", 2012; "Monthly Summary", 2012). No panorama europeu, Portugal é actualmente o 7º país que mais contribui para operações de paz das Nações Unidas, o que é uma demonstração importante do esforço de um pequeno país com recursos limitados. Em perspectiva, Portugal empenhou desde 1990 mais de 26 mil soldados, que participaram em missões de paz em mais de 30 cenários diferentes, cobrindo todos os continentes (DGPN, 2012: 9-11). A multiplicidade de forças utilizadas, bem como a diversidade dos locais de sua projecção, reflectem a ambição e o esforço feito pelos governos portugueses nos últimos vinte anos.

O orçamento destinado às forças nacionais destacadas em missões internacionais tem contudo vir a sofrer cortes significativos desde 2010. Em 2012, terá um corte de 30%, passando de 75 milhões de euros para cerca de 52 milhões, em parte devido ao abandono de duas operações (Agência Financeira, 2011). O actual ministro da Defesa admitiu que após terminar a participação na missão da ONU no Líbano (retirada antecipada em seis meses em relação ao previsto) e na Somália, Portugal pode vir a ter de participar com militares em novos teatros de operações dependendo de como vai

A autora agradece as sugestões de melhoria feitas pelos *referees*.

¹ Gen. Soares Carneiro, discurso realizado a 8/07/1993, por altura das Comemorações do Dia das FA, cit. in Sousa (s.d.): 10-11.

² Significa Operações de Apoio à Paz.



evoluir a situação de segurança internacional, especialmente a chamada primavera árabe (Agência Financeira, 2011).

Este artigo analisa o conjunto de circunstância que levaram Portugal, a partir dos anos 90 do séc. XX, a fazer uma opção estratégica pela participação em OAP. É objectivo deste artigo aprofundar a relação entre a política externa e de segurança portuguesa e a participação em OAP: o argumento central que nele se defende é que o envolvimento português em missões de paz reflecte propósitos de interesse nacional e política externa, sendo o objectivo reforçar o prestígio de Portugal e a sua capacidade de influenciar o processo decisório nos principais fóruns internacionais³.

Um maior intervencionismo internacional

Portugal só iniciou uma participação mais activa nas missões de apoio à paz a partir do início da década de 90. Com o fim da Guerra Fria e as consequentes alterações sofridas na conjuntura internacional, Portugal reviu as suas opções estratégicas, ao mesmo tempo que se apercebeu da importância de dispor de meios de intervenção mais marcados nos fóruns de decisão internacional. Portugal, que já não intervinha em cenários de conflito no espaço europeu desde a I Guerra Mundial, foi forçado pela conjuntura a alterar o seu tradicional paradigma de defesa - africano e atlanticista (Cordeiro, 2005: 4; Silva, 2008; Vasconcelos, 1999). Este paradigma foi substituído por um novo modelo, baseado numa política de intervenção global (Silva, 2008), legitimada por um conjunto de valores como a manutenção da paz, o respeito pelos direitos humanos e pelas minorias, pela democracia e pelo Estado de Direito, a reconstrução dos Estados pós-conflito e o desenvolvimento.

Tudo isto aconteceu numa altura em que as missões de paz foram também objecto de análise na *Agenda Para a Paz*, pelo então Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali, onde se estabeleceu uma doutrina global das Nações Unidas relativamente a operações de paz e ao papel da Organização na prevenção, contenção, resolução e termo dos conflitos. A *Agenda* foi um documento fundamental ao fazer do *peacekeeping* um tema central das Nações Unidas. Publicado em 1992, aquele documento inicia, no pós-Guerra Fria, um profundo debate sobre a importância do *peacekeeping* enquanto instrumento do processo de resolução dos conflitos. Na *Agenda*, Boutros-Ghali estabelece os chamados instrumentos para a paz e segurança: diplomacia preventiva, *peacemaking*, *peacekeeping*, *post-conflict peacebuilding*, desarmamento, sanções e imposição da paz. O *peacekeeping* surge aí como parte de uma gama de instrumentos usados para gerir uma crise da sua fase latente (pré-conflito) à fase da escalada (conflito) e à fase pós-conflito (*peacebuilding*). Aí se prevê o uso de tropas não só durante uma fase restrita do conflito, como o estende à fase anterior e ao pós-violência (*preventive deployment* e *peacebuilding*). No pós-Guerra Fria, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) começou a desempenhar um papel mais activo na regulação da ordem internacional, passando a aprovar resoluções que justificavam e legalizavam as suas intervenções militares manutenção da paz e facilitavam as operações de imposição. Com esta alteração, os militares "refizeram a sua doutrina, organização e instrução para se adaptarem a uma utilização da força militar naquilo que alguma terminologia designou por operações que não a guerra"

³ A autora agradece estes insights dos *referees*.



(Espírito Santo, 2006). Em 1995, no *Suplemento à Agenda para a Paz*, Boutros-Ghali numa análise dos fracassos de algumas das missões do pós-Guerra Fria (Angola, Somália, Ruanda e Bósnia), afirma a necessidade de novas formas de actuação, com maior envolvimento civil/militar, novas preocupações com a segurança dos militares e com a coordenação entre as acções humanitárias e as missões militares.

Em 1994, a alteração do Conceito Estratégico Nacional revelava uma nova preocupação com a adaptação das Forças Armadas aos parâmetros técnicos e operacionais das restantes forças aliadas, como elemento essencial para a satisfação dos compromissos assumidos por Portugal no seio dessas alianças. É então assumido o desafio de participar na missão internacional para a ex-Jugoslávia com um contingente militar de grande envergadura:

“No caso da Bósnia, o facto de ter optado por um contingente significativo e por uma unidade de combate, e não de apoio, demonstrou bem a vontade de dar visibilidade à sua participação na Implementation Force (IFOR)” (Freire, 2007: 89).

Portugal passou assim a contribuir com contingentes significativos para cenários de crise, inicialmente integrados em missões das Nações Unidas, depois no âmbito da NATO e, só nos anos 2000, em missões da UE.

Portugal manteve-se atento ao conjunto de mudanças que ocorriam no ambiente externo, e que tiveram implicações internas, impulsionando uma redefinição das políticas externa e de defesa nacionais. Nesse sentido, as Forças Armadas passaram a ser empenhadas na satisfação dos compromissos assumidos por Portugal a nível internacional no quadro das organizações das quais faz parte. A componente militar tornou-se, assim, um dos instrumentos de afirmação no domínio da política externa. Trata-se daquilo que alguns autores têm referido como a *interdependência crescente entre os domínios externo e interno de segurança*, ou, dito de forma mais clara, as dimensões externas da segurança interna (V. Bigo, 2006; Eriksson and Rhinard, 2009). Considera-se hoje que os riscos e os perigos não têm fronteiras, pelo que os limites à acção securitária do Estado têm que ser redefinidos e ajustados às novas exigências de liberdade e segurança dos cidadãos (Guedes e Elias, 2010). O debate emergente em Portugal quanto à necessidade de ser atribuído um papel mais activo às Forças Armadas no quadro de segurança interna, tem subjacente uma tomada de consciência de que há um novo contexto geo-estratégico de ameaças e riscos. Os Estados têm hoje de conquistar a sua segurança interna em territórios longínquos, como o caso do Afeganistão, incubador de terrorismo internacional, ilustra (Noivo, 2009).

Uma nova visão da segurança

Em termos de racional político, a decisão nos anos 90 de participar em missões em África e, sobretudo, nos Balcãs faz sentido, desde logo pela perspectiva de “segurança alargada” que as nossas elites políticas acolheram. A segurança passou assim a ter interesses além dos nacionais, por vezes materializados longe da base territorial dos Estados. O seu conceito tem hoje uma aceção flexível, ampliada, o que impõe aos



Estados um novo tipo de entendimento da sua participação na comunidade internacional.

Nas palavras do ex-Ministro da Defesa, Severiano Teixeira:

"A garantia da segurança nacional promove-se, cada vez mais, longe das nossas fronteiras tradicionais, dos tradicionais limites geográficos dos Estados. Por isso, a definição da nossa doutrina de intervenção já não pode ser predominantemente determinada apenas por factores históricos ou de proximidade geográfica, mas tem de incluir também critérios de segurança regional e internacional, de projecção dos valores da democracia e do primado do direito" (Teixeira, n.d.: 12).

A este propósito, no âmbito do mandato que Portugal está a desempenhar no CSNU, um aspecto essencial da sua actuação é o esforço para sublinhar as questões relacionadas com os direitos humanos, protecção de civis e o papel das mulheres nos processos de paz e reconciliação nacionais. Esta preocupação é já reconhecida como marcadamente portuguesa (Monteiro, 86-87⁴; Seabra, 2011) e tem valido à diplomacia lusa tantos louvores quanto desaprovação (entrevista). Portugal é visto como empenhado - e com êxito - em promover a visibilidade e essência legitimadora dos direitos humanos na acção das Nações Unidas. Este esforço é legitimador da acção do CSNU e catalizador de mudanças palpáveis no terreno, ainda que lentas no tempo. Este é também um dos compromissos de Portugal, assumido durante a campanha e cumprido ao longo do mandato: uma postura inovadora e interventiva em termos de segurança e respectiva relação com os direitos humanos e outras áreas transversais. Portugal assume o papel de defensor destas causas que afectam os países em vias de desenvolvimento, normalmente pequenos, as quais normalmente não atraem a atenção dos *media*, nem comandam a agenda internacional.

Em segundo lugar, a segurança e a defesa asseguram-se na chamada "fronteira de segurança" (Leandro, 1992:6; Garcia, 2005), no quadro de sistemas colectivos de segurança. A integração estatal, principalmente na União Europeia (organização de integração), mas igualmente na NATO (aliança de defesa colectiva intergovernamental) e na ONU (organização intergovernamental global), tem vindo a comprovar a importância de um pensamento colectivo, onde os Estados partilham interesses numa geometria variável: "a fronteira da segurança portuguesa é a fronteira da segurança europeia" (Teixeira, 2009: 105); "A defesa do interesse nacional passa, muitas vezes, pela defesa dos interesses dos projectos em que Portugal está envolvido" (Fundação Mário Soares, 2006: 651). Tal não invalida, no entanto, que as preocupações nacionais se expirem nas fronteiras das organizações a que pertence e das missões em que participa.

⁴ A propósito do desempenho português no CSNU em 1997-1998, o Embaixador António Monteiro afirma: "Se houve área que mereceu uma atenção particular nesse período por parte da Representação Permanente de Portugal junto das Nações Unidas, essa foi a da problemática dos direitos humanos" (2003: 86).



Em terceiro lugar, há a referir que, subjacente a esta *política de intervenção global*, há o alargamento do próprio conceito de interesse nacional, definido não apenas na sua forma tradicional - defesa da integridade territorial e da Nação -, mas enquanto promoção da segurança, da paz e estabilidade internacionais, da resolução de conflitos e da promoção dos direitos humanos. É esta concepção de interesse nacional que tem orientado a definição das prioridades da política externa, de defesa e de segurança de Portugal e que tem presidido à sua escolha de intervir em certos cenários de conflitos.

A participação em OAP tem correspondido a este conceito alargado de segurança e de fronteiras flexíveis. Portugal passou no séc. XX por várias alterações dramáticas da sua fronteira (colónias africanas, Macau, integração na UE), o que alterou naturalmente a percepção do conceito tradicional de soberania. Num mundo crescentemente globalizado, onde a integração do país se faz em vários tabuleiros, "o problema das novas dimensões do conceito de fronteira", é um problema da maior relevância, pois dele depende a definição dos "vários espaços de inserção" onde Portugal se pretende afirmar (Garcia, 2005). Esta interrogação coloca-se em termos nacionais, mas também é de fundamental importância no âmbito de organizações como a UE ou a NATO, cuja área de intervenção se alargou a nível global. De acordo com especialistas e académicos portugueses, a nossa fronteira de segurança coincide com a definida pela NATO; a nossa fronteira económica e política coincide com a da UE; a fronteira cultural, corresponde à Comunidade de Povos de Língua Portuguesa (Moreira, 1996). Poder-se-ia ainda acrescentar a fronteira da vulnerabilidade, na expressão do General Garcia Leandro (Leandro, 1992; v. Garcia, 2005).

As OAP como capacidade de influenciar

Portugal adquiriu no último venténio uma certa visibilidade no contexto da sua participação em operações de paz. Esta visibilidade enquadra-se no âmbito de uma "estratégia de progressiva afirmação e valorização do papel de Portugal no plano multilateral" no âmbito das organizações internacionais (Paixão, 1997: 67). Essa meta, estabelecida em finais dos anos 80, tem servido de baliza à acção diplomática nacional desde então. Para países pequenos como Portugal, a única forma de marcar uma posição de algum relevo no palco internacional, terreno privilegiado dos "grandes" Estados, como os P-5⁵, é através daquilo que alguns autores chamam de "diplomacia de oportunidades", ou seja aproveitar sempre que possível uma oportunidade para marcar presença nos grandes palcos, e fazê-lo deixando obviamente uma marca positiva (Coelho, n.d.).

A participação em OAP não pode ser vista como uma iniciativa isolada, mas como parte do objectivo de projectar uma imagem de Portugal como um país moderno, com vontade de assumir as suas responsabilidades na esfera internacional, contrariando uma postura mais "reactiva e defensiva" da política externa portuguesa, herdada da época colonial (Monteiro, 1999: 164). Para este escopo, também terá contribuído o esforço feito por Portugal de aumento voluntário da contribuição nacional para o orçamento da ONU (Monteiro, 1999: 164-5) e a participação relevante em várias operações de paz. Em 1996, Portugal chegou a ocupar a 26ª posição no *ranking* dos países contribuintes com forças para a ONU (Paixão, 1997: 71).

⁵ Os cinco membros permanentes do CSNU.



Os contingentes portugueses nas missões de paz internacionais são assim um elemento indispensável na afirmação de Portugal como aliado útil da Aliança Atlântica, como agente activo na construção de uma Europa unida e eficaz e como membro responsável da família das nações. No quadro multilateral, Portugal pretende afirmar a sua presença e empenhamento nas organizações internacionais e sistemas de alianças a que pertence. Deve participar assim no desenvolvimento da Política Externa e de Segurança Comum e quer estar na primeira linha da construção da Política Comum de Segurança e Defesa, incluindo a sua participação nas missões militares sob comando da UE, bem como a sua participação na cooperação estruturada permanente em matéria de Defesa prevista pelo Tratado de Lisboa. No que respeita à ONU, Portugal apoia o papel da organização na manutenção da legalidade, da ordem internacional e da paz e afirma a centralidade do seu papel e a necessidade de reforço dos seus instrumentos nos processos de apoio à paz e de reconstrução pós-conflito, especialmente nos Estados falhados. Devido às suas relações com as ex-colónias, Portugal deve ainda reforçar os laços de amizade e cooperação com os países de expressão portuguesa, nomeadamente no quadro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, promovendo a cooperação técnico-militar.

Os políticos e diplomatas portugueses têm com alguma frequência referido o importante papel desempenhado pelas Forças Armadas através deste tipo de missões ao aumentar a visibilidade do país no plano internacional, inclusive entre parceiros e aliados, e para reforçar o poder negocial e o peso político de Portugal nos *fora* internacionais (Vitorino, 1996: 87-96). O vector militar passou, inquestionavelmente, a ser um instrumento valioso de política externa na promoção de valores e interesses nacionais e, articulado com outros vectores e dimensões, em particular, o diplomático, tem contribuído para favorecer a posição e aumentar a visibilidade internacional do país⁶. A participação de Portugal em forças multinacionais tem um “efeito multiplicador quanto à posição de Portugal no mundo” (Vitorino, 1998: 165).

Neste sentido a decisão de participar nos anos 90 na IFOR e SFOR e, após o 11 de Setembro, na ISAF no Afeganistão, serviram para reforçar a presença e credibilidade portuguesa junto da NATO. O contributo que a responsabilidade assumida por Portugal nas missões nos Balcãs nos anos 90, em particular, deu à imagem do país no mundo, repercutiu-se igualmente no seio, não só da Aliança Atlântica, mas também de outras organizações internacionais, revelando Portugal como um país capaz de assumir as suas obrigações e, como tal, merecedor do reconhecimento pelo seu envolvimento nas causas comuns.

No entanto para além de um fim em si, a participação nas missões NATO IFOR e SFOR serviu também como meio para conquistar outras importantes vitórias em termos de política externa, nomeadamente ao nível da ONU. As participações nos Balcãs aumentaram o poder negocial de Portugal, que passou a ser um parceiro mais activo e com mais voz dentro da NATO. A participação nacional e o bom desempenho das forças portuguesas – cuja dimensão foi assinalável face aos recursos do país – contribuiu para reforçar a posição de Portugal enquanto parceiro credível da Aliança Atlântica (Fund. Mário Soares, 2006: 648; Vitorino, 2000: 32). Portugal demonstrou perante o mundo a sua capacidade política e operacional, ao conseguir garantir a presença de forças nos Balcãs e em África, dois teatros de operações com características totalmente distintas e

⁶ A autora agradece este *insight* do *referee*.



geograficamente distantes de Portugal e entre si. Recorde-se que nesse mesmo período Portugal projectou para Angola e Moçambique cerca de 1200 efectivos nas missões ONUMOZ/Moçambique e UNAVEM/Angola (posteriormente substituída pela MONUA), que foram aquelas em que a presença portuguesa assumiu uma maior dimensão nos planos operacional e político (para não falar no envolvimento diplomático nos processos de paz dos dois países. (Fund. Mário Soares, 2006: 647).

A participação de Portugal nas operações da NATO na Bósnia-Herzegovina, merece especial destaque e terá produzido alguns dividendos importantes, de que se destaca: a eleição de Portugal para o CSNU no biénio 1997-1998 (Monteiro 1999, 163-164; Gomes, 2000: 58; Vitorino, 2000: 32 e Vitorino 1999) e a manutenção do Comando NATO sediado em Oeiras e a sua elevação a Comando Regional na então nova estrutura da NATO em 1999 (Freire, 2007: 90; Vitorino 1999, 94-95; Vitorino 2000, 37-38; Teixeira 1999, 31). Essa voz portuguesa mais audível e influente permitiu uma melhor posição perante os aliados para forçar a resolução do problema timorense em 1999 (v. Vitorino, 1999; Freire, 2007: 94). Alguns diplomatas e responsáveis políticos portugueses testemunham que, no período da crise pós-referendo timorense, o Primeiro-Ministro português, António Guterres, terá pressionado o Presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton, afirmando que, se a comunidade internacional não actuasse e se travasse o genocídio em curso, Portugal cessaria a sua participação na missão nos Balcãs (Freire, 2007: 94). Outra forma de instrumentalizar a participação portuguesa, tem sido a de reclamar junto das instâncias internacionais uma maior intervenção nos territórios em que o país teve uma presença histórica (Freitas do Amaral *cit. in* Fund. Mário Soares, 2006: 645).

Nas palavras do diplomata, Alegre Duarte: "Portugal tem sido um *demandeur* da intervenção das Nações Unidas no tocante a operações de paz, mediação de conflitos, estabilização política e reconstrução económica e das instituições (veja-se os casos de Angola, Moçambique, Timor Leste e Guiné-Bissau)" (Duarte, 2008: 135).

A política portuguesa de envolvimento activo nas operações internacionais de manutenção de paz, que tem sido consistentemente seguida por diversos governos desde o início dos anos 90, tem sido, assumidamente, uma das formas de aumentar a capacidade de influência do Estado português através do recurso à projecção de forças militares. Esta participação, que visa contribuir para a manutenção da paz e segurança internacionais, é parte integrante da dimensão global da política externa portuguesa e tem como objectivo:

- " - *adquirir e manter influência e visibilidade no seio das Nações Unidas, da NATO e da União Europeia;*
- *reforçar a posição junto das estruturas de decisão política com maior importância no mundo;*
- *conferir legitimidade acrescida para solicitar o envolvimento da comunidade internacional e, em particular, das Nações Unidas, em teatros de operações importantes para Portugal*
- *favorecer as candidaturas para cargos de chefia de nível elevado nas estruturas internacionais"* (Freire: 2007: 84-85; v. Amaral 2005: 24-5).



A participação das Forças Armadas portuguesas em operações multinacionais, em particular nas OAP, para além de fortalecer a credibilidade e a visibilidade de Portugal, tem igualmente proporcionado argumentos favoráveis à afirmação do país em *fora* internacionais e contribuído para que diplomatas e militares portugueses sejam escolhidos para cargos de relevo no contexto mundial:

“O envolvimento português em missões de paz internacionais tem, efectivamente, contribuído para a afirmação de Portugal no mundo e, no entender de Freitas do Amaral, «facilita a nomeação de portugueses para altos cargos»” (cit. in Fund. Mário Soares, 2006: 645).

Portugal tem procurado tirar partido do seu esforço e fê-lo obtendo várias vitórias importantes, como a eleição para um lugar de membro não permanente do Conselho de Segurança em 1997-98 e de novo para o biénio 2011-12, bem como outros cargos de grande visibilidade internacional. Refira-se, por exemplo, a eleição em Novembro de 1994, do Embaixador José Cutileiro para Secretário-geral da UEO (e posterior reeleição, em 1997); a nomeação, em 1995, de Freitas do Amaral para Presidente da 50ª Assembleia Geral da ONU; a nomeação do diplomata português, Luís de Almeida Sampaio, como conselheiro político do comandante da SFOR; a realização, em Dezembro de 1996, da Cimeira da OSCE em Lisboa; a nomeação para lugares importantes no *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) das Nações Unidas; o apoio prestado à candidatura da Profª Paula Escarameia para a Comissão de Direito Internacional da ONU; a nomeação do Embaixador Seixas da Costa para o Conselho Económico e Social; a nomeação, em 2004, de Durão Barroso para a Presidência da Comissão Europeia, a escolha, em 2005, de António Guterres para Alto Comissário da ONU (Fundação Mário Soares, *op. cit.*: 679-80; Sousa, n.d.: 9).

As Forças Armadas: instrumento da política externa

É interessante sublinhar como o executivo português tomou consciência de que era fundamental conjugar a actividade diplomática com o instrumento militar para garantir os melhores resultados, uma visão traduzida nas várias revisões do Conceito Estratégico de Defesa Nacional em 1994 e em 2003, na quarta revisão constitucional de 1997, bem como nas Leis da Defesa Nacional e das Forças Armadas. Estes documentos reconhecem a componente militar como um dos instrumentos de afirmação no domínio da política externa. As Forças Armadas constituem assim, pela via da cooperação internacional, mais um dos “vectores”, um “braço”, um “instrumento” da política externa:

“As Forças Armadas tornaram-se, assim, num instrumento central da política externa do país – um dado claramente assumido, aliás, pelo poder político, tendo contribuído decisivamente para que o



país não se tivesse tornado no pós-Guerra Fria numa entidade irrelevante nas relações internacionais.” (Branco, 2009: 112)

Salientam-se os conflitos em que houve um empenhamento mais significativo das Forças Armadas portuguesas: nos anos 90 - Angola, Moçambique, ex-Jugoslávia e Timor. Actualmente, os mais importantes teatros de operações são: Afeganistão, Somália, Kosovo e Líbano. As Forças Armadas portuguesas contam agora com uma prestigiosa experiência internacional e deram já um importante contributo para a segurança internacional, em cenários tão distintos como a Bósnia-Herzegovina, Kosovo, Afeganistão, Líbano, República Democrática do Congo, Chade e a Guiné-Bissau, entre outros. O desempenho destas missões internacionais constituiu-se como um factor decisivo, não só para a credibilidade internacional do país, mas também, acessoriamente, para a modernização das próprias Forças Armadas.

Portugal apresenta-se, assim, como “produtor” e não apenas como mero “consumidor” de segurança internacional (Freire, 2007: 90; MDN, 2001: 19-20; Pereira e Farinha, 2009; Duque, 1998, 46-47; Teixeira, 2009: 20). O esforço empenhado por Portugal em matéria de *peacekeeping* marcou no meio internacional uma imagem que se tem vindo a tornar cada vez mais consistente.

Em jeito de conclusão, parece-nos ser possível afirmar, que a influência do Estado português na sua vertente externa baseou-se, juntamente com vários vectores diplomáticos, na sua participação em OAP⁷, para tal tendo contribuído a flexibilidade que as Forças Armadas frequentemente têm proporcionado aos governos na tomada de decisões políticas nos âmbitos da cooperação no seio de várias organizações internacionais. Por uma questão de rigor, é pertinente referir que o volume de forças empenhadas já não é o mesmo de há uma década atrás. Tem havido nos últimos anos uma diminuição sensível da participação nacional nas missões da ONU, comparativamente aos anos 90. Além disso, Portugal tem dado preferência à participação nas missões NATO e UE, em detrimento da ONU. Actualmente, a maior fatia das operações, que ronda os 19 milhões de euros, destina-se à participação portuguesa na missão NATO no Afeganistão, que Portugal decidiu manter integralmente até 2014, por ter sido considerada estratégica e prioritária. Portugal vai reduzir a presença no Líbano e vai abandonar a missão das Nações Unidas de combate à pirataria no Índico, mas continuará a participar na operação da UE na mesma região. Estas decisões explicam-se sobretudo pelo contexto de crise aguda que tem levado Portugal a reduzir os seus efectivos e a seleccionar o seu contributo. A lógica neste contexto de crise, tal como explicada pelo ex-Min. da Defesa, Severiano Teixeira, é de “procurar evitar uma dispersão geográfica e uma multiplicação excessiva de teatros para cumprimento de missões, concentrando os nossos esforços em teatros de operações nos quais Portugal possa valorizar o seu valor operacional. E, finalmente, procurar um equilíbrio na participação em missões da União Europeia e da NATO, as duas organizações multilaterais em que, privilegiadamente, Portugal tem assumido os seus compromissos internacionais” (Teixeira, 2009: 44).

Portugal está, por isso, a seguir uma senda mais racional: sem exaurir a sua participação em teatros de operações de desgaste e de maior risco, tem apostado em

⁷ A autora agradece este *insight* do referee.



nichos de emprego que lhe tem dado projecção com relativa economia de recursos e meios. Já não há a necessidade de um emprego de volume para afirmar a participação ou presença portuguesa; tende-se antes a escolher o que fazer e como fazer para afirmar a presença portuguesa em teatros que os decisores políticos consideram prioritários, sem esquecer um certo compromisso com o que é pedido internacionalmente e com as capacidades para satisfazer os pedidos e, simultaneamente, ir de encontro aos interesses nacionais.

Entrevistas:

Entrevistas por e-mail (Outubro-Novembro 2011) com diplomata no Conselho de Segurança que não pretende ser identificado.

Referências Bibliográficas

Agência Financeira (2011). "Portugal reduz para metade missão no Líbano". 12 Dezembro. Disponível em <http://www.agenciafinanceira.iol.pt/politica/tvi24-ultimas-noticias-libano-defesa-nacional/1288601-4072.html>.

Almeida, João Marques de (2003). "A NATO e a Intervenção Militar na Bósnia". In *Nação e Defesa*. 2ª Série, Nº 105, Verão.

Amaral, Diogo Freitas do (2005). *Portugal e as missões de paz*. Lisboa: Divisão de Edições da Assembleia da República.

Antunes, Carlos e CAMACHO, César (1997). "Intervenção das Forças Armadas no Exterior". In *Janus*, Lisboa: Público/UAL Disponível em http://www.janusonline.pt/1997/1997_3_10.html.

Bigo, Didier (2006). "Internal and External Aspects of Security". In *European Security*. Vol. 15, Nº 4.

Boutro-Ghali, Boutros, *An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, A/47/277 - S/24111, 17 June 1992, 17 June 1992. Disponível em http://www.unrol.org/files/A_47_277.pdf.

Branco, Carlos Martins (n.d.). "A Participação de Portugal em Operações de Paz. Êxitos, Problemas e Desafios". In *CES E-cadernos* Disponível em <http://www.ces.uc.pt/e-cadernos/media/ecadernos6/@cetera%20-%20Carlos%20Branco.pdf>.

Carrilho, Maria (1999). "Os Conflitos nos Balcãs e a Redefinição das Missões Internacionais". In *Estratégia*, Nº 14, 2º semestre 1999. Disponível em <http://www.ieei.pt/publicacoes/artigo.php?artigo=268>.

Costa, João Paulo (1999). "O Envolvimento de Portugal na ex-Jugoslávia: a Participação Militar nas Missões IFOR e SFOR (1990 – 1999)". In *Estratégia*, Nº 14, 2º semestre. Disponível em <http://www.ieei.pt/publicacoes/artigo.php?artigo=271>.

Coelho, Nuno (n.d.). "Portugal e a NATO". *CIARI*. Disponível em http://www.ciari.org/investigacao/portugal_e_a_nato.htm.



Direção-Geral de Política de Defesa Nacional/DGPDN (2012). "Dados estatísticos referentes a 29 de Fevereiro de 2012". *Newsletter*. Fevereiro.

Duarte, Francisco Alegre (2008). "Portugal e as missões de paz no estrangeiro – algumas notas de reflexão". In *Negócios Estrangeiros*. Nº 13, Outubro.

Duque, J. Jorge (2005). "Panorâmica geral das missões de paz". *Janus* 2005, Lisboa: Público/UAL. Disponível em http://www.janusonline.pt/dossiers/dossiers_2005_4_3_2_b.html.

Duque, J. Jorge (1998). "Portugal nas missões de paz". In *JANUS* 98, Lisboa: Público/UAL.

Erijsson, Johan and Rhinard, Mark (2009). "The Internal-External Security Nexus: Notes on an Emerging Research Agenda". *Cooperation and Conflict*. Vol. 44, Nº 3.

"FND e Militares em Missão entre 1991 e 21/Outubro/2009", COC / EMGFA, 21 Outubro 2009.

Fundação Mário Soares – Centro de Investigação e Formação para uma Cultura de Paz (2006). *A participação portuguesa em missões de paz – Relatório final*. Lisboa, Dezembro.

Freire, Miguel (2007). "O Modus Operandi de Segurança e Defesa de um Pequeno Estado Euro-Atlântico". In *Nação e Defesa*, 3ª Série, Nº 118, Outono-Inverno.

Garcia, Francisco (2005). "As ameaças transnacionais e a segurança dos Estados ". In *Jornal Defesa e RI*. 23, Setembro. Disponível em http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=264.

Gomes, João Mira (2000). "O envolvimento diplomático de Portugal na Bósnia-Herzegovina". In *Nação e Defesa*. Nº 92, Inverno.

Guedes, Armando Marques Guedes e ELIAS, Luís (2010). *Controlos Remotos – Dimensões Externas da Segurança Interna em Portugal*. Coimbra: Almedina.

Leandro, Garcia (1992). "A Teoria da Diversificação e Articulação das Fronteiras e os Sistemas de Forças". *Boletim do IAEM*. Novembro.

Livro Branco da Defesa Nacional. MDN, 2001, Disponível em http://antigo.mdn.gov.pt/Publicacoes/livro_branco/Livro_branco.pdf, pp. 19-20.

Monteiro, António (1999). "A presença portuguesa no Conselho de Segurança em 1997-1998". In *Política Internacional*. Vol. 3, Nº 19, Primavera-Verão.

Monteiro, António (2003). "A experiência portuguesa na Presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas". In *Nação e Defesa*. Nº 104, Primavera.

"Monthly Summary of Contributions - (Police, UN Military Experts on Mission and Troops". Disponível em http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/feb12_1.pdf), a 29 February 2012

Moreira, Adriano (1996). "As Fronteiras Portuguesas". In *Conjuntura Internacional* 1996. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.



Noivo, Diogo (2009). "Fronteira portuguesa com Paquistão", *DN Opinião*, 26 Novembro. Disponível em http://dn.sapo.pt/inicio/opiniaao/interior.aspx?content_id=1430832.

Paixão, João Quintela (1997). "A candidatura portuguesa ao Conselho de Segurança das Nações Unidas". In *Política Internacional*. Nº 14, vol. 1, Primavera-Verão.

Pereira, Cor. E. Maia e FARINHA, Ten.-Cor. Nuno M. Mendes (2009). "Acções desenvolvidas pelas Forças Armadas em missões de paz no quadro da Organização das Nações Unidas (ONU)". In *Revista Militar*. 17 Abril.

"Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations". Disponível em http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/feb12_2.pdf [consultado em 29 de Fevereiro de 2012].

Santo, General Gabriel Augusto do Espírito (2006). "As Forças Nacionais destacadas em apoio da Política Externa". In *Revista Militar*. Novembro. Disponível em <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=135>.

Seabra, Pedro (2011). "First impressions: Portugal and the UNSC eight months on". In *IPRIS Lusophone Countries Bulletin*. Nº 23, September.

Silva, José A. (2008) "Portugal nas Missões de Paz - Portugal nos Sistemas Internacionais". In *Academia Militar*. 14 Maio. Disponível em <http://zasilva-missoesdepaz.blogspot.com/2008/06/portugal-nas-misses-de-paz.html>.

Sousa, Francisco Xavier Ferreira de (n.d.). *A Experiência Portuguesa em Missões de Paz*. (paper cedido pelo autor).

Teixeira, Nuno Severiano (1999). "Das Campanhas de Guerra às Operações de Paz: As Intervenções Militares Portuguesas em Teatro Europeu". In *Estratégia*, 14.

Teixeira, Nuno Severiano (2009). "O Líbano e o Interesse nacional". In *Contributos para uma Política de Defesa*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Teixeira, Nuno Severiano (2009). "Sessão de abertura solene do ano lectivo do IESM". In *Contributos para uma Política de Defesa*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Teixeira, N. Severiano (n.d.). "Uma política de Estado", in MDN – "Balanço da legislatura". Disponível em http://www.mdn.gov.pt/NR/rdonlyres/9E426095-8C00-4CE2-81DC-8E28858D6944/0/MDNbalan%C3%A7o%20final_alterado.pdf.

Vasconcelos, Álvaro de (1999). "A europeização da política de defesa". In *Estratégia*. Nº 14, 2º semestre. Disponível em <http://www.ieei.pt/publicacoes/artigo.php?artigo=265>.

Viana, Vítor Rodrigues (2002). *Segurança Colectiva – A ONU e as Operações de Apoio à Paz*. Lisboa: Edições Cosmos, IDN.

Vitorino, António (1999). "No Cinquentenário da NATO: algumas reflexões sobre as operações de paz na Bosnia-Herzegovina". In *Política Internacional*. Vol. 3, 19.

Vitorino, António (2000). "Nos Cinquenta Anos da NATO: Algumas Reflexões sobre a Operação de Paz na Bósnia-Herzegovina". In *Nação e Defesa*. 2ª Série, Nº 92, Inverno.

Vitorino, António (1996). "Uma questão de credibilidade a participação portuguesa na IFOR". In *Política Internacional*. Vol. 1, Nº 12, Primavera-Verão.

LE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE: LA CONTROVERSE CONSTRUCTION HISTORIQUE D'UNE MORALE UNIVERSELLE

Soraya Nour Sckell

sorayanour@yahoo.com

Soraya Nour Sckell est chercheuse rattachée au Sophiapol, Université Paris Ouest Nanterre la Défense, et à l'Observare, *Universidade Autónoma de Lisboa*. Elle a mené de recherches aux Universités de Saint Louis (SLU), Nanterre, Francfort sur-le-Main et Berlin (HU) et a enseigné aux Universités de São Paulo, Munich, Metz et Lille ainsi qu'au Collège International de Philosophie de Paris. Lauréate du Prix de l'Amitié Franco-Allemande et Vice-Présidente de l'Association Humboldt France. Ses recherches portent sur la philosophie du droit international, les relations internationales et le mouvement pacifiste. Auteur de *À Paz Perpétua de Kant. Filosofia do Direito Internacional e das Relações Internacionais* (São Paulo, 2004). Direction d'ouvrages collectifs: *The Minority Issue. Law and the Crisis of Representation* (Berlin 2009); (avec Christian Lazzeri) *Reconnaissance, identité et intégration sociale* (Nanterre 2009); (avec Olivier Remaud) *War and Peace. The role of science and art* (Berlin 2010); (avec Damien Ehrhardt) *La Fascination de la Planète. L'éthique de la diversité* (Berlin, 2012); (avec Damien Ehrhardt) *Interculturalité et Transfert* (Berlin 2012).

Résumé

Le droit humanitaire fut conçu par le normativisme juridique et moral fondé sur des principes universels. En dépit de son indéniable contenu moral universel, ses formulations et ses modes d'application sont cependant le résultat de conflits historiques. Cet article vise à analyser la façon dont le caractère universel du droit humanitaire est produit par des conflits hautement controversés. Il est nécessaire de surmonter l'antagonisme entre une analyse qui met l'accent sur la valeur morale indéniable du droit humanitaire en ignorant ses controverses et une analyse qui met l'accent sur les antagonismes sociaux mettant en question la possibilité de réalisation de la valeur morale et universelle du droit humanitaire. Pour cela, il faut considérer que celui-ci est une construction. Il apparaît comme autonome, comme indépendant des rapports de forces, fondé sur la rationalité de la morale et ainsi bien digne de la reconnaissance universelle, et pourtant, son développement n'est possible que lorsque l'on prend en compte les racines historiques de la raison. C'est seulement par la lutte politique que la rationalité universelle du droit humanitaire se réalise dans l'histoire. Tout d'abord, il s'agit d'analyser le caractère universel mais en même temps hautement controversé de la codification du droit humanitaire rappelant les controverses autour de la création des Protocoles additionnels de 1977 (Section 1). Ensuite, il s'agit d'analyser le caractère conflictuel des organisations de soutien du droit humanitaire en prenant en compte les conflits entre la Croix-Rouge et les Médecins Sans Frontières, ainsi que les controverses autour des ambitions de passer d'un droit humanitaire à un droit d'intervention humanitaire (Section 2). Enfin, il s'agit de réfléchir sur la façon dont les théories des relations internationales les plus appropriées pour saisir la nature universelle du droit humanitaire international doivent être complétées par une «sociologie historique de l'universel» qui embrasse la dimension conflictuelle dans la construction historique de l'universel (Section 3).

Mots-Clés:

Droit Humanitaire; Droit de la Guerre; Conventions de Genève; Croix Rouge; Médecins sans Frontières

Comment citer cet article

Sckell, Soraya Nour (2012). "Le Droit International Humanitaire: la controverse construction historique d'une morale universelle". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 3, N.º 1, Printemps 2012. Page consulté [en ligne] à la data de la dernière visite, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol3_n1_art4

Manuscrit reçu en Mars 2012 et accepté pour publication dans Avril 2012



LE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE: LA CONTROVERSE CONSTRUCTION HISTORIQUE D'UNE MORALE UNIVERSELLE

Soraya Nour Sckell¹

Introduction

Le droit humanitaire, autrefois *jus in bellum* (droit de la guerre), le droit du champ de bataille, étendu par la suite à tous les genres de situations catastrophiques non militaires, connaît une grande vogue depuis les années 90: ses significations se sont multipliées, une «polysémie inquiétante» (Chemillier-Gendreau, 2002: 79), qui a donné origine au substantif «humanitaire», mais qui a aussi justifié l'idée d'un «devoir d'ingérence». Comme Laidi analyse, en face de l'absence d'un ennemi préalable, c'est la logique d'une situation appelant à un engagement qui fait surgir «l'humanitaire» (Laidi, 2001: 186), dans un procès qui l'autonomise de plus en plus de la politique. La vogue de l'humanitaire s'explique ainsi par une stratégie sans hauts coûts politiques (perte en vies humaines), économiques (transfert de ressources) ou sociaux (migration); l'humanitaire remplit les exigences de disposer d'une légitimation irrécusable (sauver des vies), d'être limité dans le temps (avant les doutes de l'opinion publique) et d'offrir une esquivé de solutions de fond qui mettraient en cause des responsabilités passées ou qui demanderaient de massives ressources économiques ou militaires. Lors du conflit au Kurdistan, l'intervention humanitaire servait à une politique objective de protéger les kurdes, de garantir l'autonomie du Kurdistan et d'éviter que des réfugiés kurdes déstabilisent la Turquie; en Yougoslavie, par contre, son rôle privilégié s'expliquait surtout par l'absence de quête d'une solution politique pour le conflit; et en Somalie (où des organismes humanitaires sont intervenus pour soigner les victimes de la «guerre humanitaire» conduite par l'ONU), il fut quand même attendu que l'humanitaire donne lieu à une politique de réconciliation (Laidi, 2001: 168-170). Le scepticisme que toutes ces difficultés constitutives du droit humanitaire ont géré donne cependant aussi l'occasion de repenser les cadres dans lesquels il peut encore avoir un sens. Cela demande d'associer ces fondements théoriques essentiellement «morals» à une conception «politique» du droit humanitaire, qui explicite qu'en dépit de consacrer des valeurs universelles, conçues comme produits d'une «raison universelle» ou d'un «consensus», ses formulations et sa mise en œuvre sont aussi le résultat d'un «compromis» politique et juridique très conflictuel.

Cet article vise à analyser la façon dont le caractère universel du droit humanitaire est produit par des conflits hautement controversés. Tout d'abord, il s'agit d'analyser le caractère universel mais en même temps hautement controversé de la codification du droit humanitaire rappelant les controverses autour de la création des Protocoles additionnels de 1977 (section 1). Ensuite, il s'agit d'analyser le caractère conflictuel des

¹ Je remercie à Jacques R. Prgomet pour la soigneuse relecture et correction du français.



organisations de soutien du droit humanitaire en prenant en compte les conflits entre la Croix-Rouge et les Médecins Sans Frontières, ainsi que les controverses autour des ambitions de passer d'un droit humanitaire à un droit d'intervention humanitaire (Section 2). Enfin, il s'agit de réfléchir sur la façon dont les théories des relations internationales les plus appropriées pour saisir la nature universelle du droit humanitaire international doivent être complétées par une «sociologie historique de l'universel» qui embrasse la dimension conflictuelle dans la construction historique de l'universel (Section 3).

1) Les controverses politiques dans la codification d'un Droit Humanitaire universel

Des règles ancêtres du droit humanitaire sont rencontrées dans toutes les cultures: dans l'Inde ancienne, chez les traditions africaines coutumières, grecques, romaines, perses, sumériens, hittites, chez le Code de Hammourabi, les grandes œuvres littéraires (Mahabharata), religieuses (la Bible et le Coran), les règles de l'art de la guerre (les lois de Manu et le Bushido japonais) et les règles de chevalerie du Moyen Âge. Si la réflexion éthique sur l'humanité même de l'ennemi remonte aux temps anciens des différentes traditions culturelles, c'est dans l'Aufklärung que nous trouvons sa formulation juridique moderne. Jean Jacques Rousseau consacre la différence entre combattant et non-combattant: «La guerre n'est point une relation d'homme à homme, mais une relation d'État à État, dans laquelle les particuliers ne sont ennemis qu'accidentellement, non point comme hommes, ni même comme citoyens, mais comme soldats, non point comme membres de la patrie, mais comme ses défenseurs...». (Rousseau, 1962: 240-241). Kant critique le fondement du traditionnel «droit à la guerre» (*jus ad bellum*), le droit qu'un État prétend avoir d'utiliser la vie et les choses de ses citoyens ou de les mettre en péril pour faire la guerre. Cela signifie le droit de faire ce qu'on veut des propriétés – ce qui peut valoir pour des choses, mais non pas pour des êtres humains, qui ne sont pas «des poulets», «des porcs», «des vaches» ou «des pommes», qu'on peut consommer, mais «des personnes» (Kant, 1797: 344-345). Cette critique de Kant au droit à la guerre, auquel se lie la distinction entre «guerre juste» et «guerre injuste», qui justifiait les agressions à l'époque moderne, représente une de ses attaques au droit des gens classique des plus relevant. Celui-ci entend par «droit à la guerre» le moyen permis à un État qui a souffert une violation effective (première agression) de défendre son droit. Pour Kant, ce droit signifie qu'il est «juste» que les êtres humains «s'exterminent mutuellement, retrouvant ainsi la paix perpétuelle dans la vaste tombe qui recouvre toutes les horreurs de la violence aussi bien que ses auteurs» (Kant, 1795: 143). Ensuite, Kant établit les principes du «droit de la guerre» (*jus in bellum*, qui allait s'appeler plus tard le droit humanitaire) – en dépit d'être une contradiction, puisque la guerre est l'état de la plus complète absence du droit: «le droit dans la guerre est justement celui du droit des gens qui présente la plus grande difficulté de faire de lui quand même un concept, et penser une loi dans cet état sans loi (*inter arma silent leges* – entre armes, les lois se taisent)». Sous ce titre il condamne des procédures de guerre inhumaines et d'autres pratiques inadmissibles, d'après l'idée que même la situation extrême de la guerre exige l'observation de certaines règles de droit (Kant, 1797: 347).



C'est dans ce cadre de réflexions qui inspire le mouvement pacifiste ainsi que l'idéalisme utopique que le droit humanitaire est codifié. Jusqu'au Moyen Âge, les belligérants pouvaient selon l'éthique et le droit tuer leurs ennemis, soient-ils combattants ou non. Grotius justifie plusieurs actes de violence commis contre les ennemis, même sur les captifs et sur ceux qui veulent se rendre (Grotius, 1999 ; Morgenthau, 1978: 242). La guerre ne subissait pas de restrictions morales significatives parce qu'elle était considérée comme un conflit entre les habitants d'un territoire, et non entre ses forces armées, ce qui rendait tous les citoyens de l'État ennemi en ennemis.

Ce n'est que depuis la fin de la Guerre de Trente Ans que prévaut la conception que la guerre ne soit pas entre des populations, mais entre les forces armées des États belligérants (Morgenthau, 1978: 241). La distinction entre combattant et non-combattant dévient un principe fondamental éthique et légal; seulement ceux qui peuvent et veulent participer activement au combat peuvent être objet de l'action armée - malades, blessés, prisonniers ou ceux qui veulent se rendre ne peuvent pas être attaqués ; ne pas attaquer, blesser ou tuer un non-combattant devient un devoir légal et moral (Morgenthau, 1978: 242). Cette tendance à l'humanisation de la guerre, introduite au XVI^e siècle, culmine dans les traités multilatéraux du XIX^e et XX^e siècle. Entre 1581 et 1864, 291 traités internationaux sont conclus afin de protéger la vie des blessés et des malades de guerre.

En 1863, Abraham Lincoln approuve les «Instructions de Lieber», écrites par le juriste Francis Lieber, un code d'instructions de comportement applicables aux armées des États-Unis en campagne, pouvant être considérées comme représentatives des règles de la guerre à l'époque. Dans cette même année a lieu l'événement décisif pour le droit humanitaire: la fondation de la Croix-Rouge, qui symbolise la réalisation institutionnelle de ces convictions morales (Morgenthau, 1978: 242).

Henry Dunant, un homme d'affaires suisse, arrive dans la soirée du 24 Juin 1859 au bourg italien Castiglione delle Stiviere, dans le nord de l'Italie d'aujourd'hui. Dans les environs venait d'avoir lieu dans le cadre de la guerre Franco-Autrichienne la bataille de Solferino, laissant derrière elle environ 6.000 morts et 40.000 blessés. Le lendemain, Dunant se rend à Solferino, y trouvant les milliers de blessés laissés sur le champ de bataille sans soins médicaux. La France et l'Empire Austro-Hongrois avait fourni plus de vétérinaires pour soigner les chevaux que des médecins pour traiter leurs blessés. Dunant organise alors le secours aux blessés des deux côtés, avec l'aide de personnes du lieu, principalement des femmes, qui répètent le motto «tutti fratelli». Profondément affecté par l'horreur de la guerre et le destin tragique des blessés, de retour à Genève Dunant commence une campagne pour organiser des bénévoles à traiter les blessés de guerre. Il décrit de façon très vive ce qu'il a vécu dans le manuscrit *Un Souvenir de Solferino* (1862), distribué dans toute l'Europe et qui attire beaucoup d'attention et de sympathisants pour ses idées. Cela amène en 1863 à la création de la Commission Internationale de la Croix-Rouge, la source des conventions humanitaires sur la protection des blessés de guerre, des prisonniers et des populations civiles décisives pour la constitution du droit humanitaire jusqu'à nos jours.

La convention de Genève de 1864, suivie par celles de 1906, 1929 et 1949, impose le devoir légal, concret et détaillé des convictions morales par rapport au traitement des blessés, malades et médecins à leur charge pendant la guerre (Morgenthau, 1978: 242). Et si les prisonniers de guerre n'étaient plus morts au XVIII^e siècle, mais encore



traités comme des criminels, l'article 24 du Traité de l'Amitié conclu en 1785 entre les États Unis et la Prusse indique un changement dans les convictions morales en la matière, ce qui va conduire à la création d'un système détaillé des règles légales dans les conventions de La Haie de 1899 et 1907, ainsi que de celles de Genève de 1929 et de 1949. Les traités conclus dès la moitié du XIXe siècle reflètent ces mêmes soucis sur la vie et la souffrance, afin d'humaniser la guerre, défendant ou limitant l'utilisation de certaines armes. La Déclaration de Paris de 1856 limite la guerre maritime, la Déclaration de St. Petersburg de 1868 prohibe l'usage de projectiles avec substances explosives ou inflammables, plusieurs conventions internationales prohibent le gaz, les armes chimiques et bactériologiques; les conventions de La Haie de 1899 et de 1907 codifient les lois de guerre sur terre et sur mer, les droits et les devoirs des personnes neutres; le Protocole de Londres de 1936 limite l'usage de sous-marins et, depuis la deuxième guerre mondiale, des efforts considérables sont exercés pour limiter l'utilisation d'armement nucléaire (Morgenthau, 1978: 243).

Aujourd'hui, les traités les plus importants concernant le droit humanitaire peuvent être regroupés sous cinq thèmes principaux:

- 1) **La protection des victimes des conflits armés**: les Conventions de Genève I-IV (1949) avec leurs Protocoles additionnels I, II (1977) et III (2005), la Convention relative aux droits de l'enfant (1989) et son Protocole (2000);
- 2) **La Cour pénale internationale**: Statut de Rome (1998);
- 3) **La protection des biens culturels dans les conflits armés**: Convention de La Haye (1954) avec ses Protocoles I (1954) et II (1999);
- 4) **Environnement**: Convention de New York (1976);
- 5) **Armes**: Protocole de Genève sur des gaz asphyxiants, toxiques ou d'autres (1972); Convention de Londres, Moscou et Washington sur les armes biologiques et toxiques (1972); Convention de Genève sur les armes classiques (1980) avec ses Protocoles I-III (1980), IV (1995), IIa (1996), V (2003) et Amendement (2001); Convention de Paris sur les armes chimiques (1993), Convention d'Oslo sur les mines anti personnelles (1997), la Convention sur les munitions en grappe (2008).

Cette codification qui consacre l'existence d'une morale internationale a été cependant marquée par une profonde conflictualité, qui peut être facilement dégagée dans les Protocoles Additionnels de 1977 à la Convention de Genève, le premier versant sur les conflits armés internationaux, le deuxième sur les guerres civiles. Ces protocoles essaient de réguler la nouvelle génération de conflits, plutôt internes qu'internationaux, et conduits plutôt par des méthodes irrégulières de guérillas que par des batailles régulières entre forces armées uniformes (Greenwood, 1999: 3), afin de reconnaître la lutte armée contre les puissances coloniales, même si le conflit n'est pas entre États. Le lobby des États du Tiers Monde voulait, allant au-delà des propositions initiales de la Commission Internationale de la Croix Rouge, amplifier le statut de combattant, incluant aussi les membres d'une guérilla, afin qu'ils soient aussi traités comme prisonniers de guerre dans le cas de capture. Ce groupe a eu plusieurs victoires, comme le controversé Article 1 (4), selon lequel «les conflits armés dans lesquels on lutte contre une domination coloniale et une occupation étrangère et contre des



régimes racistes dans l'exercice de leur droit d'autodétermination » doivent être caractérisés comme conflits internationaux, sur lequel tout le droit humanitaire, et pas les provisions sur les conflits internes, doit être appliqué (Greenwood, 1999: 6). Le Protocole Additionnel I, à cause de cela, observe Greenwood, «est le seul accord de droit humanitaire décrit par un membre du gouvernement américain de l'époque comme 'loi au service de la terreur'» (Greenwood, 1999: 4. Voir Feith, 1985 et Solf, 1986). Selon les observations des représentants de la délégation allemande, «le clivage central divisant la Conférence n'était pas l'antagonisme entre les grands blocs militaires de l'est et de l'ouest, mais l'opposition entre le Tiers Monde et les deux premiers - entre le Nord et le Sud (Bothe et al, 1982: 7-8)... Cela est d'abord devenu apparent dans la question de la participation de mouvements de libération dans la Conférence et la question si les guerres de libération nationale devaient être classifiées comme conflits armés... La difficulté suivante était le statut des guerres de libération nationale. Ce qui est maintenant l'article 1, paragraphe 4 a été adopté par un vote hautement controversé...» (Bothe et al, 1982: 9).

Le conflit Nord-Sud déterminait ainsi les négociations sur le statut du combattant, les méthodes et les moyens de combatte, la prohibition et les limitations d'armements et la protection de la population civile, marquées par ce que Greenwood appelle le «syndrome du Vietnam», paradigme d'un conflit entre un pays industrialisé et un non-industrialisé. La tendance était d'accepter les tactiques de Guérilla du Viêt-Cong et du Vietnam du Nord, et de refuser les pratiques des États Unis et de leurs alliés, selon deux concepts militaires: «le pouvoir de l'homme» et «le pouvoir des armes». Ce conflit était accompagné par la controverse entre les «réalistes», attachés plus au «pouvoir des armes», et les «idéalistes», attachés plus au «pouvoir de l'homme», et qui ont eu plus de force dans les votes et plus d'impact dans les solutions finales, qui sont ainsi appropriées aux conflits asymétriques, mais non aux conflits entre pays développés avec densité de populations (Bothe et al, 1982: 9-10).

2) Le conflit dans les organisations humanitaires internationales

Le droit humanitaire, tel qu'il s'est développé et légalisé, acquiert cependant un contenu qui est interprété aussi bien par ses tenants que par ses opposants comme surtout moral et caritatif. Jean Pictet, directeur général de la Croix-Rouge dans les années 50, et qui formule les références théoriques principales pour le droit humanitaire dans les années suivantes, établit la distinction : «Juger, c'est séparer... les justes des injustes; c'est mesurer la responsabilité individuelle. Or, la charité n'a que faire de cette justice-là. Elle se refuse à calculer le mérite ou la faute de chacun. Elle va beaucoup plus loin; ... elle est alors l'image même de la miséricorde, de la bonté sans limite (Pictet, 1966: 19)... L'humanisme préférera donc des solutions dictées par la compassion à celles d'une justice imparfaite, derrière laquelle se dissimule - mal - la vengeance. En temps de guerre, où le juste et l'injuste deviennent presque indiscernables et où les normes morales sont bousculées, il est pratiquement impossible d'être équitable. Si l'on veut agir pour le bien de son prochain et améliorer le sort moyen des individus, il faut se laisser guider par la générosité spontanée» (Pictet, 1966: 20). Et encore «... la justice, à son degré suprême, finit par rejoindre la charité. Mais tant qu'elle n'aura pas atteint son sommet, il y aura toujours place, à côté d'elle, pour la charité. Car celle-ci est génératrice d'initiative, de



spontanéité; elle apporte, dans les relations sociales, un élément humain que la loi, impersonnelle et abstraite, ne connaît pas» (Pictet, 1966: 22). Il cite Lao-Tseu : «Avec celui qui est bon, je suis bon; avec celui qui n'est pas bon, je suis bon» (Pictet, 1966: 19); il cite aussi Lossier: Si «la justice c'est respecter les êtres, l'amour c'est aller vers eux» (Pictet, 1966: 22).

Cette doctrine de la Croix Rouge a signifié dans la Deuxième Guerre Mondiale son silence sur les champs d'extermination, selon sa conviction que l'impartialité est condition de soigner toutes les victimes. Le Comité International de la Croix Rouge (CICR), au dépit de cogiter en 1942 sur la nécessité de rendre publiques les informations qu'ils avaient sur la politique d'extermination, décident de garder le silence. La Croix Rouge devient complice par omission - faute qu'elle ne reconnaîtra que beaucoup plus tard, sous la pression des médias suisses. En 1969, Bernard Kouchner et d'autres médecins, en mission à Biafra pour le Comité International de la Croix Rouge, décident de rompre leur engagement au silence et de faire le témoignage, la dénonciation politique, créant une nouvelle organisation, les Médecins sans Frontières.

Si les Médecins sans Frontières ont représenté une correction significative dans la doctrine du silence de la Croix Rouge en transformant les humanitaires en témoins et dénonciateurs des atrocités, il se révèle bien vite que l'analyse politique d'une tragédie n'est pas si évidente. A Biafra, il ne s'agissait pas, comme on leur a fait croire, d'un génocide organisé par le gouvernement du Nigeria; la population affamée était otage des militaires qui conduisaient la sécession, qui la présentait comme victime de l'ennemi. Sans connaissance des enjeux politiques de la catastrophe qu'ils voulaient soulager, les humanitaires avaient soutenu les criminels.

Les deux organisations fonctionnent ainsi avec des orientations différentes mais complémentaires: tandis qu'une fait la dénonciation en cherchant à mobiliser l'opinion publique mais en perdant parfois l'autorisation d'agir dans le territoire de l'État qu'elle dénonce, l'autre se tait, mais se garantit ainsi l'accès aux malades et blessés refusé à la première.

2.1) Du Droit Humanitaire à l'Intervention Humanitaire

L'aspect qui s'est révélé le plus problématique de cette doctrine est que les Médecins sans Frontières ont compris par politique l'humanitaire d'État, appelant à l'action militaire. Au dépit de n'avoir aucun «droit» d'intervention humanitaire dans la Charte de l'ONU ou dans le droit international coutumier, des mandats autorisant l'utilisation de la force unilatérale, en tant qu'actes arbitraires du Conseil de Sécurité de l'ONU, se sont appuyés sur cette doctrine.

Pourtant, la logique humanitaire est complètement distincte d'un projet militaire, qui fait le choix entre ceux qui doivent vivre et ceux qui doivent mourir, assumant que le sacrifice de quelques-uns est justifiable par une «paix durable» (Weissman, 2004: 62). Beaucoup d'humanitaires se sont convaincus que la vulnérabilité de la doctrine humanitaire venait surtout de l'utilisation du langage moral universel, de la certitude que toutes les personnes de bonne volonté peuvent arriver à un consensus sur ses règles, indépendamment de leurs convictions politiques ou religieuses, parce que dans la morale minimale il n'y a pas de grandes divergences, constituant ainsi une opinion



internationale unanime capable de transformer le monde (Milner, 2004: 53). C'est sans doute une situation désirable d'un point de vue normatif, mais qui ne fournit pas d'outils pour analyser les enjeux politiques des catastrophes contemporaines.

C'est justement cette idée que Habermas, dans les années 90, développe avec une reconstruction du droit cosmopolite de Kant afin de légitimer une politique globale de réalisation des Droits de l'Homme et qu'il présente à partir d'une confrontation avec Carl Schmitt². Pour Kant, les trois niveaux d'organisation juridique - l'État, le droit international et le droit cosmopolite - doivent être maintenus simultanément, et l'idée d'un État mondial est refusé comme un «despotisme sans âme», mais plusieurs reconstructions kantiennes argumentent que les difficultés historiques qui ont conditionné la pensée de Kant ont déjà été dépassées. Pour ces reconstructions, un droit cosmopolite dans le sens d'un droit mondial doit remplacer le droit international, permettant l'utilisation de la force au nom de l'humanité.

Habermas (Habermas, 1996) considère trois dimensions du droit: le droit interne de chaque pays, le droit international - celui des relations des États entre eux - et le droit cosmopolite dans le sens kantien, qui prend chaque citoyen non comme citoyen de son État, mais du monde. Sa préoccupation est que la distance du cadre historique et conceptuel dont Kant a formulé le concept nous oblige à le reformuler. L'idée kantienne d'un droit cosmopolite, selon lui, oriente aujourd'hui une politique qui essaye de faire triompher les droits des hommes universellement, et dont l'instrument principal est l'intervention humanitaire: «le point faible d'une protection globale des droits de l'homme est l'absence d'une force exécutive qui serait, en cas de nécessité, capable d'assurer le respect de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, en intervenant dans la souveraineté des États membres». Ainsi, conclut Habermas, la prohibition de l'intervention doit être revue: «À l'exception de quand, comme dans le cas de la Somalie, il n'y a aucun pouvoir d'État susceptible d'être exercé, l'organisation mondiale ne fait ses interventions (comme dans le cas du Liberia et de la Croatie-Bosnie) qu'avec l'accord des gouvernements impliqués. Avec la résolution 688 d'avril 1991, un nouveau chemin dans la guerre du Golfe est ouvert, au moins dans les faits, si non en ce qui concerne la justification juridique de son intervention. À cette époque, les Nations Unies invoquaient le droit d'intervention qui les concernait en raison du chapitre VII de la Charte, en cas des 'menaces contre la sécurité internationale'; dans ce sens, elle n'est pas intervenue, encore une fois, dans les 'affaires internes d'un pays souverain'. Mais les alliés savaient très bien que c'était cela qu'ils faisaient (...), afin de créer des 'zones de protection' (...) destinées aux réfugiés kurdes et ainsi protéger les membres d'une certaine minorité nationale contre son propre État». Habermas est à ce moment sûr de que les interventions ont pour but la démocratisation de l'ordre interne, condition d'une «économie durable, de rapports sociaux supportables, d'une participation démocratique égalitaire, de l'État de droit et d'une culture de la tolérance».

² Hans J. Morgenthau, au contraire de Carl Schmitt - auquel Morgenthau se réfère comme «l'homme le plus diabolique que je n'aie jamais rencontré» (Frei, 1993: 170) - défendait avant la guerre la conception d'un droit international qui puisse contrôler la volonté de puissance des nations; mais il a vu que quand l'Allemagne s'est décidée à exterminer ceux qu'elle considérait comme ses ennemis, aucun droit international n'a rien pu faire pour la contrôler. A Francfort, Morgenthau a fréquenté le «château rouge», l'Institut für Sozialforschung, mais ne s'est pas contenté que ces jeunes gens intelligents (Adorno et Horkheimer), les seuls qui pouvaient s'opposer à l'ascension du nazisme, se rencontraient pour discuter comment on interprète tel ou tel autre phrase de Marx (Frei, 1993: 170; Wolin, 2001: 55).



Un débat académique naît au sein des journaux lorsque l'OTAN attaque le Kosovo. Habermas note alors dans le journal *Die Zeit*, se référant à la quasi-disparition de la rhétorique de la raison d'État encore évoquée dans la guerre du Golfe, que «heureusement les tons obscurs sont absents de l'espace public allemand (...). Partisans et adversaires de l'attaque [de l'OTAN] se servent d'un langage normatif cristallin» (Habermas, 1999: 1). Reinhardt Brandt, dans un article publié dans le *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, intitulé «L'ennemi injuste: ce que Kant aurait dit au sujet de la guerre au Kosovo», se demande: «Comment juger du bien-fondé des attaques de l'OTAN contre la Serbie? Quel philosophe peut être mis dans le sac des pilotes? Il faut retourner deux cents ans en arrière pour entrer de nouveau dans le monde conceptuel qui est maintenant revendiqué par les dirigeants politiques de l'OTAN». Hegel, rappelle l'auteur, s'est concentré sur l'État germanique singulier, Marx et Nietzsche se sont éloignés des idées juridiques. Kant reste ainsi l'auteur classique le plus moderne pour penser à un ordre mondial pacifique et légal. Une note du *Frankfurter Allgemeine Zeitung* jointe à cet article avertit ses lecteurs que «l'écrit de Kant, *La paix perpétuelle*, est aujourd'hui un texte clé pour évaluer une politique universelle des droits humains. La question actuelle de la conciliation du principe juridique du non-interventionnisme avec le principe de l'intervention humanitaire a été traitée dans ses fondements en 1795» (Brandt, 1999: 11).

Habermas, toutefois, fait une exception à l'exigence qu'il avait formulée quatre ans auparavant, selon laquelle les violations des droits humains doivent être poursuivies légalement. Face à un Conseil de sécurité bloqué, l'intervention de l'OTAN au Kosovo pourrait être basée sur le principe de l'aide nécessaire du droit international, même sans mandat de l'ONU, puisque les droits humains ont un contenu moral, partageant ainsi avec les normes morales une prétention à la validité universelle (Habermas, 1999: 1; Anderson-Gold, 1998: 103-111). En contestant cette conception du droit humanitaire, le juriste Marcelo Neves argumente que «conformément à cette conception du caractère moral des interventions humanitaires menées unilatéralement par les grandes puissances occidentales, l'idée de Habermas n'engendre pas exactement une politique intérieure mondiale pour la réalisation des droits humains, mais une politique externe occidentale de contrôle de la politique des droits de l'homme. Et dans ce cas, les décisions d'attaque et leurs applications, sélectives et arbitraires, ne se produisent pas sous le contrôle de procédures selon le modèle de l'État de droit et démocratique» (Neves, 2000: 207). Parmi les réactions critiques à Habermas, formulées d'une perspective kantienne, Reinhard Merkel soutient deux semaines plus tard, également dans *Die Zeit*, que tout acte international a besoin du mandat d'une entité juridique reconnue par la communauté internationale; que la guerre sans mandat détruit les conditions de juridictionnalisation des relations internationales et constitue une menace pour l'avenir de l'ordre international en tant qu'ordre juridique – et non pour le précaire équilibre des puissances auto-légitimées, note-t-il en expliquant qu'il n'argumente pas en termes réalistes (Merkel, 1999: 10). Dans le même sens, Reinhardt Brandt remarque, compte tenu de l'absence d'un mandat des Nations Unies pour l'action de l'OTAN, que «Kant (...) aurait vu dans l'affaiblissement d'un forum international certainement une lésion extrêmement grave pour le droit» (Merkel, 1999: 10). Quatre ans plus tard, Habermas s'oppose à la guerre de l'Irak de 2003 et à la politique étrangère américaine, appelant l'Europe à redéfinir sa «politique étrangère». Habermas soutient l'identification de la politique étrangère européenne à «une espérance kantienne d'une politique mondiale intérieure», en



reléguant au Sud le rôle de suivre le «modèle européen» (Habermas et Jacques Derrida, 2003). Or la difficulté dans l'argument que l'Europe doit constituer un contrepoids aux États-Unis est de réintroduire dans le «cristalline langage normative» qu'il a autrefois salué le modèle de balance de pouvoir du réalisme que le normativisme prétendait combattre si décisivement.

Il y a lieu à un déplacement de la politique au droit (pour légitimer l'action politique), du droit à la morale (quand le droit, dans une impasse, ne peut plus légitimer), et de la morale au pouvoir (quand la morale n'aide plus à comprendre «ce qui se passe»). Fichte est l'emblème d'un tel itinéraire, comme Domenico Losurdo analyse. Inspiré par Kant, Fichte refuse d'abord la théorie selon laquelle la paix puisse être réalisée par l'équilibre des pouvoirs, qui ne sert qu'à justifier de nouvelles agressions et guerres: la paix ne peut pas résulter d'un compromis entre les dominants, mais d'un droit international qui règne sur eux, une Société des Nations, dont le centre propulseur serait la France révolutionnaire (Fichte, 1971: 90-96; Losurdo, 1991: 74-105). Il ne commence à se douter que la France puisse être le centre d'une telle fédération qu'après la défaite de la Prusse et le triomphe de l'Empire de Napoléon, quand il lui semble que l'enthousiasme pour la Révolution Française et l'idéal de paix perpétuelle empêchait de voir clairement les rapports de force. Et c'est alors que commence le tournant de Kant à Machiavelli, cet «esprit magnifique» (Fichte, 1971: 408; Losurdo, 1991: 119), dit Fichte. Il ne s'agit pas d'une investigation sur la vraie nature de l'homme, ni d'une politique du pouvoir appuyé sur le cynisme ou la brutalité, mais tout simplement d'avoir conscience des dangers qui puissent causer des surprises désagréables dans le scénario international: la leçon de Machiavelli a été douloureusement confirmée par l'histoire (Losurdo, 1991: 119-120). Fichte, analyse Losurdo, n'abandonne pas l'idéal de la paix perpétuelle, à être réalisée par un ordre juridique au-dessus des États et ses conflits, mais jusqu'à là... il faut prendre en compte les rapports de force (Losurdo, 1991: 135-136).

3) Le caractère conflictuel de l'universel dans les théories des relations internationales

Dans la théorie des relations internationales, le droit humanitaire, à côté des droits de l'homme, se consacre comme la grande évidence de l'existence d'une morale planétaire, construite par une société planétaire qui ne connaît pas de frontières, une société-monde. Comme analyse Jean-Jacques Roche (2010), en opposition à une conception de société internationale en tant que société d'États, unis par des intérêts et en accord sur quelques normes de comportement, l'idée d'une société-monde considère une société d'individus unis par des valeurs communes, une société autonome par rapport à toute autorité politique, mettant ainsi en cause la violence de la scène interétatique. Cette idée, qui remonte au cosmopolitisme antique et continue à persister sous différentes formes tout au long de l'histoire de la philosophie, trouve ses inspirations théoriques plus récentes dans le libéralisme qui repose sur le principe d'une société civile, ainsi que dans le positivisme, qui considère le remplacement de «l'âge théologique» par «l'âge scientifique», et de la «solidarité mécanique» par la «solidarité organique», dans laquelle chaque individu choisit ses propres liens avec les autres. En théorie du droit international, Georges Scelle développe la conception d'un «objectivisme sociologique»: la société internationale, telle que la société interne, est



un groupement d'individus. L'individu, et non l'État, est la première composante de la société nationale et internationale, ainsi que le premier sujet de droit interne et de droit international. La souveraineté revient à la société internationale, l'État est un groupement intermédiaire dont les compétences internes et externes lui sont attribuées par le droit international. En 1972, année de l'apogée de la détente américano-soviétique avec le sommet de Moscou en Juin 1972, Robert O. Keohane et Joseph Nye publient les *Transnational Relations and World Politics* et John Burton publie la *World Society*, qui ont une grande répercussion. Avec l'augmentation des tensions Est-Ouest dans les années 80, le thème de la société-monde de Burton est mis à côté, Keohane et Nye se recentrent sur le rôle de l'État. Les thèses transnationalistes regagnent intérêt dans l'après-guerre froide, après la chute du mur de Berlin (1989); de nombreux auteurs considèrent alors que le monde des États héritier des Traités de Westphalie a été dépassé. Le monde post-westphalien serait caractérisé par l'émergence d'une société-monde en confrontation avec la logique des états, et dans lequel les problèmes de dimension mondiale exigent de nouveaux instruments de décision et d'intervention. La *Theorie des kommunikativen Handelns* (Théorie de l'agir communicationnel, 1981) de Jürgen Habermas, la *Gesellschaft der Individuen* (Société des individus, 1983) de Norbert Elias et la *Turbulence in World Politics* (1990) de James Rosenau deviennent les références théoriques centrales.

La méthode privilégiée d'action de la société-monde qui considère l'individu et non l'État dans le centre de ses préoccupations est la «gouvernance», qui répond à des problématiques telles que celles du droit humanitaire qui dépassent les limites de l'État et qui pourrait difficilement être traités par les catégories traditionnelles des relations internationales. La gouvernance n'est pas fondée sur la solidarité politique entre les États, mais comprend, entre autres, les solidarités transnationales entre les individus. Les organisations non gouvernementales apparaissent comme une forme privilégiée de la gouvernance. Les ONG axées sur la réalisation du Droit Humanitaire, comme La Croix Rouge et les Médecins sans Frontières, sont alors considérés comme le symbole par excellence de la société-monde.

3.1) L'universel et les conflits d'identité: la perception du monde

Les conflits dans la société-monde résultent non de conflits entre les États, mais surtout de conflits dans l'«économie-monde» et de «conflits d'identités», qui peuvent ou non se confondre avec les entités politiques telles que l'État. La question de l'identité était déjà présente dans la réflexion du réalisme classique, dans lequel l'identité se confond avec la morale de l'État. Le réaliste classique Morgenthau, dans *Politics Among Nations* (1948, suivi de plusieurs rééditions) reconnaît et affirme l'existence d'une moralité internationale, exprimée par excellence dans le droit humanitaire: même s'il y a des arguments contre l'effectivité de ces traités, qui sont complètement violés, dit-il, «cela n'est aucunement un argument contre l'existence d'une conscience morale qui se sent mal en face de la violence, ou au moins de certains types de violence, sur la scène internationale». On essaie d'harmoniser par traités internationaux, signés par la majorité des États, ces principes moraux et quand ils sont violés, il faut se justifier et s'excuser. «Ils sont la reconnaissance indirecte de certaines limitations morales, que les nations ignorent parfois totalement et violent fréquemment». Des grands groupes dans une nation en guerre se révoltent contre les



violations de limitations morales dans la conduite de la guerre, ce qui prouve «l'existence d'une conscience morale qui fait attention aux limitations morales» (Morgenthau, 1978: 243).

La question n'est pas pour Morgenthau l'examen de l'existence ou non d'une morale internationale - c'est sûr pour lui qu'une telle morale existe - mais le fait que les dimensions de plus en plus grandes de la guerre rendent le droit humanitaire impossible. Ces dimensions peuvent être identifiées en quatre aspects centraux:

- 1) la partie de la population engagée dans des activités essentielles de conduite de la guerre;
- 2) la partie de la population affectée par la conduite de la guerre;
- 3) la partie de la population identifiée par conviction et émotion avec la guerre;
- 4) les objectifs de la guerre.

Les armées en masse sont appuyées par la production de la majorité de la population civile, de façon que le succès de la production de la population civile soit aussi important que l'effort militaire lui-même. La guerre moderne prend alors ses armes d'une vaste machine industrielle qui élimine la distinction entre le soldat et le civil: «L'ouvrier, l'ingénieur, le scientifique ne sont pas des accompagnateurs innocents... Ils sont une partie de l'organisation militaire si intrinsèque et indispensable que le soldat, le marin, le pilote». La Deuxième Guerre Mondiale a utilisé des attaques aériennes et des bombardements à longue distance pour détruire la capacité productive de la nation et la force de résistance (Morgenthau, 1978: 245). Selon la conviction morale de l'entre-deux-guerres, le Secrétaire d'État Américain Cordell Hull exprime le 11 juin 1938, à propos du bombardement de Canton par le Japon, la réprobation de vendre des appareils aéronavals et des armements à des nations qui bombardent des populations civiles; le président Américain Roosevelt, un an après, fait le même embargo moral à l'Union Soviétique, à propos des attaques de civils finlandais. Mais après quelque temps tous les belligérants pratiquaient des attaques plus violentes que celui qui avait été condamné. La moralité de la guerre change avec Varsovie et Rotterdam, Londres et Coventry, Cologne et Nuremberg, Hiroshima et Nagasaki: «la guerre d'Indochine a, pour tous les propos pratiques, oblitéré la distinction entre combattant et population civile» (Morgenthau, 1978: 246).

C'est l'intérêt national de ruiner la productivité ennemie et l'engagement émotionnel des masses qui, pour Morgenthau, détruisent la moralité internationale: «Tel quelle la guerre religieuse des XVI^e et XVII^e siècles, et plus tard les guerres nationales des XIX^e et XX^e siècles, la guerre de nos temps tend au type religieux, devenant idéologique. Le citoyen de la nation moderne en guerre, en contraste avec ses ancêtres des XVIII^e et XIX^e siècles, ne lutte pas pour la gloire de son prince ou pour l'unité et grandeur de sa nation, mais 'part en croisade' pour un 'idéal', une série de 'principes', un 'style de vie', pour lequel il réclame un monopole de vérité et de vertu. En conséquence, il lutte pour la mort ou la 'reddition inconditionnelle' de tous ceux qui adhèrent à un faux et mauvais 'idéal' ou 'style de vie'. Dès que c'est cet 'idéal' et ce 'style de vie' qu'il combat, quelle que soit la personne qui porte cet idéal et ce style de vie, les distinctions entre soldat qui lutte et soldat blessé, entre combattant et civil - si elles ne sont pas éliminées ensemble - sont subordonnées à la seule distinction qui importe : la



distinction entre le représentant de la philosophie et du style de vie correct ou faux. Le devoir moral de faire la distinction du blessé, du malade, de celui qui s'est rendu et de l'ennemi désarmé, et de le respecter comme un être humain qui était un ennemi seulement car il s'est retrouvé de l'autre côté de la ligne de combat, est dépassée par le devoir moral de punir et de nettoyer la face de la terre de ceux qui professent et pratiquent le mal» (Morgenthau, 1978: 246).

Pour Morgenthau, ainsi, la vision subjective du monde est étroitement liée à la morale nationale. Raymond Aron, à son tour, estimant que les relations internationales ne peuvent pas être pleinement rationnelles, parce que ce sont des relations humaines, distingue les intérêts matériels des intérêts immatériels. Des critères non objectifs et non quantitatifs influencent dans les choix diplomatiques, de sorte que chaque interprétation est différente selon la culture, l'origine, la psychologie de chaque observateur. Si Morgenthau et Aron prennent surtout en compte la perception dans les cadres de l'État, les études les plus récentes sur la perception en relations internationales vont se détacher de l'État comme lieu déterminant de construction de la subjectivité. Certaines des œuvres principales de référence sont: *The Image: Knowledge of life in society* (1956) de Kenneth Boulding; *Introduction à l'histoire des relations internationales* (1964) de Pierre Renouvin et Jean-Baptiste Duroselle; *Perception and Misperception in International Politics* (1976) de Robert Jervis. Renouvin et Duroselle estiment nécessaire de «percevoir» les influences, les «forces profondes», les variables instables qui guident le cours des relations internationales. Le behaviorisme est introduit dans les relations internationales, en se concentrant sur l'étude de la représentation que l'individu a de son environnement. Dans l'après-guerre froide, l'approche théorique «constructiviste» (Alexander Wendt, 1999) se développe dans les relations internationales, visant à déterminer le rôle des structures sociales dans la vie internationale. Sa question est comment les structures sociales influencent l'identité et la conduite des acteurs, et comment ces mêmes acteurs reproduisent ou créent des structures sociales. Il se montre ainsi un grand intérêt aux «variables instables»: normes, valeurs, identités, qui acquièrent autant d'importance dans l'analyse des relations internationales que les critères matériels de puissance (réalisme) ou de sécurité (néo-réalisme). Selon ces doctrines, le droit humanitaire apparaît comme la consécration d'une valeur morale et d'une règle de droit transnational construite par plusieurs acteurs, un droit qui peut s'imposer sur la scène internationale ainsi comme d'autres intérêts, et qui peut de même être un facteur décisif dans le comportement des États.

La culture est maintenant considérée par certains auteurs comme le principal facteur d'antagonisme. Norbert Elias considérerait déjà en fait que la mondialisation élargit les espaces de liberté de l'individu tout en favorisant le phénomène de la relocalisation de l'identité, dès que l'individu a besoin d'un espace à sa mesure. Samuel Huntington, cependant, donne à cette idée un sens radical: la compétition idéologique Est-Ouest, à son avis, donne lieu à une confrontation entre l'Occident et le reste du monde. Les civilisations transmettent des conceptions antagonistes de l'être humain. Mais il s'agit d'une description exagérée des conflits d'identité qui n'a pas les outils théoriques pour expliquer le phénomène indéniable de la construction des valeurs universelles qui soutiennent le droit humanitaire.



3.2) L'histoire politique de la moral universelle du Droit Humanitaire

La question politique fondamentale, cependant, touche encore surtout la constitution même d'un concept de droit humanitaire qui ne se rapporte pas aux causes de la guerre, dans une vaine tentative d'essayer de réintroduire la loi juste là où la loi a échoué, et d'essayer de soumettre à la loi ceux qui ont remplacé la loi par la violence. Comme dit Chemillier-Gendreau, «il y a du pathétique à tenter de réintroduire du droit au cœur même de l'échec du droit. Du pathétique ou de l'imposture... Non que la violence se trouve éliminée par le droit, mais dès qu'un système juridico-politique se met en place, elle tombe sous un monopole légal et s'organise». La faiblesse intrinsèque au droit humanitaire, poursuit-elle, «est d'en appeler au droit à l'égard de ceux qui, en entrant dans la violence, ont signifié son congé au droit. Là est la déficience d'origine de l'expression droit humanitaire dans son premier sens ici rappelé... On ne nettoie pas la guerre de ses pires manifestations. On s'attaque à ses causes ou l'on se résigne à la barbarie qu'elle exprime» (Chemillier-Gendreau, 2002: 80-81).

Ce problème devient encore plus pressant dans les nouvelles fonctions de l'humanitaire: «Le même refus de s'en prendre aux origines des faits et des comportements producteurs de graves dévastations sociales et l'acceptation résignée de celles-ci quel qu'en soit le coût humain se retrouvent au centre du phénomène plus général et plus récent désigné sous le nom d'action humanitaire» (Chemillier-Gendreau, 2002: 82). Du point de vue du droit international, les problèmes qui donnent origine aux situations qui appellent à des réponses humanitaires ont besoin d'un encadrement juridique, ce qui montre la déficience de ce droit en face de la guerre économique et idéologique qui caractérise aujourd'hui la situation mondiale. Ses principales inefficacités, analyse Chemillier-Gendreau, sont les suivants:

- 1)** la maintenance de la paix, le mécanisme juridique central de l'ONU, mais dont le fonctionnement est sujet au pouvoir de veto des membres permanents du Conseil de Sécurité, s'est discréditée par impuissance, partialité, guerres déguisées en maintenance de la paix et criminalisation des opérations conduites;
- 2)** le mécanisme juridictionnel de règlement des différends se révèle aussi inopérant : la Cour Internationale de Justice de la Haye exige le consentement des États pour pouvoir les juger, la Cour Pénale Internationale aussi bien que les tribunaux spéciaux mis en place par le Conseil de Sécurité pour l'ex-Yougoslavie et Rwanda n'ont pas eu les résultats attendus;
- 3)** il n'y a pas de contrôle des armements avec lesquels les crimes internationaux sont commis, particulièrement des mines terrestres («outil de mort le plus dévastateur de ces dernières années»), en dépit des diverses conventions sur tel ou tel armement spécifique, mais qui ne vaudra que pour les États signataires;
- 4)** le domaine économique, le principal responsable pour la déstructuration des sociétés, divise l'humanité entre ceux qui bénéficient d'une organisation sociale qui leur assurent survie, liberté et participation (potentielle) au pouvoir des décisions, et la «masse chaque jour grossissante» de ceux condamnés à être éliminés, qui demandent l'humanitaire (Chemillier-Gendreau, 2002: 83-85).



Ce dernier problème exige la différenciation entre la violence fonctionnelle, qui consiste à l'oppression structurelle inhérente aux relations sociales, et qui élimine toute sorte de résistance incompatible avec la reproduction du système, et la violence non-fonctionnelle, qui concerne le reste du marché mondial: il ne s'agit plus dans ce cas d'exploiter, mais de laisser mourir - et cela est aussi un produit de l'économie-monde. Une politique nommée par Balibar civilité, qui a ce problème pour tâche, «la production des conditions mêmes de possibilité de l'action politique... par la réduction des formes de violence extrême qui empêchent la reconnaissance, la communication et la régulation du conflit entre ses acteurs», se distingue des deux concepts traditionnels de la politique comme l'émancipation («la conquête collective des droits individuels») et la transformation («des structures de domination et des rapports de pouvoir») (Balibar, 2001: 183). Dans les cadres d'une telle politique, qui prend en compte ces formes de violence, le droit humanitaire peut retrouver son sens.

Concevoir le droit ainsi suppose que son contenu peut difficilement être saisi en tant que produit de la rationalisation et du consensus, comme le présente Habermas, mais qu'il s'explique surtout par la lutte entre des différents acteurs porteurs de leurs intérêts conflictuels ; ce sont les conflits entre les sujets politiques qui déterminent la formulation, l'interprétation et l'application des normes du droit humanitaire, dont le sens est appréhendé par sa fonction sociale et conditionné par le contexte où elles s'insèrent. En dépit de toutes les difficultés de la réalisation du droit humanitaire, l'analyse historique du conflictuel surgissement et développement du droit humanitaire, de ses institutions, documents et normes, montrent la violence des relations internationales mais en même temps les possibilités de l'action politique et juridique à les opposer.

Il faut ainsi dépasser aussi bien le normativisme cosmopolite de Habermas que le réalisme de Morgenthau. Selon la théorie du droit chez Habermas, le droit humanitaire dépend de l'institutionnalisation des formes juridiques nécessaires à la formation de la volonté rationnelle. Selon le réalisme de Morgenthau, la construction de l'image négative de l'ennemi exclut la possibilité de réalisation des valeurs universelles. Il est nécessaire de surmonter l'antagonisme entre une analyse qui met l'accent sur la valeur morale indéniable du droit humanitaire en ignorant ses controverses et une analyse qui met l'accent sur les antagonismes sociaux mettant en question la possibilité de réalisation de la valeur morale et universelle du droit humanitaire. Pour cela, il faut considérer que celui-ci est une construction. Il n'y a rien d'évident dans l'idée d'avoir des droits humanitaires face à l'ennemi même pendant la guerre, ou dans le conflit contre son propre gouvernement ou contre une puissance dominante. Comme Bourdieu analyse, rien n'est moins évident que se sentir victime d'une injustice et titulaire des droits - et cela vaut même pendant la situation extrême d'absence de droit qui est la guerre. La question est comment concilier le discours universel du droit humanitaire avec une analyse sociologique qui prend en compte la façon dont le discours juridique est socialement et historiquement produit. Encore avec Boudieu, il est possible de comprendre que l'effet symbolique du droit humanitaire n'est possible que s'il est socialement accepté comme une réponse neutre et autonome aux besoins réels. À cette fin, la codification est essentielle. Dans la codification du droit humanitaire, il se révèle qu'il n'est ni un produit de la raison universelle, ni l'imposition d'une idéologie dominante. Il résulte d'une longue et cumulative systématisation qui produit la cohérence et la rationalité, provoquant ainsi l'effet de l'universel et la normalisation. Le



droit humanitaire est également fondé sur les coutumes, mais la rationalisation produit la clarté, au contraire des coutumes. Il apparaît ainsi comme autonome, comme indépendant des rapports de forces, fondé sur la rationalité de la morale et ainsi bien digne de la reconnaissance universelle. Les formes historiques semblent avoir un fondement transcendantal. Pourtant, le développement du droit humanitaire n'est possible que lorsque l'on prend en compte les racines historiques de la raison. Comme analyse Bourdieu, le pouvoir de la raison ne suffit pas pour la réaliser. C'est seulement par la lutte politique que la raison se réalise dans l'histoire. Ce n'est qu'en découvrant son historicité, ses conditions historiques et sociales, que le droit humanitaire trouve les moyens d'échapper à l'historicité.

Références

- Anderson-Gold, Sharon (1998). «Crimes against humanity. A kantian perspective on international law». Dans: Jane Kneller et Sidney Axinn (dir.), *Autonomy and community. Readings in contemporary Kantian social philosophy*. New York: State University of New York.
- Balibar, Étienne (2001). *Nous, citoyens d'Europe? Les frontières, l'État, le peuple*. Paris: Découverte.
- Bothe, Michael; Partsch, Karl Josef et Solf, Waldemar A. (1982). *New Rules for Victims of Armed Conflicts*. Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers.
- Boulding, Kenneth (1956). *The Image: Knowledge of life in society*. Michigan: University of Michigan Press.
- Bourdieu, Pierre (1986). «La force du droit. Élément pour une sociologie du champ juridique». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 64, p. 3-19.
- Brandt, Reinhard (1999). «Der ungerechte Feind. Was Kant zum Krieg im Kosovo zu sagen hätte». *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7 mai: 11.
- Burton, John (1972). *World Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chemillier-Gendreau, Monique (2002). *Droit international et démocratie mondiale*. Paris: Textuel.
- Feith, Douglas J. (1985). «Law in the Service of Terror - The Strange Case of the Additional Protocol». *The National Interest*, N. 1, p.: 36-47.
- Fichte, J. W. (1971). «Beitrag zur Berichtigung der Urteile des Publikums über die französischen Revolution». Dans *Fichtes Werke*, Vol. 6.
- Fichte, J. W. (1971). «Über Machiavelli als Schriftsteller». Dans *Fichtes Werke*, Vol. 11.
- Frei, Christoph (1993). *Hans J. Morgenthau. Eine intellektuelle Biographie*. Bern: Haupt.
- Gasser, Hans Peter (1993). *Le droit humanitaire*. Genève: Institut Henry-Dunant. Berne: Éditions Paul Haupt.
- Greenwood, Christopher (1999). «A critique of the additional protocols to the Geneva Conventions of 1949» Dans Helen Durham et Timothy L. H. McCormack (dir.). *The changing face of conflict and the efficacy of international humanitarian law*. The Hague/London/Boston: Martinus Nijhoff Publishers.



Grotius, Hugo (1999). *Le droit de la guerre et de la paix*. Paris: PUF (*De jure belli ac pacis*, 1625).

Habermas, Jürgen (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Habermas, Jürgen (1996). *Die Einbeziehung des Anderen: Studien zur politischen Theorie*. Frankfurt: Suhrkamp.

Habermas, Jürgen (1999). «Bestialität und Humanität. Ein Krieg zwischen Recht und Moral». *Die Zeit*, n. 18, 29 mai 1999: 1.

Habermas, Jürgen et Derrida, Jacques (2003). «Nach dem Krieg: die Wiedergeburt Europas». *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31 mai 2003, p. 33-34.

Harouel-Bureloup, Véronique (2005). *Traité de droit humanitaire*. Paris: PUF.

Huntington, Samuel (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Shuster.

Jervis, Robert (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.

Kant Immanuel (1795). «Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf». Dans Preussische Akademie der Wissenschaften (dir.), *Kantswerke*. Berlin: Walter de Gruyter.

Kant Immanuel (1797). «Rechtslehre». Dans Preussische Akademie der Wissenschaften (dir.), *Kantswerke*. Berlin: Walter de Gruyter.

Keohane, Robert O. et Nye, Joseph (1972). *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

Laidi, Zaki (2001). *Un monde privé de sens*. 1. éd. 1994, Paris: Hachette.

Losurdo, Domenico (1991). *Fichte, die Französische Revolution und das Ideal vom ewigen Frieden*. Berlin: Akademie Verlag.

Merkel, Reinhard (1999). «Das Elend der Beschützen». *Die Zeit*, n. 20, 12 mai: 10.

Milner, Jean-Claude (2004). «La roue de l'humanitaire». *Les temps Modernes*, n. 627: 43-56.

Morgenthau, Hans J. (1978). *Politics among nations. The struggle for power and peace*. 1. éd. 1948, 5. éd. rev., New York: Knopf.

Neves, Marcelo (2000). *Zwischen Themis und Leviathan : eine schwierige Beziehung. Eine Rekonstruktion des demokratischen Rechtsstaats in Auseinandersetzung mit Luhmann und Habermas*. Baden-Baden: Nomos.

Norbert, Elias (1983). *Die Gesellschaft der Individuen*. Stockholm: Avd. för Idéhistoria, Stockholms Univ.

Pictet, Jean (1966). *Les principes du Droit humanitaire*. Genève: Comité international de la Croix-Rouge.

Renouvin, Pierre et Duroselle, Jean-Baptiste (1964). *Introduction à l'histoire des relations internationales*. Paris: Armand Colin (1964).



Roche, Jean-Jacques (2010). *Théorie des relations internationales*. Paris: Montchrestien.

Rosenau, James (1990). *Turbulence in World Politics - A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press.

Rousseau, Jean Jacques (1962). *Contrat Social*. 1. éd. 1762, Paris: Garnier.

Scelle, Georges (1943). *Manuel élémentaire de droit international public*. Paris: Éd. Domat-Montchrestien, Loviton.

Solf, Waldemar A. (1986). «A Response to Douglas J. Feith's Law in the Service of Terror - The Strange Case of the Additional Protocol». *Akron Law Review*, N. 20: 261-289.

Weissman, Fabrice (2004). «L'humanitaire et la tentation des armes». *Les temps Modernes*, n. 627: 57-72.

Wendt, Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wolin, Richard (2001). «Reasons of State, States of Reason». *The New Republic*, 04.06.2001: 55.

AS ESTRATÉGIAS DAS ORGANIZAÇÕES PORTUGUESAS DA SOCIEDADE CIVIL NO DOMÍNIO AMBIENTAL

Brígida Rocha Brito

brigidabrito@netcabo.pt

Professora no Departamento de Relações Internacionais, Universidade Autónoma de Lisboa (Ambiente e Relações Internacionais, Cooperação Internacional, Mundo Contemporâneo). Investigadora do OBSERVARE (UAL) e subdirectora da JANUS.NET, *e-journal of International Relations*. Colaborou com o departamento de Sociologia da Universidade de Évora como Professora Auxiliar Convidada e com a Escola Superior Agrária de Coimbra como Professora Adjunta. Tem realizado consultorias no âmbito da elaboração de diagnósticos e avaliação de projectos de desenvolvimento em países africanos de língua portuguesa para Organizações da Sociedade Civil (Instituto Marquês de Valle Flôr, Artissal, Acção para o Desenvolvimento) e Organizações Internacionais (The World Bank Group; Organização Internacional para as Migrações e Bureau Internacional do Trabalho, Programa STEP-Portugal). Colaborou com o Ministério do Meio Ambiente do Brasil na concepção do documento estratégico de Educação Ambiental a implementar em todos os países da CPLP, "Passo a Passo", e em acções de cooperação (formação) do Estado Português em São Tomé e Príncipe. Os países africanos onde tem desenvolvido investigação são Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe.

Resumo

"As estratégias das ONGs no domínio ambiental" é o resultado de uma investigação realizada no âmbito do Projecto "As estratégias dos actores internacionais no domínio ambiental", desenvolvido no OBSERVARE, Observatório de Relações Exteriores da Universidade Autónoma de Lisboa.

O objectivo do estudo foi compreender e caracterizar a intervenção das ONGs portuguesas, ou radicadas em Portugal, no domínio ambiental, identificando e avaliando as relações estabelecidas com o exterior, nomeadamente no que respeita a: países privilegiados; tipos de parceiros; áreas sectoriais de intervenção; metodologias e instrumentos.

O estudo fundamentou-se nos conceitos de cooperação para o desenvolvimento, incluindo actores e instrumentos, parceria no relacionamento internacional e sustentabilidade sócio-ambiental, tendo ainda presentes os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, em particular no que respeita ao sétimo Objectivo, Garantir a Sustentabilidade Ambiental.

Face ao âmbito alargado do Estudo, foi construído um pequeno questionário, disponibilizado online, seguindo o critério da garantia do anonimato. Após a elaboração de uma listagem de ONGs (ONGAs e ONGDs), foi efectuado um envio alargado solicitando a colaboração através da resposta ao questionário (N=43). A partir da análise dos dados e da confrontação com os conceitos anteriormente explorados, constata-se uma tendência maioritária para uma intervenção mista, em Portugal e em Países parceiros, particularmente com intervenção de outras Organizações similares após a definição de parcerias, em áreas temáticas sócio-ambientais relevantes a nível local, com financiamentos mistos de forte pendor internacional e com objectivos claros de promoção do desenvolvimento.

Palavras chave:

Ambiente, Conservação, Organizações Não Governamentais, Parceria

Como citar este artigo

Brito, Brígida (2012). "As estratégias das organizações portuguesas da sociedade civil no domínio ambiental". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 3, N.º 1, Primavera 2012. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol3_n1_art5

Artigo recebido em Dezembro de 2011 e aceite para publicação em Maio de 2012



AS ESTRATÉGIAS DAS ORGANIZAÇÕES PORTUGUESAS DA SOCIEDADE CIVIL NO DOMÍNIO AMBIENTAL

Brígida Rocha Brito

1. Aspectos introdutórios

O texto "As estratégias das Organizações da Sociedade Civil no domínio ambiental"¹ é o resultado de uma investigação (Estudo) desenvolvida no âmbito do Observatório de Relações Exteriores (OBSERVARE) da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL), sobre a actuação das Organizações da Sociedade Civil² (ONGs) perspectivada do ponto de vista ambiental e enquadrada por dinâmicas internacionais. Este tema tem sido objecto de particular atenção no quadro do Projecto "As estratégias dos actores internacionais no domínio ambiental", enquadrado pela Linha de Investigação "As tendências da Actualidade Internacional".

O objectivo geral do Estudo foi compreender a intervenção das ONGs portuguesas, ou com representação e actividade em Portugal, no domínio ambiental e os objectivos específicos, que decorreram do anterior, centraram-se na:

- a)** Identificação das áreas de intervenção das ONGs, considerando-se um leque alargado de possibilidades, mas tendo como referência e factor comum a preocupação evidenciada em criar uma relação equilibrada entre as comunidades humanas, os espaços ambientais e os recursos naturais;
- b)** Caracterização das actividades - principal e secundárias - das Organizações da Sociedade Civil no que respeita às dinâmicas sócio-ambientais;
- c)** Definição das relações estabelecidas com outras entidades internacionais, entendidas como facilitadoras por vizabilizarem a prossecução das acções planeadas e a implementação dos projectos.

De uma forma geral, tanto no meio académico e científico como no de intervenção, tem sido consensual a ideia de que a Sociedade Civil, e as Organizações que emergem no

¹ Os resultados da investigação foram apresentados em comunicação no I Congresso Internacional do OBSERVARE, no dia 17 de Novembro de 2011, na secção "Economia e Ecologia" que decorreu na sala 2 da Fundação Calouste Gulbenkian em Lisboa. O Congresso foi organizado e promovido pelo Observatório de Relações Exteriores (OBSERVARE) da Universidade Autónoma de Lisboa, sob o tema "As tendências Internacionais e a posição de Portugal".

² Neste contexto, consideram-se como Organizações da Sociedade Civil as Organizações Não Governamentais, podendo estar especificamente vocacionadas para o Ambiente (ONGA) ou, de uma forma mais englobante, para o Desenvolvimento (ONGD), desde que a sua intervenção através de projectos, programas ou participação em redes e plataformas equacione a relação entre o Homem e a Natureza.



seu seio, se têm confrontado com dificuldades³ várias no que respeita à continuidade da sua actuação. Como forma de minimizar os constrangimentos que limitam a intervenção, em muitos casos ameaçando a continuidade das acções, as ONGs tendem a considerar a possibilidade de encetar ligações com o exterior que tendem a colocá-las na posição ora de beneficiários, ora de promotores e apoiantes, ora ainda, e de forma cada vez mais frequente, de parceiros. Neste sentido, o Estudo foi conduzido na perspectiva da internacionalização das parcerias, procurando identificar-se:

- a) as principais áreas geográficas que mais vezes têm recolhido a atenção das ONGs portuguesas ou com intervenção em Portugal;
- b) os países com os quais são estabelecidas parcerias;
- c) as principais entidades financiadoras dos projectos e dos programas, incluindo as organizações internacionais; d) o parceiro-tipo internacional;
- e) as áreas sectoriais de intervenção que têm sido privilegiadas;
- f) as metodologias seguidas e os instrumentos que têm servido de base para a intervenção em função dos objectivos previamente delineados.

2. Algumas considerações sobre a Metodologia

Tendo presentes os objectivos apresentados (cf. 1. Aspectos introdutórios), e com a preocupação de complementar a análise conceptual com a interpretação da realidade, evitando assim tanto as dispersões analíticas como as discussões excessivamente teóricas, procurou seguir-se uma metodologia tão próxima quanto possível das práticas desenvolvidas pelas Organizações da Sociedade Civil que participaram no Estudo. À medida que a investigação foi sendo desenvolvida, foram evidenciadas algumas dificuldades⁴ relacionadas com a prossecução de uma abordagem de proximidade com intervenção no terreno⁵ para melhor apreensão dos modelos organizativos e das práticas prosseguidas pelas Organizações da Sociedade Civil. Assim, optou-se pela adopção de metodologia combinada partindo da auscultação a ONGs portuguesas ou com actuação em Portugal sem, contudo, afastar por completo os pressupostos do estudo de caso.

Como a denominação da metodologia parece sugerir, desde que se reconheceu o mérito e a pertinência científica destas abordagens que houve uma tendência para centrar os estudos em situações claramente pré-identificadas, os referidos "casos". Uma leitura transversal dos diferentes modelos metodológicos levaria a qualificar o estudo de caso como tendencialmente qualitativo, já que a maioria das investigações

³ A nível mundial, em particular nos países com economias pobres mas também em Portugal, é comum encontrarmos referências sobre Organizações Não Governamentais que se confrontam com limites de actuação em resultado da reduzida capacidade orçamental, da falta de financiamento, da precariedade de conhecimento científico e técnico especializado em determinadas áreas sectoriais, da escassez de recursos humanos, entre outros factores.

⁴ A opção inicial pelo estudo de caso decorreu do conhecimento prévio que a investigadora, e autora, detém do modelo organizativo das ONGs portuguesas, bem como das formas de abordagem e intervenção, captação de fundos a nível internacional e estabelecimento de parcerias. Contudo, ao longo da investigação, optou-se por um alargamento do âmbito do estudo de forma a não condicionar a leitura ao se privilegiar uma Organização da Sociedade Civil em detrimento das restantes.

⁵ A adopção da metodologia de estudo de caso em investigações desta natureza não apresenta consensualidade, se bem que possa ser justificada com base nos critérios explicitados ao longo do texto.



que têm adoptado estas práticas para a apreensão da realidade são enquadradas pelas Ciências Sociais e orientam o processo de pesquisa para uma inserção no terreno com observação directa e avaliação posterior. Neste âmbito⁶, é muito comum o recurso a estudos de caso para a condução de investigações que impliquem trabalho de campo sendo assim conotados com abordagens predominantemente qualitativas.

Uma revisão aprofundada da literatura de referência indica que, actualmente, não existem limites para o uso desta metodologia nem vinculação obrigatória a procedimentos meramente qualitativos. As abordagens convencionais iniciais que recorriam ao estudo de caso centravam a análise em técnicas qualitativas, nomeadamente recorrendo às técnicas da entrevista e da observação directa com construção de um diário de pesquisa ou diário de campo. O entendimento da aplicabilidade desta metodologia evoluiu no sentido de uma maior flexibilidade na selecção das técnicas de recolha e de tratamento precisamente por não ser sempre exequível uma inserção no terreno seguindo a observação *in loco*. Nas investigações mais recentes⁷, em que a opção recaiu na metodologia do estudo de caso, é demonstrada a possibilidade de recorrer a técnicas de natureza quantitativa no que respeita à recolha e ao tratamento de dados, como sucede com o inquérito por questionário. Esta é uma opção metodológica que depende do tipo de estudo que se realiza, do objecto em análise e do âmbito do universo, podendo haver necessidade de recorrer a uma base amostral, por impossibilidade de contemplar a totalidade de situações⁸.

É, de forma consciente em relação ao risco de uma interpretação menos consensual, que neste estudo se adoptam procedimentos mistos, sendo também entendido como um contributo para a promoção de debates futuros. Apesar da adaptabilidade da metodologia não apresentar consenso, podendo gerar discussão no que respeita à pertinência e cabimento em análises com tendência para a quantificação, é importante clarificar que, ao longo do tempo, a relevância desta metodologia e a sua adaptação a diferentes tipos de investigação tem sido objecto tanto de revisão conceptual como de procedimentos, abrindo diferentes possibilidades no que respeita à selecção dos instrumentos a utilizar no decurso das pesquisas. Com um sentido revisionista a partir das abordagens metodológicas mais convencionais, alguns autores⁹ referem-se a "estudo de casos" ou até "estudo de casos múltiplos" (*multiple case-study*), viabilizando a utilização de um leque muito diversificado de técnicas de recolha e de tratamento de informação, incluindo fontes estatísticas e questionários.

⁶ Desde que passou a ser considerada como válida do ponto de vista científico, a metodologia do estudo de caso tem vindo a ser particularmente utilizada em análises enquadradas pelas áreas científicas da Sociologia, da Antropologia e da Psicologia. Recentemente, surgem novas concepções que permitem interligar técnicas quantitativas e qualitativas, ou atribuir prioridade a uma delas, em função das características dos objectos de estudo. Este factor não retira importância à forma de abordagem nem a descriminaliza do ponto de vista científico.

⁷ Apesar de inicialmente serem as Ciências Sociais a recorrer a estes procedimentos metodológicos, com o tempo, alguns estudos enquadrados por áreas científicas exactas, como a Matemática e sua adequação à Contabilidade, optaram pela concepção de estudos de caso recorrendo a técnicas tendencialmente quantitativas. Para um aprofundamento sobre esta questão, cf. por exemplo, Ponte, João Pedro (2006). *Estudos de caso em educação matemática*. Bolema, Boletim de Educação Matemática, 25.

⁸ Nestes casos, o objectivo não é proceder a extrapolações e generalizações a partir de uma amostra representativa, definida previamente e seguindo critérios estatísticos, mas antes identificar tendências facilitadoras do conhecimento sobre um determinado tema.

⁹ Sobre esta questão podem referir-se autores como K. Eisenhardt, Lisa Ellram, Flávio Bressan, Robert Yin e Judith Bell, entre outros.



Segundo Robert Yin (1994; 2001) e Judith Bell (1997) esta metodologia é particularmente utilizada sempre que se pretende compreender e descrever os pressupostos de um problema entendido como complexo com identificação das interacções entre as dimensões que o constituem. Assim, pode considerar-se que se trata de uma metodologia pertinente e adequada tanto a estudos exploratórios, permitindo enunciar pistas de reflexão futura, como descritivos, procurando apresentar uma imagem, o mais detalhada possível, da realidade estudada. Para a prossecução desta metodologia, Bell (1997) equaciona a possibilidade de utilizar diferentes técnicas de recolha de informação - quantitativas ou qualitativas -, apresentando uma analogia entre a metodologia do estudo de caso e um chapéu-de-chuva que permite utilizar diferentes técnicas, com eventual conjugação, tendo em consideração a diversidade de factores em análise.

No planeamento das acções a desenvolver, são considerados três momentos principais distintos (Yin, 2001) mas interrelacionados, a saber: 1) a definição do modelo teórico de enquadramento e a selecção dos casos a analisar; 2) o levantamento de dados fundamentado em instrumentos de recolha previamente construídos; 3) a análise relacionada dos dados por referência às questões teóricas anteriormente apresentadas. De acordo com esta explicitação, através do seguimento do estudo de caso é procurada, mais do que uma discussão de conceitos ou abordagens teóricas, a apresentação de um relato dos factos permitindo uma melhor compreensão do objecto de estudo e uma descrição, o mais exhaustiva possível, de situações concretas, que promovam o aprofundamento dos conhecimentos sobre uma determinada realidade. João Pedro Ponte define esta metodologia como:

"uma investigação que se assume como particularística, isto é, que se debruça deliberadamente sobre uma situação específica que se supõe ser única ou especial, pelo menos em certos aspectos, procurando descobrir o que há nela de mais essencial e característico e, desse modo, contribuir para a compreensão global de um certo fenómeno de interesse" (Ponte, 2006: 2).

No que respeita a este estudo em concreto, procurou seguir-se os critérios apresentados pelos autores referenciados no que respeita à abordagem revisionista da metodologia do estudo de caso, enquadrando a problemática das formas de actuação das Organizações da Sociedade Civil no domínio ambiental e tendo como linha orientadora as relações estabelecidas com outras congéneres de âmbito internacional. Assim, a opção pelo estudo de caso fundamentou-se no conjunto de pressupostos a seguir apresentados:

- 1)** Não foi possível proceder à observação no terreno da actuação das Organizações da Sociedade Civil que colaboraram na análise, e que consistiram na principal fonte de informação, pelo que a adopção de técnicas eminentemente qualitativas ficou à partida inviabilizada, havendo necessidade de optar por outras quantitativas para a auscultação;



- 2) Tanto o universo pré-identificado (N=75) como o número de ONGs que colaborou no Estudo (N=43) não foi suficientemente alargado para justificar a adopção de outros modelos metodológicos de natureza quantitativa com sequente análise estatística que incluísse validação por testes;
- 3) Os objectivos da análise resultaram de forma complexa pressupondo, por um lado, uma leitura descritiva da informação disponibilizada e, por outro lado, o cruzamento dos dados recolhidos com os critérios conceptuais previamente definidos e apresentados;
- 4) As ONGs, de ambiente e de desenvolvimento, que participaram no estudo foram identificadas, sendo que uma parte se disponibilizou a ser formalmente referenciada nos documentos que viessem a ser produzidos e nas apresentações públicas nas quais houvesse explicitação dos resultados do Estudo, como veio a ocorrer no I Congresso do Observare (UAL).

De acordo com os três momentos apresentados por Yin (2001), numa fase inicial procedeu-se à explicitação conceptual e teórica de enquadramento, bem como à construção do instrumento de recolha de dados (cf. Anexo). Seguidamente, procedeu-se a uma consulta às Organizações da Sociedade Civil¹⁰ cujas áreas de intervenção se centrassem em preocupações ambientalistas ou cujo desempenho se cruzasse com a problemática ambiental. Assim, foi elaborada uma listagem prévia com selecção de Organizações Não Governamentais de Ambiente (ONGA), portuguesas ou com representação em Portugal, incluindo o Continente e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, seguindo-se uma listagem complementar de Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento (ONGD) que, apesar da área de intervenção directa e privilegiada não ser o Ambiente, os projectos que promovem são enquadrados pelo contexto ambiental ou nele produzindo impactos.

Para viabilizar a recolha de informação, foi construído um pequeno questionário (cf. Anexo), disponibilizado online¹¹ por um período de tempo previamente definido, seguindo o critério da garantia do anonimato, com opção de identificação nos casos em que as entidades participantes no Estudo o pretendessem. O pedido de colaboração foi formalizado por *mail*, com envio alargado para as ONGAs e ONGDs constantes da listagem anteriormente elaborada. Assim pode considerar-se que foi o processo de

¹⁰ Entre as 43 Organizações da Sociedade Civil (ONGs) que colaboraram no Estudo viabilizando-o, destacam-se algumas que se disponibilizaram a ser identificadas: WWF – *World Wildlife Foundation Portugal-Mediterranean Programme Office* (Ângela Morgado); ASPEA – *Associação Portuguesa de Educação Ambiental* (Fátima Matos Almeida); NEREA-Investiga – *Associação Internacional de Investigadores em Educação Ambiental* (Joaquim Ramos Pinto); SETA – *Sociedade Portuguesa para o Desenvolvimento da Educação e Turismo Ambientais* (Fernando Louro Alves); OIKOS – *Cooperação e Desenvolvimento* (José Luís Monteiro); TESE – *Associação para o Desenvolvimento* (Henrique Gomes); Escola de Mar (Cristina Brito); Centro de Energia das Ondas (Teresa Simas); Associação dos Amigos do Parque Ecológico do Funchal (Raimundo Quintal); Amigos dos Açores – *Associação Ecológica* (Diogo Caetano); Onda Verde, *Associação Juvenil de Ambiente e Aventura* (Serafim Silva); AESDA – *Associação de Estudos Subterrâneos e Defesa do Ambiente* (Frederico Regala).

¹¹ O questionário foi construído na plataforma SurveyMonkey, temporariamente acessível em <http://www.surveymonkey.com/s/7YDC55M> (entre 30 de Março e 30 de Abril de 2011), tendo sido posteriormente encerrado para tratamento de dados.



auscultação às Organizações da Sociedade Civil com intervenção directa e indirecta no Ambiente que permitiu definir os casos em estudo (N=43)¹².

O guião do questionário (cf. Anexo) foi maioritariamente composto por perguntas de resposta fechada, incluindo em alguns casos a possibilidade de escolha múltipla, considerando-se também, em campos determinados, a opção por respostas abertas. Esta possibilidade decorreu da convicção de que, em algumas situações, as respostas abertas fornecem informação de natureza qualitativa que complementa os dados quantitativos. Nestas situações, a informação foi posteriormente classificada em tipologias de forma agrupada, contribuindo para uma melhor leitura e interpretação. A auscultação realizada conciliou assim duas formas de recolha de dados que foram consideradas complementares e que, por um critério de exequibilidade prática, foram concentradas no mesmo momento de auscultação: as perguntas de resposta fechada, tendencialmente orientadas para uma análise quantitativa; e as questões de resposta aberta, que possibilitaram a ponderação de uma análise qualitativa.

Após a recolha dos dados procedeu-se à análise tendo em conta os conceitos anteriormente explorados e tendo presente a preocupação de extrair conclusões válidas face aos objectivos da pesquisa inicialmente definidos.

3. Alguns conceitos em análise

3.1. Breve referência à importância da problemática ambiental

Apesar de se registar uma tendência para a progressiva valorização da problemática ambiental, ao longo do tempo e a nível mundial, a consciencialização não só não tem sido marcada pela regularidade, ou continuidade, como tem sido muitas vezes secundarizada em relação a outras questões consideradas prioritárias, tais como as crises económicas emergentes, a instabilidade sócio-política, a violação dos direitos humanos e a eclosão de conflitos ou guerras que frequentemente implicam intervenção internacional, tanto armada como por via diplomática, para a estabilização e manutenção da Paz. Este facto fez com que os impactos da discussão conceptual, teórica e metodológica resultassem de forma ténue e pouco consistente tanto em termos estratégicos como no que respeita à efectiva adopção de medidas alargadas favoráveis à criação de uma relação sócio-ambiental equilibrada.

Ao longo do tempo, e desde a emergência da problemática ambiental, o tema tem sido considerado nas agendas internacionais predominantemente de forma conjugada a partir da articulação com outras áreas temáticas sectoriais, habitualmente qualificadas de críticas, sendo concebido como factor complementar para uma melhor compreensão das causas e dos impactos dos problemas. A tomada de consciência de que o Ambiente é uma área de intervenção tão importante quanto as restantes, já que as contextualiza e fundamenta sendo simultaneamente o receptáculo dos impactos, é recente, não sendo, contudo e apesar dos esforços desenvolvidos, ainda consensual. Esta ideia é confirmada pela identificação na História de alguns momentos que são hoje concebidos como marcos referenciais após a emergência do pensamento ecológico e que

¹² Numa fase inicial e exploratória foram enviados para as ONGD e ONGA 75 pedidos de colaboração através da resposta ao questionário obtendo-se 43 respostas completas (57,3%) que constituíram a base amostral.



evidenciam uma progressiva consciencialização internacional, se bem que marcada por impulsos não apresentando continuidade regular¹³, conforme anteriormente referido:

- a) a problemática do Crescimento Zero, largamente apresentada e discutida nos Relatórios do Clube de Roma¹⁴, e por eles evidenciada, traduzindo a existência de uma interligação directa de causa-efeito entre a escassez e eventual esgotabilidade de recursos naturais, particularmente rentáveis, como é o caso do petróleo, e a provável incapacidade de dar continuidade aos modelos favoráveis ao crescimento económico implementados no mundo ocidental. Esta preocupação com o Ambiente, de base meramente utilitarista, demarca o objectivo do desenvolvimento fundamentado em leituras economicistas, relativizando a importância atribuída aos recursos naturais numa lógica sistémica e global integrada. Na década de 70 do século XX, o entendimento de que a Natureza encerrava um valor intrínseco estava ainda longe de ser generalizado, havendo sobretudo uma tripla percepção no que respeita às questões ambientais:
- em primeiro lugar, a consciência sobre os limites impostos ao crescimento económico fortemente dependente da disponibilidade de recursos naturais como resultado do carácter finito e, por isso, esgotável do Ambiente;
 - em segundo lugar, a ideia do desequilíbrio na equação espaço geográfico-disponibilidade de recursos, ou seja, na desigual distribuição a nível mundial;
 - em terceiro lugar, a percepção de que as actividades produtivas que dinamizam os circuitos económicos a nível internacional dependem, na totalidade, da quantidade disponível e acessível de recursos naturais;
- b) a formulação do conceito *desenvolvimento sustentável*, inspirado na anterior conceptualização do *ecodesenvolvimento*¹⁵, largamente divulgado a partir de 1987 através do conhecido Relatório Brundtland, "O nosso futuro comum" (*Our common future*)¹⁶. Sabendo-se que a proposta da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento¹⁷ se centrou na elaboração de um diagnóstico do estado

¹³ Há que ressaltar que os momentos identificados são apenas exemplificativos, não se procurando sistematizar de forma exaustiva todas as fases que marcaram a História do pensamento ambiental.

¹⁴ Os Relatórios do Clube de Roma que evidenciam a Problemática do Crescimento Zero são "Os limites do crescimento", de 1972 (*The limits to growth*), preparado por uma equipa do MIT e coordenado por Donella Meadows; "Estratégia para Amanhã", de 1974 (*Mankind at the turning point*), coordenado por Mihajlo Mizarovic; "Relatório RIO", de 1976 (*Reshaping the International Order*), sob coordenação de Jan Tinbergen.

¹⁵ O conceito *Ecodesenvolvimento* surgiu na sequência da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (1972), vulgarmente denominada de Conferência de Estocolmo, por iniciativa de Maurice Strong, articulando de forma ímpar os princípios da Economia e da Ecologia, procurando minimizar as divergências entre os que defendiam o desenvolvimento a qualquer preço e os simpatizantes do ambientalismo. Na época, o conceito foi considerado inovador sendo mais tarde adoptado por Ignacy Sachs que lhe reconheceu outras implicações, tais como as sociais, as culturais e a ética. Para mais detalhes, cf. Sachs, Ignacy (1986). *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice.

¹⁶ O documento original do relatório *Our common future* pode ser consultado em <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> (consultado em 28 de Novembro de 2011).

¹⁷ A Comissão Brundtland foi coordenada pela então Chefe de Governo norueguês, Gro Harlem Brundtland, evidenciando preocupações que ultrapassam a esfera meramente ambiental mas que também não se fixam nas económicas. Com o tempo, o conceito adquiriu uma conotação sócio-ambiental caracteristicamente sistémica e integrada, prevendo múltiplas dimensões e níveis de análise. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) acabou por lhe reconhecer um interesse particular pela complexidade inerente ao processo, introduzindo nos seus relatórios anuais a vertente do Desenvolvimento Humano Sustentável (cf. Fig. 1).



sócio-ambiental a nível mundial, com identificação de problemas comuns e de soluções também partilhadas, o conceito é definido como o processo que:

"procura satisfazer as necessidades da geração actual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, o que significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e económico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais"
(Comissão Brundtland, 1987).

Nesta definição estão implícitas, pelo menos, três ideias fundamentais a reter:

1. a primeira ideia consiste no pressuposto sistémico e integrador que define e caracteriza o desenvolvimento enquanto processo de mudança qualitativa das condições de vida das populações, permitindo englobar diferentes preocupações, entre as quais a ambiental;
 2. a segunda ideia é traduzida pela dimensão temporal que identifica, de forma aberta e sem vinculação de épocas, dois grandes momentos - o presente e o futuro - estando implícito o critério da continuidade;
 3. a terceira ideia é apresentada pela convicção de que é possível estabelecer, a nível mundial, uma parceria global de desenvolvimento centrada na resolução de problemas sócio-ambientais, por via dos mecanismos de cooperação internacional;
- c) os resultados alcançados após a realização da Cimeira da Terra¹⁸ no Rio de Janeiro em 1992, mas também do Fórum Global e dos eventos paralelos temáticos organizados e realizados naquele contexto. Nesta cimeira de alto nível, e ao contrário do que era usual até ao início da década de 90, verificou-se um forte incentivo à participação massiva da sociedade civil, reconhecendo-se, a nível internacional, a importância da capacidade pro-activa e de envolvimento dos diferentes grupos e dos movimentos sociais na mitigação dos problemas

¹⁸ Trata-se da *Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento* realizada no Rio de Janeiro envolvendo a participação de 172 países, contando com a presença de 108 chefes de Estado, e mobilizando 2400 Organizações da Sociedade Civil. Este foi considerado um dos grandes eventos internacionais na área do Ambiente que mais resultados obtiveram até à actualidade, sendo-lhe reconhecido o mérito de reunir na mesma ocasião representantes políticos, actores de intervenção local e activistas. É de destacar que, apesar de ter sido permitida a partilha de experiências e a discussão estratégica a diferentes tipos de actores, não houve interacção directa entre os representantes da sociedade civil e os chefes de Estado, criando-se espaços diferenciados que resultaram na produção de dois documentos, naturalmente orientados para as preocupações específicas de cada grupo. Também como resultado deste processo, os activistas de movimentos da sociedade civil apresentaram críticas ao funcionamento da Cimeira do Rio, não considerando que os objectivos tenham sido alcançados. Contudo, uma análise à distância, e tendo por comparação outros eventos na área do Ambiente, permite reconhecer o mérito desta Cimeira, de tal forma que a esperança de novos avanços renasce com o Rio+20.



ambientais que, de uma forma ou de outra, põem em causa a vida e, em particular, o equilíbrio e o bem-estar da vida humana. De forma específica, no Fórum Global e nos eventos paralelos, a sociedade civil contou com espaços próprios para a apresentação de casos concretos, marcados por vivências, e partilha de experiências, promovendo o debate com o objectivo de construir em conjunto, e seguindo o espírito de parceria (*partnership*), uma estratégia coerente e exequível a ser adoptada e implementada ao longo do tempo, tendo como objectivo o século XXI. A partir de 1992, os estudiosos sobre as questões sócio-ambientais ganharam um novo recurso fortemente mobilizador e que, ao longo dos anos, tem vindo a ser readaptado em função dos sectores e dos grupos-alvo: a Agenda21¹⁹;

- d) os avanços conseguidos através do Protocolo de Kyoto²⁰ que, não sendo generalizáveis em todo o Mundo, acolhem um interesse quase²¹ consensual a nível internacional. Sendo o objectivo principal a redução da emissão de gases poluentes em todo o Mundo, um dos aspectos mais importantes do Acordo reside na assumpção de uma responsabilidade comum e partilhada, se bem que de forma diferenciada²². Se, por um lado, as propostas vão no sentido de co-responsabilizar os diferentes Estados pela adopção, a nível nacional, de medidas concretas que produzam impactos positivos no estado do Ambiente a nível mundial, por outro, é defendida a ideia da cooperação internacional também neste âmbito, nomeadamente recorrendo ao intercâmbio de experiências, de forma a assegurar a eficácia dos resultados.

Apesar dos inúmeros encontros de carácter internacional que se têm vindo a realizar na sequência de cada um dos momentos anteriormente identificados, a verdade é que os resultados parecem ser ora temáticos e sectoriais, ora pontuais e sem continuidade²³, evidenciando-se uma carência de estratégia global e sistémica, com capacidade mobilizadora e integradora a nível internacional. A justificação para esta situação

¹⁹ A Agenda21 é actualmente definida como um dos documentos estratégicos que mais resultados tem obtido na promoção de mudanças comportamentais um pouco por todo o Mundo na busca de uma relação equilibrada entre o Homem e a Natureza. Este texto esteve na origem do que hoje se define como Educação Ambiental tendo tido aplicação prática e sendo-lhe reconhecido mérito a nível internacional. O documento original foi organizado em quatro grandes áreas temáticas: a) as dimensões sociais e económicas; b) a conservação e a gestão de recursos para o desenvolvimento; c) o fortalecimento do papel dos grupos principais; d) os meios de execução.

²⁰ Segundo o Protocolo, as áreas principais em que deverá haver uma intervenção global são: 1) a reforma dos sectores energético e de transportes; 2) a promoção das energias renováveis; 3) a eliminação dos mecanismos financeiros e de mercado inapropriados; 4) a redução da emissão de metano; 5) a protecção dos espaços florestais.

²¹ Aquando da negociação do Protocolo em 1997, e da sua ratificação em 1999, os Estados aderentes reconheceram existir uma relação mais ou menos directa entre a emissão de gases poluentes e a produção de mudanças climáticas, havendo a urgência de adoptar medidas reguladoras tanto ao nível industrial e empresarial, como na esfera individual, criando-se indirectamente uma cidadania global em prol do bem-estar sócio-ambiental mundial.

²² Neste contexto, segue-se o princípio do compromisso pela proporcionalidade, ou seja, apesar de todos os Estados-membros terem de adoptar medidas para alcançar os objectivos propostos, os que mais poluem são os que mais têm de reduzir. Para mais detalhes, o texto do Protocolo pode ser consultado em http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/Protocolo_Quito.pdf (consultado em 28 de Novembro de 2011).

²³ Exemplos desta perplexidade são: por um lado, a Cimeira da Terra (*The Earth Summit*) realizada em 2002, em Joanesburgo na África do Sul, na sequência da Cimeira do Rio de 1992, bem como o Rio+20, que terá lugar em Junho de 2012, uma vez mais, no Rio de Janeiro; por outro lado, a Cimeira de Copenhaga sobre as Alterações Climáticas (2005) que se esperava que desse continuidade aos avanços alcançados com o protocolo de Kyoto, bem como a Cimeira de Durban (2011).



centra-se, umas vezes, em razões de orientação política, outras vezes, na alternância na definição de prioridades e, noutras ainda, nos limites orçamentais, fazendo com que a problemática ambiental permaneça com uma importância minimizada face às reais necessidades.

3.2. O Ambiente no contexto das Relações Internacionais

Apesar de ser uma problemática relativamente recente no contexto das abordagens das Relações Internacionais, existe campo para uma breve análise centrada nas principais orientações teóricas que, de forma mais ou menos directa, fundamentam esta área do conhecimento. As teorias da Relações Internacionais abordam a problemática ambiental de forma ampla, global e sistémica, equacionando a necessidade dos diferentes actores cooperarem com o objectivo da criação de condições que promovam a manutenção do Ambiente a nível mundial. Paralelamente, remetem a análise para a complexa problemática da soberania *versus* ingerência dos Estados que, neste caso, se orienta para a regulação dos problemas ambientais (Colombo, 2007). Por referência à discussão em torno do conceito de soberania, surgem as preocupações com o conceito de territorialidade e, por consequência, com as formas de uso e gestão dos recursos e dos espaços. Neste sentido, ao se abordar a problemática ambiental, e tendo presente a noção de soberania, são colocadas algumas interrogações na interligação entre as dimensões intra e inter-estatais²⁴.

Tal como foi anteriormente referido, apesar de muitas vezes a valorização da problemática ambiental não apresentar a continuidade desejada, o progressivo reconhecimento da sua importância em eventos, tais como cimeiras intergovernamentais²⁵, permitiu vislumbrar uma atenção crescente no contexto internacional. Paralelamente, a emergência de novos problemas qualificados de contemporâneos, com particular destaque para as questões ambientais, que em parte resultam da relação desequilibrada, não regulada e, muitas vezes, agressiva que as comunidades humanas estabelecem com a Natureza, têm alertado o meio académico e científico para a urgência de incluir estas temáticas nos debates. Por outro lado ainda, a tomada de consciência de que o Ambiente não é uma realidade fechada e estanque, ou simplesmente regulada (e regulável) por divisões fronteiriças, é crescente, adquirindo um sentido global²⁶. A problemática ambiental passou a requerer a adopção de uma abordagem sistémica e integradora visto que, no que respeita aos recursos ambientais e aos espaços, se torna imprescindível uma leitura coerente com a globalidade dos problemas.

As análises enquadradas pela área científica das Relações Internacionais adquiriram uma relevância progressiva neste campo, já que aos problemas ambientais foi

²⁴ Luigi Ferrajoli (*apud* Colombo, 2007) considera que, perspectivada no contexto internacional, a soberania encerra limites, não sendo possível concebê-la de forma absoluta. Neste sentido, importa esclarecer que o Estado é definido como um dos principais actores das Relações Internacionais mas estas são também reguladas por relações de poder mais amplas, ultrapassando muitas vezes o entendimento inter-estatal.

²⁵ Esta importância é evidenciada pela assinatura de acordos de entendimento e de protocolos de orientação estratégica que, no campo ambiental, ao longo do tempo, têm resultado mais em declarações de intenções pouco operativas do que em modelos a implementar.

²⁶ A concepção de que o Ambiente é uma realidade global e integradora permite criar a imagem de um Mundo interligado tão atento à identificação de problemas que afectam todos os Estados, de forma directa e indirecta, como concentrado na resolução dos impactos negativos e na previsão do surgimento de eventuais situações não desejáveis com o objectivo da sua correcção.



reconhecida a dimensão global das causas e dos impactos, havendo oportunidade para uma abordagem por via da internacionalização. Na verdade, perante problemas que cruzam diferentes países e regiões do Mundo, parece ser óbvia a necessidade de redefinir estratégias, muitas vezes qualificadas de alternativas, fundamentadas em reflexões conjuntas e partilhadas por diferentes actores²⁷. A nível mundial, são várias as ocorrências que permitem exemplificar estes problemas, destacando-se: as ameaças à biodiversidade com a possível esgotabilidade de recursos naturais, vivos (fauna e flora) e inertes; a transformação de ecossistemas com perda de *habitats*; a desflorestação acentuada; a degradação do meio marinho; a emissão de gases poluentes; as alterações climáticas; os desastres ambientais cada vez mais frequentes e com efeitos sócio-ambientais mais acentuados (tsunamis, sismos de elevado impacto, cheias intensas e secas prolongadas); a perda de produtividade dos solos; a gestão de recursos finitos, entre outros.

A abordagem da problemática foi sendo naturalmente orientada em função dos actores intervenientes: os Estados; as Organizações Internacionais; as Organizações da Sociedade Civil; as Empresas. Esta leitura tem permitido enquadrar a problemática da política ambiental internacional a partir de uma perspectiva tripartida das relações com o ambiente (Barros-Platiau, 2004), a saber: 1) local, nacional e internacional ou global; 2) transfronteiriça, bens comuns globais e património comum da humanidade; 3) natureza, demografia e tecnologia.

Uma parte das abordagens teóricas das Relações Internacionais centra a análise sobre a problemática ambiental no papel dos Estados²⁸, reavivando o conceito de Estado-Nação e a importância da soberania enquanto mecanismo de regulação legitimado, entre outros factores, pelas fronteiras territoriais²⁹ (Barros-Platiau, 2004; Colombo, 2007). No contexto internacional, o conceito de soberania remete para a ideia consagrada de independência e consequente reconhecimento pelos restantes Estados. No que respeita aos problemas globais, como é o caso de todas as questões que têm que ver com o Ambiente e que de certa forma são concebidos como transnacionais, as atribuições internas tradicionalmente reconhecidas aos Estados nacionais aparecem como limitadas por ultrapassarem os limites da própria soberania. Visto que os riscos e os impactos ambientais adquirem uma dimensão global, a regulação das actividades tem também vindo a ser perspectivada a partir da ideia de internacionalização. Os riscos passaram a ser definidos como comuns e os impactos sentidos de forma cada vez mais global.

No contexto das Relações Internacionais, os Estados não são os únicos actores presentes, o que, de certa forma, obriga a uma revisão dos pressupostos teóricos que fundamentavam a análise nas aptidões estatais de regulação mediante o exercício do poder. Com o tempo, a tomada de consciência no que respeita à emergência de problemas ambientais globais com impacto transnacional ultrapassa o âmbito de actuação dos Estados e o exercício da soberania.

²⁷ Neste contexto, são considerados os contributos apresentados por representantes dos Estados, entidades públicas e privadas, Organizações da Sociedade Civil, mais ou menos formalizadas, e Organizações Internacionais.

²⁸ Silvana Colombo (2007) analisa a relevância do papel do Estado Moderno centrado no Tratado de Westfália, desenvolvendo o conceito de soberania a partir da abordagem de Jean Bodin, por referência ao uso legitimado do poder. Em continuidade, a problemática da autoridade do Estado é analisada a partir dos contributos teóricos de Raymond Aron (1986).

²⁹ Neste contexto, o conceito de territorialidade adquire grande relevância, sabendo-se que, de acordo com esta perspectiva, estão incluídos os espaços, os ecossistemas e os recursos vivos e inertes.



Outro tipo de actor que tem vindo a adquirir relevância pela dimensão de internacionalização são as Organizações Internacionais, entre as quais as agências das Nações Unidas³⁰ e o Banco Mundial³¹ que têm apresentado um contributo determinante para a revalorização da problemática, evidenciando novas ligações conceptuais com remissão para os temas da pobreza e da sustentabilidade sócio-ambiental, ultrapassando ainda a leitura meramente orientada para o conservacionismo. Neste âmbito, as Organizações Internacionais têm evidenciado uma preocupação que ultrapassa a sensibilização dos diferentes actores envolvidos, sendo importante referir que, apesar dos esforços, os resultados têm ficado aquém dos objectivos previamente delineados, sobretudo no que respeita à actuação dos Estados³². O Ambiente e os recursos naturais passaram a ser entendidos como um direito fundamental (Colombo, 2007), o que significa perspectivar a Natureza tanto no presente, salvaguardando o bem-estar das populações de todo o Mundo, como no futuro, equacionando o objectivo da sustentabilidade.

O terceiro actor são as Organizações da Sociedade Civil, que emergem e se estruturam em torno de objectivos próprios (cf. 3.3. Organizações da Sociedade Civil: operacionalidade na acção) e que, no caso da problemática ambiental, se orientam para uma intervenção direccionada tendo na base problemas concretos que, na generalidade das situações, os Estados nacionais não têm resolvido. A mobilização da sociedade civil aparece como uma alternativa, sem que contudo haja uma substituição de responsabilidades, criando-se mecanismos próprios de internacionalização fundamentados no estabelecimento de parcerias e na criação de redes.

As empresas³³ consistem num actor que, no contexto das Relações Internacionais, têm vindo a ser reforçadas do ponto de vista da análise teórica, já que têm captado a atenção tanto pela forma de actuação como pela capacidade de criar sinergias múltiplas a nível internacional, relacionando-se com os Estados, interagindo com Organizações Internacionais e condicionando a Sociedade Civil. As estratégias de internacionalização das empresas têm também vindo a ser objecto de estudo desta área do conhecimento, incluindo por resultarem em impactos ambientais que, de uma forma geral, requerem regulação global³⁴.

De acordo com os pressupostos da teoria realista é possível antever a necessidade de criar condições para regular a relação sócio-ambiental de âmbito internacional, visto que, por característica, o equilíbrio é naturalmente posto em causa pela actividade

³⁰ A este nível destaca-se particularmente o trabalho de sensibilização internacional promovido pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, PNUMA (UNEP - *United Nations Environment Program*).

³¹ É de destacar a "Estratégia do Banco Mundial para o Meio Ambiente" (*Environment Strategy*) - "Making sustainable commitments. An environment strategy for the World Bank" (2011). Washington D.C.: The World Bank. Consultado em linha: <http://siteresources.worldbank.org/ENVIRONMENT/Resources/244380-1250028593656/6382907-1252510780845/6428643-1255012678534/WBG-Environment-Strategy-2001-Full.pdf> (consultado em 12 de Março de 2012).

³² A este propósito, Michel Bachelet (1997) e Silvana Colombo (2007) referem a questão do direito de ingerência ambiental "a ingerência é um direito à medida que diante da omissão de um Estado o outro pode dela se socorrer; é um dever porque a responsabilidade pela protecção do meio ambiente é compartilhada" (Colombo, 2007).

³³ Não sendo este o âmbito de estudo, é importante referir que no contexto da internacionalização das empresas se enquadra também a problemática do comércio de recursos e de espécies com grande impacto na problemática ambiental.

³⁴ Para além da noção de responsabilidade social, as empresas têm vindo a adoptar uma postura de responsabilidade ambiental que é transposta para o âmbito internacional pelas implicações globais inerentes.



humana³⁵, resultando, neste caso, em impactos negativos de nível mundial. Visto que o Realismo concebe as relações internacionais de forma fundamentada no uso e no exercício do poder (Mallmann, 2005), resultando muitas vezes em processos conflituais, o papel activo dos Estados adquire importância. Assim, cabe ao Estado, enquanto actor que pauta a sua actuação pela racionalidade e objectividade, promover o interesse nacional e este implica, entre outros factores, a gestão de recursos naturais e de espaços. Neste sentido, a intervenção dos Estados parece estar particularmente evidenciada pela participação em cimeiras intergovernamentais com o sequente compromisso traduzido na assinatura de declarações, protocolos e até tratados.

As abordagens teóricas da área científica das Relações Internacionais que se debruçam sobre a problemática ambiental não são integralmente consensuais com o Realismo. De acordo a concepção apresentada por Ana Barros-Platiau (*et al*, 2004), as perspectivas teóricas mais comuns para a análise da gestão colectiva (global) do ambiente centram-se nas abordagens organizacionais, nos regimes internacionais e na governação global³⁶, traduzindo, no conjunto, práticas de cooperação internacional para a minimização de problemas ambientais. Em grande medida, as questões ambientais passam a ser explicadas a partir da concepção das relações globais de risco, por resultarem num processo complexo, em que intervêm diferentes actores, uma multiplicidade de dimensões em interacção e o cruzamento de diferentes gerações em tempos diferenciados num continuo histórico.

A ideia das relações globais de risco no que respeita aos problemas ambientais, perspectivados a partir da transnacionalização dos impactos, apela para a tomada de consciência da emergência de problemas globais que resultam de acções locais, ou localizadas (Vieira, 2008). Este entendimento dá origem a novas equações no pensamento das Relações Internacionais, permitindo uma relação de proximidade entre diferentes níveis territoriais e com possibilidade de interacção de diferentes actores.

3.3. Organizações da Sociedade Civil: operacionalidade da acção

No decurso do processo evolutivo que tem caracterizado o pensamento ecológico, o papel dos movimentos sociais e das Organizações da Sociedade Civil, mais ou menos formalizadas, beneficiou de uma valorização progressiva, apesar de ainda não ser globalmente consensual. Em parte, este reconhecimento adveio da intervenção directa no terreno de grupos, ora formalmente constituídos, ora caracterizados pela informalidade da actuação no que respeita ao Ambiente e, de uma forma mais global, ao Desenvolvimento. Os movimentos sociais passaram a ser concebidos como veículos privilegiados de participação pública, umas vezes espontânea outras vezes organizada, em diversas áreas incluindo a esfera política, por parte de indivíduos e grupos aos quais não era convencionalmente reconhecida a dupla capacidade de mobilização e de intervenção.

³⁵ Derivando de análises conceptuais, tais como de Thomas Hobbes e da Teoria do Estado de Natureza (Mallmann, 2005), o Realismo nas Relações Internacionais demarca uma leitura tendencialmente negativa da vida social com influência a vários níveis, entre os quais o ambiental. Tal como sucede em toda a esfera do relacionamento internacional, o poder é particularmente referenciado como mecanismo regulador.

³⁶ Os pressupostos da governação global são ainda reforçados por James Rosenau e Ernst-Otto Czempiel (2000).



A valorização da Sociedade Civil como actor de desenvolvimento resultou de um processo de construção que foi, muitas vezes, pautado pela contradição e "que misturou novas e velhas estruturas, instituições e projectos políticos" (Ferreira, 2004: 5), até à forma que adquiriu na actualidade. O reconhecimento da sua importância deveu-se em grande medida aos denominados "Novos Movimentos Sociais"³⁷, particularmente centrados num conjunto de situações emergentes³⁸ orientadas por objectivos e interesses colectivos, destacando neste contexto as Associações de Defesa do Ambiente (Rodrigues, 1995).

As Organizações da Sociedade Civil, definidas como actores privilegiados de Desenvolvimento³⁹ são caracterizadas pela heterogeneidade que, em parte, resulta da dispersão de áreas sectoriais em que intervêm; em parte, decorre de uma certa irregularidade na actuação ou da impossibilidade de dar continuidade a acções iniciadas; e, em parte, é traduzida pela falta de consenso do ponto de vista terminológico⁴⁰. Contudo, a literatura de referência apresenta um conjunto de elementos de caracterização que ajudam a melhor compreender o modelo organizativo que as distingue de outras, particularizando-as (Ferreira, 2004; Salamon, 2005; Franco, 2004; The Johns Hopkins Comparative Non Profit Project). Assim, estas Organizações podem ser definidas por:

1. terem um âmbito não governamental, ou seja, não dependerem dos Estados ou dos Governos, o que lhes confere um atributo privado na forma de organização e gestão, na captação de recursos financeiros, materiais e até humanos;
2. terem objectivos não lucrativos, o que significa que, apesar do funcionamento não público (cf. ponto anterior) e da necessidade de disporem de fontes de financiamento que permitam assegurar a gestão interna e a prossecução das actividades planeadas, as Organizações que emergem da Sociedade Civil não são orientadas por preocupações de rentabilização ou enriquecimento;
3. terem um enquadramento económico tendencialmente centrado nos pressupostos da Economia Solidária, o que sugere, por um lado, a prossecução limitada de actividades de produção de bens, distribuição e consumo e, por outro lado, um elevado risco associado à intervenção;
4. atribuírem prioridade a áreas temáticas sectoriais e/ou a grupos-alvo específicos previamente seleccionados em função das necessidades e cuja situação vivenciada

³⁷ Os Novos Movimentos Sociais são habitualmente definidos como um produto das sociedades ocidentais contemporâneas que passaram pela sobrevalorização do conceito *Welfare State* (Rodrigues, 1995), em que eram evidenciados de forma extrema os pressupostos assistencialistas de um Estado activo e presente, interventor e protector que a História demonstrou ser pouco eficaz.

³⁸ Eugénia Rodrigues (1995) exemplifica estas situações com a crise de 1970, a ameaça do nuclear e o estigma internacional associado, a discriminação pelo género e a tomada de consciência da existência de problemas ambientais de contornos globais. Estas questões deram origem ao surgimento de movimentos pacifistas, feministas e ambientalistas, orientados por princípios de cidadania activa que, em muitos casos, adquiriram interpretações políticas.

³⁹ Neste contexto, o Desenvolvimento é entendido como um processo de mudança que pode revestir uma grande multiplicidade de dimensões e que, de forma ideal, é perspectivado de forma sistémica, global e integradora.

⁴⁰ No contexto das Organizações da Sociedade Civil, é vulgar encontrarmos referências a Organizações Não Governamentais (ONG), que podem revestir a dimensão do Desenvolvimento (ONGD) ou do Ambiente (ONGA), Organizações sem fins lucrativos e Organizações do Terceiro Sector, por exemplo. A denominação é assim muito variável, parecendo ser definida pelas particularidades da actuação no que respeita a metodologias, grupos-alvo e até áreas temáticas.



indicia urgência para uma intervenção directa e de proximidade que viabilize a resolução dos problemas pré-identificados. Como resultado destes aspectos, são definidas como Organizações cuja acção é motivada pelo serviço à comunidade;

5. defenderem e seguirem metodologias orientadas para uma intervenção direccionada para situações concretas, centradas caso-a-caso, a partir da elaboração de diagnósticos de situação, prevendo monitorização dos processos e avaliação dos impactos, sejam positivos ou negativos. Neste sentido, concebem a intervenção como um processo de aprendizagem, de aperfeiçoamento de práticas e, sempre que possível, de partilha de experiências como exemplos a disseminar;
6. evidenciarem uma aptidão particular para a mobilização de pessoas envolvendo-as com o objectivo de desenvolver acções concretas, muitas vezes seguindo um princípio voluntarista e tendo em linha de conta objectivos anteriormente delineados, valorizando e reconhecendo as capacidades de todos, inclusivamente dos grupos considerados minoritários;
7. promoverem a divulgação e a adopção de princípios valorativos orientadores da acção individual das pessoas e que legitimam a intervenção comunitária, tais como a solidariedade social, o respeito pelas diferenças, a responsabilização pela acção e a ética.

No que respeita à temática sócio-ambiental, de acordo com os princípios que caracterizam a sua actuação, as Organizações Não Governamentais de Ambiente (ONGAs)⁴¹, enquanto modelo de organização da Sociedade Civil, têm sido consideradas como aquelas que, de forma continuada, têm adoptado uma metodologia de proximidade na intervenção. Tal como tem vindo a suceder noutras áreas, a nível mundial - e Portugal não é excepção -, a diversidade de situações tem sido uma realidade no percurso das Organizações da Sociedade Civil de vocação ambientalista, apelando para a metodologia da acção caso-a-caso. Este pressuposto metodológico implica uma caracterização com prévia identificação de problemas e consequente procura de soluções adaptadas aos diferentes contextos. Naturalmente que a intervenção assim considerada se afasta progressivamente da actuação característica dos Estados no exercício da soberania, requerendo um olhar diferenciado, e diferenciador, das realidades.

A relação entre as comunidades humanas e o Ambiente tem recebido progressiva atenção por parte das ONGAs que, ao longo do tempo, têm vindo a complementar a abordagem puramente ambientalista, vocacionada para a preservação de espaços e conservação de espécies, com a perspectiva sócio-cultural e económica, criando assim uma interpretação sócio-ambiental. Na verdade, tem-se assistido a um entendimento cada vez mais diferenciado da situação ambiental, passando a considerar-se que, em muitos casos, através da sua actuação, as comunidades humanas tendem a condicionar o estado do Ambiente, ora o degradando ora o protegendo. Esta actuação parece ser claramente determinada por representações sócio-culturais de espaços, de recursos e de espécies, mas também pelas actividades sócio-económicas desenvolvidas e que, em

⁴¹ No caso de Portugal, o reconhecimento das Organizações Não Governamentais de Ambiente é tardio, datando de 1998, altura em que foi publicada a Lei das ONGA, Lei nº 35/98 de 18 de Julho. Para mais detalhes, consultar o portal da Agência Portuguesa do Ambiente em <http://www.apambiente.pt> (consultado em 10 de Fevereiro de 2012).



contextos determinados, dependem directamente da Natureza, e ainda de práticas culturais tradicionais enraizadas geradoras de hábitos e comportamentos promotores de desequilíbrios. A este propósito, a literatura de referência indica duas situações particulares tipificadas: a) comportamentos que se orientam pela desresponsabilização e desrespeito, fundamentados em preocupações marcadamente utilitaristas, resultando em acções depredadoras; b) atitudes e práticas favoráveis a uma mudança responsável e responsabilizadora, preocupadas com a criação de uma relação sustentável com a Natureza.

Independentemente da área prioritária de intervenção das Organizações da Sociedade Civil, e apesar da motivação para a acção com o objectivo de solucionar problemas concretos e, por isso, cada vez mais centrada na dimensão local, tem-se vindo a perceber uma certa incapacidade destas Organizações em dar seguimento a todas as acções propostas de forma individual, independente e autónoma.

Face à evolução dos contextos internacionais, que permite visualizar crises várias com impactos diferenciados, é incontestável que os novos actores de desenvolvimento emergiram com objectivos específicos, sem procurarem substituir as funções ou o papel convencionalmente atribuído e reconhecido ao Estado, mas intervindo directamente na identificação dos problemas e das prioridades, bem como das possíveis alternativas para os solucionar. É neste âmbito que se constituem ou reforçam as Organizações da Sociedade Civil, tantas vezes re-designadas por Organizações Não Governamentais (ONGs), precisamente pelo seu carácter extra-governamental⁴² presente na constituição, formação, forma de actuação, captação e gestão de recursos financeiros, materiais e humanos. Tal como tem vindo a suceder um pouco em todas as áreas e sectores de actividade, estas Organizações confrontam-se com limites no que respeita à disponibilidade financeira, ao conhecimento técnico e científico e aos recursos humanos, acabando por encontrar formas alternativas de promover o reforço institucional. A forma mais evidente de o efectivar consiste em recorrer a mecanismos de cooperação internacional por via do estabelecimento de parcerias⁴³.

As Organizações da Sociedade Civil podem ainda ser classificadas como nacionais ou internacionais. Segundo Kathleen Staudt (1991) durante um longo período de tempo, estas Organizações centraram a sua atenção nos mecanismos e instrumentos da cooperação internacional assegurando o financiamento de projectos, com base em fundos privados ou provenientes de outras instituições internacionais. Contudo, dado que os custos de funcionamento se foram revelando muito elevados sem imediata ou directa correspondência no que respeita à eficácia, a tendência recaiu no estabelecimento de parcerias (*partnership*), promovendo o desenvolvimento de acções conjuntas com parceiros locais.

Numa fase inicial, a parte significativa da actuação das ONGs internacionais revelou-se problemática por estar centrada num meio geográfico, natural, social, cultural, económico e político desconhecido onde a vivência e a convivência para a identificação

⁴² A ligação entre as ONGs e a problemática do desenvolvimento adquiriu particular importância após o reconhecimento de que a gestão dos Estados se revelava pouco eficaz no que respeita à resolução de problemas concretos e que essencialmente tinham que ver com a vida das pessoas, sobretudo nos países mais pobres onde a dependência do Ambiente é uma realidade.

⁴³ A ideia das Parcerias de Desenvolvimento (PD), em particular de âmbito internacional, é relativamente recente, não tendo sido imediatamente aceite e implementada pelas Organizações da Sociedade Civil. Esta acaba por ser entendida como uma metodologia operacional direccionada para a acção e normalmente equacionada com uma garantia de alcançar os objectivos delineados.



dos problemas e das supostas soluções são entendidas como mecanismos integradores. Por outro lado, a gestão dos projectos e a sua implementação foi, em muitos casos, promovida à distância sem que houvesse uma percepção global da realidade, o que significa dizer, que se verificou um certo desenquadramento em relação aos problemas, às necessidades, aos vários constrangimentos e às pessoas. Com a tomada de consciência das fragilidades com que o modelo se confrontava, a metodologia de cooperação recorrendo à Sociedade Civil foi sendo reformulada abrindo espaço para a prática da parceria, que se revelou mais vantajosa e eficaz permitindo uma intervenção regular, contínua, sem picos ou paragens.

De acordo com os sete factores de caracterização anteriormente sistematizados, pode afirmar-se que as ONGs centram a sua intervenção na promoção da mudança, sendo definidas como associações (Alves, 1996) que criam, reinventam e implementam acções de cooperação internacional com o objectivo de alcançar o desenvolvimento, não estando vinculadas ao poder público, advindo de entidades privadas, nacionais ou internacionais, o financiamento necessário para pôr em prática as suas actividades.

Se, numa fase inicial, as ONGs estiveram principalmente vocacionadas para a ajuda humanitária, implementando projectos orientados para a segurança alimentar, a mitigação de problemas de fome, a redução da pobreza e a assistência a refugiados em contexto de guerra, só mais tarde reorientaram a acção para outras questões directamente relacionadas com a prossecução do desenvolvimento. Naturalmente que, face à abrangência das problemáticas sócio-económicas referidas, as preocupações com o Ambiente acabaram por ser secundarizadas porque, em larga medida, entendia-se que estavam englobadas na filosofia dos projectos não havendo cabimento para as desagregar, atribuindo-lhes um tratamento diferenciado. Independentemente da área sectorial, o objectivo principal passou a ser a produção de impactos positivos com efeito de longo prazo, uma vez mais, reencontrando os princípios da sustentabilidade.

É habitual considerar-se que as ONGs apoiam a realização de tarefas concretas e especializadas, em função de necessidades pré-identificadas, tendencialmente de âmbito técnico em áreas sectoriais diversas, tais como: a gestão de projectos; o crédito a iniciativas de pequena dimensão (microcrédito) como por exemplo agrícolas, comerciais e artesanais; a educação; a saúde; a preservação ambiental e a conservação de espécies. Assim, a metodologia de intervenção centra-se no trabalho desenvolvido de forma conjugada com entidades locais, seguindo os princípios da Parceria de Desenvolvimento (PD). Trata-se de ONGs, associações não formalizadas e grupos de trabalho, mas também autoridades tradicionais e representantes do poder local, de forma a estimular os princípios da participação e do envolvimento (Staudt, 1991).

A literatura de referência sugere que as Organizações da Sociedade Civil actuam procurando o consenso com os grupos-alvo, já que a intervenção é, antes de mais, considerada como um instrumento integrador e potenciador dos referenciais culturais que tendem a promover e a motivar as acções comunitárias por via do reforço identitário. De qualquer forma, e apesar de ser o móbil da sua actuação, estas Organizações não excluem a importância do crescimento económico, já que este é concebido como uma das dimensões da sustentabilidade⁴⁴, em particular após a revisão

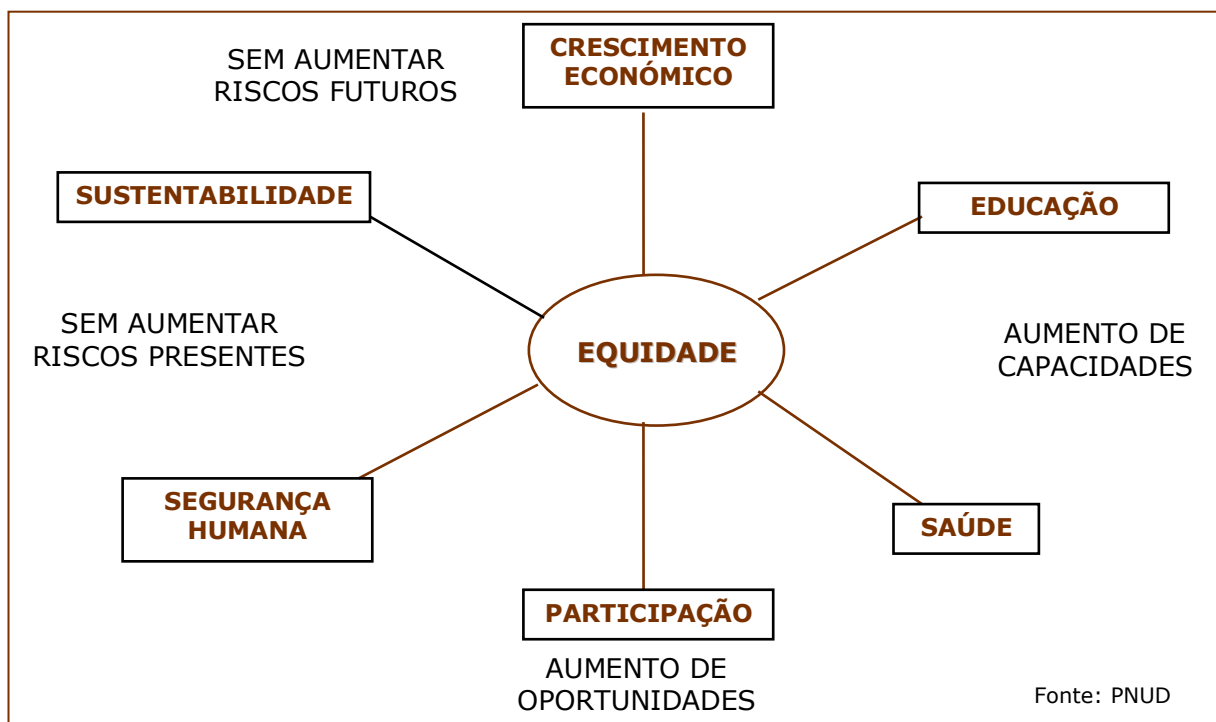
⁴⁴ Este é um princípio largamente defendido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na concepção do Desenvolvimento Humano Sustentável.



conceptual apresentada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), fazendo emergir a perspectiva global, sistémica e integradora do Desenvolvimento Humano Sustentável (cf. Fig. 1), centrado no princípio da equidade.

De uma forma geral, como anteriormente referido, face às contingências inerentes aos orçamentos limitados que estas Organizações habitualmente dispõem, a metodologia seguida tende a ser orientada para a localidade, com valorização da ideia do projecto em áreas específicas e sectorialmente bem identificadas, de forma a assegurar que os objectivos propostos são alcançados. Esta opção metodológica não significa que não exista preocupação em seguir uma linha sistémica e interdisciplinar na abordagem. Na verdade, essa parece ser uma referência constante na bibliografia de referência sempre que se aborda a questão da intervenção das Organizações da Sociedade Civil já que os impactos que se pretendem produzir são tendencialmente mistos e interrelacionados.

Fig. 1. - Dimensões do Desenvolvimento Humano Sustentável apresentadas pelo PNUD



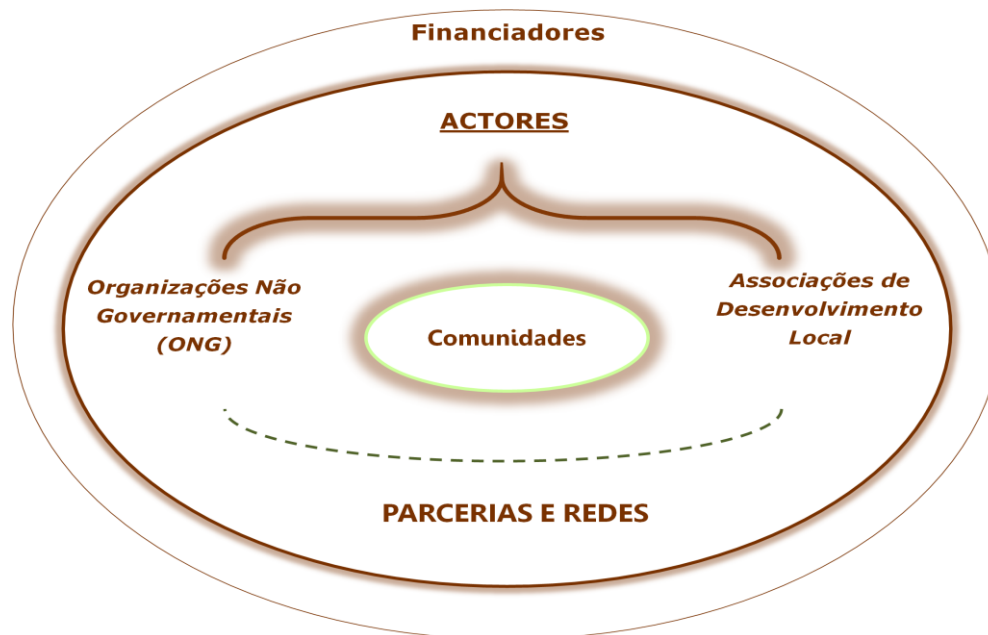
O campo de actuação das ONGAs e das ONGDs enquadra-se na grande denominação das práticas alternativas de Cooperação para o Desenvolvimento, já que, ao recorrerem ao exterior, estas Organizações fomentam o estabelecimento de parcerias e a criação de redes e plataformas (cf. Fig. 2), fundamentadas na definição de linhas de orientação comuns e na identificação de sinergias. Além da preocupação com o reforço da sociedade civil, está implícita a ideia de que quanto mais unidas estas organizações estiverem mais força demonstram para intervir na mitigação dos problemas e na promoção do desenvolvimento.

No âmbito da Sociedade Civil, são valorizados actores diferenciados (Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento e de Ambiente, grupos informais e de pressão, associações locais não formalizadas, movimentos sociais com intervenção pontual, entre outros possíveis) que se distinguem, de forma clara, dos actores convencionais



(tradicionalmente identificados com o Estado ou com Entidades descentralizadas do Estado e mais recentemente incluindo as empresas). Aos novos actores de desenvolvimento, que recorrem à cooperação internacional, é atribuído protagonismo e reconhecido o sentido da responsabilização na intervenção.

Fig. 2. - Representação esquemática da actuação das Organizações da Sociedade Civil



O âmbito da actuação das ONGs centra-se assim na localidade, já que são planeadas, promovidas, implementadas e desenvolvidas acções concretas envolvendo as comunidades, independentemente do género, da idade ou do grupo sócio-profissional. No que respeita à necessária captação de financiamentos, estas entidades recorrem, em larga medida, ao exterior, nomeadamente aos fundos disponibilizados pelas diferentes Organizações Internacionais.

4. Estratégias da Sociedade Civil no domínio ambiental

Conforme referido, no âmbito do Estudo "As estratégias das Organizações da Sociedade Civil no domínio ambiental" procedeu-se a uma auscultação junto das ONGAs e ONGDs portuguesas ou com representação em Portugal. Através deste contacto, e conforme explicitado nos objectivos do Estudo (cf. 1. Aspectos Introdutórios e 2. Algumas Referências sobre a Metodologia) procurou compreender-se⁴⁵ o âmbito da intervenção da Sociedade Civil portuguesa, ou com intervenção em Portugal, no que respeita ao Ambiente, em particular sempre que as relações com exterior estão presentes.

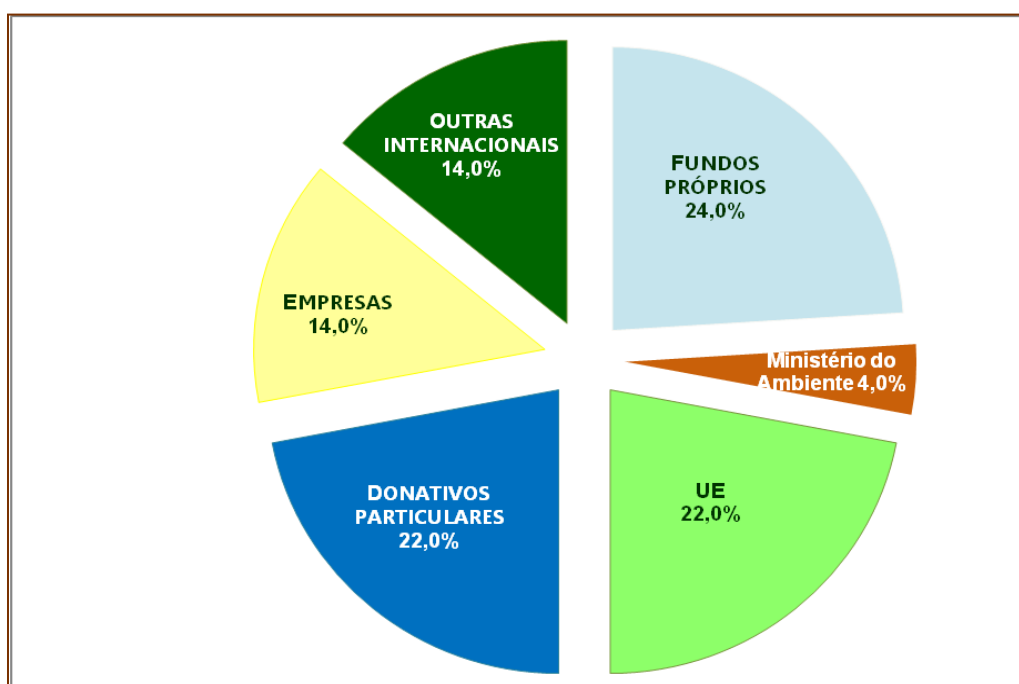
⁴⁵ É inegável que também se procurou aferir o índice de participação destas organizações em acções de investigação promovidas pela Academia e que resultou positivamente, já que das 75 Organizações da Sociedade Civil contactadas, 43 acederam a colaborar no Estudo.



A amostra que fundamentou o Estudo foi constituída, no total, por 43 Organizações da Sociedade Civil, incluindo as que estão directamente orientadas para a problemática ambiental, bem como as específicas de desenvolvimento mas cuja actuação se cruza com o Meio Ambiente⁴⁶ ou com recursos naturais, vivos e inertes, exteriorizando uma preocupação particular com a conservação de espécies com estatuto de ameaçadas ou em risco⁴⁷. Apesar de não corresponder ao número de ONGs existentes em Portugal, não equivalendo também à situação vivida pela totalidade de entidades contactadas, o número de respostas obtido foi considerado significativo, reflectindo uma participação positiva neste tipo de análises. Assim, a análise a seguir apresentada reporta-se a uma leitura baseada em informações disponibilizadas pelas Organizações que colaboraram no Estudo (N=43), não cabendo neste contexto proceder a extrapolação de resultados com generalização para todas as Organizações da Sociedade Civil portuguesas ou com actividade em Portugal.

Em média, as Organizações da Sociedade Civil desenvolvem trabalho há mais de 10 anos (69.8% constituiu-se e iniciou actividade até 2000 e 46.5% anteriormente a 1990), podendo ser consideradas como Organizações estáveis, com actividade consolidada e conhecimento das metodologias de intervenção directa no terreno.

Gráfico 1 - Identificação das fontes de financiamento das ONGs



De acordo com a informação sistematizada no Gráfico 1, a maioria das Organizações da Sociedade Civil trabalha com fundos próprios (24%), recorrendo ainda a donativos particulares (22%) ou a canais internacionais de financiamento, destacando-se os

⁴⁶ Na categoria Meio Ambiente estão incluídos os espaços e áreas protegidas, as zonas de produção agropecuária, as florestas, os oceanos, as linhas costeiras, os rios, as paisagens e as praias.

⁴⁷ Por Recursos Naturais entende-se os recursos vivos, como flora terrestre (árvores, plantas arbustivas, flores), fauna terrestre, marinha e fluvial; e os recursos inertes (areia, coral, entre outros).



programas da União Europeia (22%) ou os fundos disponibilizados por outras organizações internacionais (14%). Com menor relevância, mas contudo significativo, é referido o apoio financeiro das empresas⁴⁸ (14%), públicas e privadas, seja para a implementação e o desenvolvimento de projectos ou para a prossecução de acções concretas, que podem ter um carácter apenas pontual. Parece ser interessante referir que os apoios institucionais públicos, por via dos órgãos que tutelam o Ambiente, são claramente minoritários e pouco significativos (apenas 4% dos fundos de financiamento são concedidos pelo Ministério do Ambiente), o que reforça a ideia anteriormente apresentada de que não existe uma competição entre a Sociedade Civil e o Estado mas que, em boa verdade, são duas esferas que trabalham em paralelo e com pouco cruzamento.

Do total de Organizações da Sociedade Civil que participaram no Estudo, 76.7% (N=33) refere trabalhar em parceria com outras Organizações congéneres estrangeiras (cf. Quadro 1), sendo que a maioria desenvolve projectos em países africanos de língua portuguesa (49%) ou em países da União Europeia (35.2%). Dos países africanos de língua portuguesa, percebe-se uma certa dispersão evidenciada pela repartição pelos cinco, com um maior destaque relativo para Cabo Verde (25.6%), seguido da Guiné-Bissau (20.9%), Angola e Moçambique (18.6% cada) e, por fim, São Tomé e Príncipe (16.3%). Esta ordenação pode parecer óbvia no contexto africanista, já que Cabo Verde é o país que, pela proximidade geográfica em relação à Europa conjugada com a estabilidade política e a orientação económica favorável e ainda por ser caracterizado por ecossistemas frágeis, tem acolhido, ao longo do tempo, uma atenção internacional reforçada. Ao contrário, São Tomé e Príncipe parece ser um exemplo de pequeno país periférico, caracteristicamente insular, marcado pela indefinição estratégica do ponto de vista económico, com ligeira instabilidade política ou governativa mas dotado de diversidade e riqueza ambiental. Este Pequeno Estado Insular (PEI), ao contrário de Cabo Verde, tem sido secundarizado no estabelecimento de parcerias internacionais, o que pode ser explicado pelo facto de ter despertado tardiamente para a problemática ambiental⁴⁹. Angola e Moçambique são dois casos que recolhem uma atenção crescente, se bem que ainda não preponderante, porque do ponto de vista geoestratégico têm vindo a adquirir posições progressivamente mais relevantes. A Guiné-Bissau é o segundo país a captar as atenções das ONGs portuguesas em resultado do carácter tradicional da colaboração que se tem vindo a perpetuar, largamente incentivada pela delegação residente da União Europeia que promove a abertura de concursos para financiamento de Parcerias de Desenvolvimento⁵⁰.

No que respeita à Europa, Espanha (38.7%) é o país com o qual as ONGs portuguesas mais trabalham em parceria, com total dispersão pelos restantes países, podendo contudo evidenciar-se nesta área regional a importância relativa de França, Reino

⁴⁸ Não tendo sido explorada, no decurso desta análise, a relação entre o mundo empresarial e a área de intervenção das ONGs parece fazer sentido para futuros Estudos. Na verdade, por mais de uma ocasião, esta relação foi mencionada por representantes de Organizações da Sociedade Civil contactados, confirmando algumas considerações apresentadas pela bibliografia de referência que abrem novas possibilidades para além das que já estão testadas. Contudo, face aos objectivos da investigação, esta problemática não foi aprofundada pelo que não é possível retirar qualquer tipo de conclusão.

⁴⁹ Informação que decorre do conhecimento aprofundado da investigadora sobre os Pequenos Estados Insulares Africanos em Desenvolvimento, tanto no que respeita aos processos de mudança como à prática da Cooperação para o Desenvolvimento.

⁵⁰ Este tipo de informação é o resultado do conhecimento prévio e directo que a investigadora responsável pelo Estudo e autora do texto detém da prática da Cooperação para o Desenvolvimento em países africanos de língua portuguesa.



Unido e Grécia (9.7% cada). É ainda interessante destacar que, apesar de não ser estatisticamente representativo na análise global, duas das ONGs que colaboraram no Estudo referem trabalhar em todo o Mundo e ter projectos concluídos ou em curso em todos os continentes.

Quadro 1 - Países e regiões com os quais as ONGs portuguesas têm parcerias

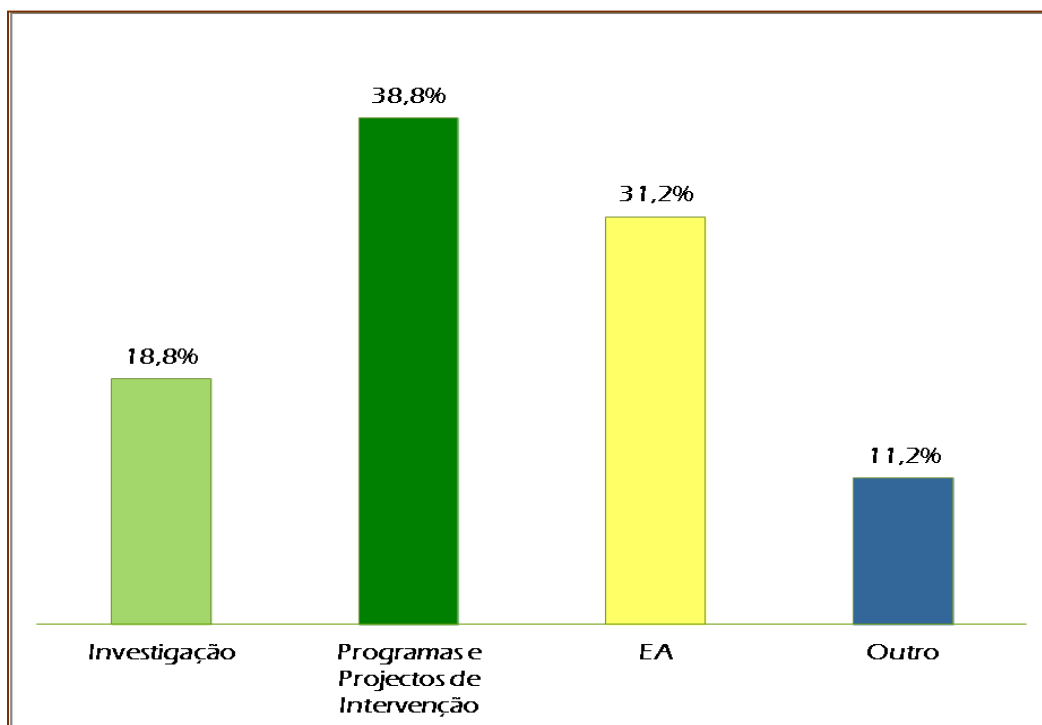
REGIÃO / PAÍS	%
UNIÃO EUROPEIA	35,2
Espanha	38,7
França	9,7
Reino Unido	9,7
Irlanda	3,2
Itália	6,5
Grécia	9,7
Malta	6,5
República Checa	3,2
Roménia	3,2
Eslováquia	3,2
Polónia	3,2
Hungria	3,2
ÁFRICA LUSÓFONA	49,0
Angola	18,6
Cabo Verde	25,6
Guiné-Bissau	20,9
Moçambique	18,6
São Tomé e Príncipe	16,3
Brasil	7,9
Outros	7,9

O tipo de actividade que tem vindo a ser promovido em parceria é predominantemente centrado no planeamento, implementação, desenvolvimento, gestão e avaliação de projectos de intervenção (38.8%) seguindo uma abordagem temática e direccionada para necessidades concretas previamente identificadas. Na resposta ao questionário (cf. Gráfico 2), as ONGs especificaram e individualizaram as acções, projectos e programas de Educação Ambiental (31.2%) relativamente a todos os outros projectos de intervenção considerados (cf. Anexo).

Este é um aspecto indicativo, entendido como de grande relevância para a análise já que a preocupação tanto com o estado do Ambiente como, e sobretudo, com a relação estabelecida entre as comunidades e a Natureza é destacada. É a este nível que as ONGs interagem mais directamente com as populações, contribuindo para criar novas consciências, mais responsáveis e preocupadas com a preservação de espaços e a conservação de espécies, muitas vezes, identificando em conjunto alternativas sócio-profissionais que garantam o equilíbrio sócio-ambiental minimizando, em paralelo, os constrangimentos sócio-económicos relacionados com a aquisição de rendimentos.



Gráfico 2 - Identificação das áreas de intervenção das ONGs



Com menor importância do que os projectos anteriormente referidos, mas, apesar de tudo, relevantes nesta análise são as actividades de investigação científica (18.8%) que, na verdade, em muitos casos estão na base das acções de Educação Ambiental, fundamentando-as. Com menor peso foram referenciados outras actividades (11.2%), tais como Educação para a Cidadania, gestão de recursos, defesa de património e intervenção política por meio do activismo atribuído aos Novos Movimentos Sociais em que se enquadram.

No que respeita às áreas de intervenção, a Educação Ambiental (26.1%) é uma vez mais referida com grande destaque relativamente às restantes opções, seguida de:

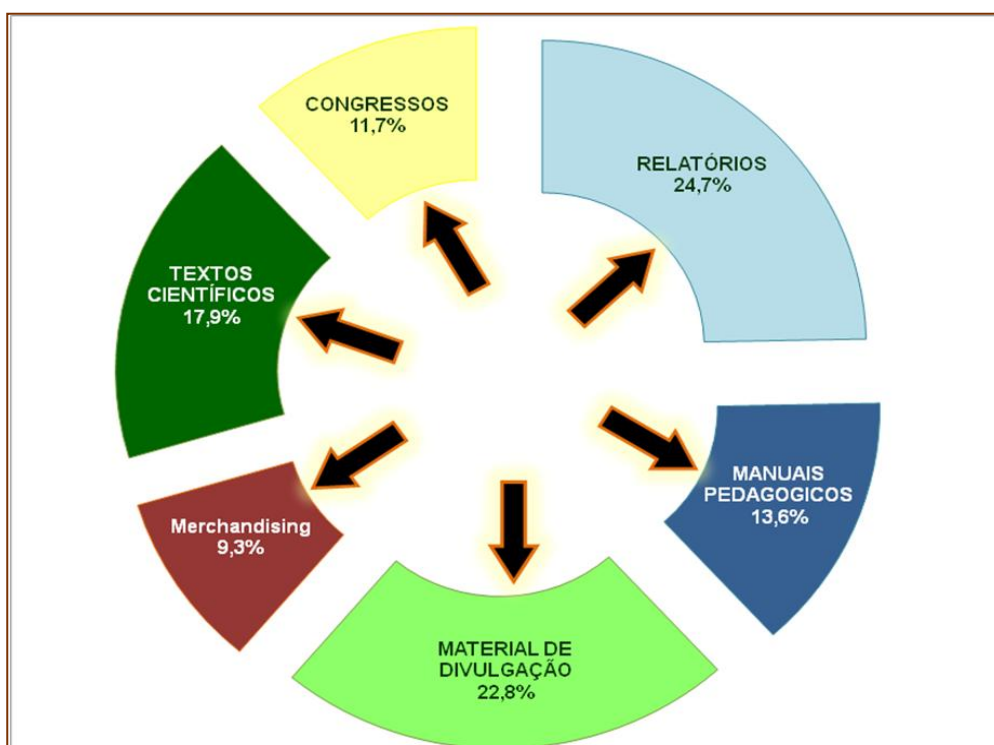
- a)** acções florestais (17.1%), que incluem reflorestação, abertura e limpeza de trilhos, prevenção contra incêndios florestais, entre outras;
- b)** conservação de espécies (16.1%), destacando-se nesta avaliação, por um lado, as espécies marinhas e, por outro, as aves, incluindo marinhas e migratórias;
- c)** a promoção do Turismo de Natureza (10.9%), incluindo a programação e o desenvolvimento de actividades de observação de espécies e contemplação de paisagens, seja em meio florestal, costeiro ou marinho.

Com menor relevância mas, ainda assim, importantes, podem considerar-se:



- as actividades de conservação de recursos hídricos (6.6%), incluindo a captação de água subterrânea (lençóis freáticos), a disponibilização de água doce às populações e a gestão;
- os projectos de segurança alimentar (5.2%), que pressupõe a gestão do espaço (com ou sem desflorestação e reflorestação) e a regulação dos recursos naturais locais;
- a recolha de resíduos (5.2%), incluindo reciclagem de resíduos sólidos e acções de sensibilização para a reutilização de materiais, seja em meio rural ou urbano;
- a limpeza de praias (4.7%);
- as campanhas e acções de saneamento (2.8%).

Gráfico 3 - Identificação dos principais produtos



É ainda de destacar que 5.2% das respostas obtidas se enquadram noutras áreas de intervenção⁵¹ que, apesar da sua importância, revelaram pouca significância para a análise não tendo por isso um tratamento particular.

A actividade das Organizações da Sociedade Civil resulta na materialização de um conjunto alargado de produtos que, ora se centram na sistematização do desempenho funcional que facilita a avaliação e que, antes de mais, é um requisito habitual imposto

⁵¹ São os casos de elaboração de planos de acção e de gestão, manutenção e restauro de casas e barcos, Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, *Disaster Preparedness*, energia *offshore*, sustentabilidade empresarial, Política Internacional de Clima e campanhas alargadas, tais como a *Hora do Planeta*.



pelas entidades financiadoras, ora estão vocacionados para a criação de instrumentos pedagógicos e científicos (cf. Gráfico 3).

Assim, os relatórios anuais e de actividades são o produto mais referido (24.7%), seguindo-se: o material de divulgação (22.8%), que inclui cartazes, prospectos e brochuras; os textos científicos (17.9%) e a participação em congressos e outros encontros temáticos com comunicação (11.7%), que em conjunto perfazem 29.6%; os manuais pedagógicos (13.6%); e, por fim, o *merchandising* (9.3%).

A análise dos produtos permite perceber que, estrategicamente, a actuação das Organizações da Sociedade Civil não aposta de forma determinante na acção comercial, que poderia ser conseguida mediante a captação de fundos através do *merchandising*, estando manifestamente mais preocupada com a intervenção directa no terreno a partir dos objectivos anteriormente delineados. A exteriorização do trabalho das ONGs é maioritariamente efectuada mediante a inserção e integração em canais científicos, já que, nas suas estruturas, contam com a colaboração de técnicos e especialistas de diferentes áreas científicas específicas.

Em jeito de conclusão

Com o Estudo "As estratégias das Organizações da Sociedade Civil no domínio ambiental" procurou apresentar-se um contributo no sentido de melhor compreender a actuação das Organizações Não Governamentais, ora especializadas na temática ambiental ora vocacionadas para o desenvolvimento. Neste trabalho não se procurou uma interpretação exaustiva e terminada sobre a temática, ao contrário, procurou apresentar-se um panorama exploratório que viabilize o desenvolvimento de análises futuras. As ONGs, tal como outros actores de terreno, estão em permanente evolução acompanhando as mudanças a nível local, nacional e, sobretudo, internacional já que, em grande medida e de acordo com os dados apresentados no Estudo, dependem do contexto em que a sua intervenção se insere.

Pode afirmar-se, com alguma certeza, que as ONGs portuguesas, ou com representação em Portugal, actuam numa relação de interdependência com outras congéneres, falando-se mais na ideia de parceria efectiva, no contexto da cooperação internacional ou da cooperação para o desenvolvimento, do que na perspectiva mais convencional de que uns são doadores e os outros beneficiários das ditas acções.

O campo de intervenção da Sociedade Civil está em aberto, sendo um pouco permeável a todas as áreas no que respeita ao Ambiente, desde que entendidas como prioritárias em determinada época e contexto social, e flexível em relação às formas de abordagem, requerendo contudo uma acção conjunta.

Este Estudo permitiu ainda identificar eventuais pistas de reflexão futura, destacando-se duas linhas principais, a saber:

- 1)** a actuação das Organizações Não Governamentais enquanto actor internacional de cooperação;
- 2)** os impactos sócio-ambientais das acções promovidas pela Sociedade Civil, com identificação das mudanças.



Para terminar, não poderia deixar de agradecer às 43 ONGAs e ONGDs que colaboraram no Estudo, disponibilizando-se a prestar informações. Entre todas, destaco algumas que manifestaram interesse em ser referenciadas no texto agora tornado público: *Associação Portuguesa de Educação Ambiental (ASPEA)*; *Associação Internacional de Investigadores em Educação Ambiental (NEREA-Investiga)*; *World Wildlife Foundation Portugal - Mediterranean Programme Office (WWF)*; *Sociedade Portuguesa para o Desenvolvimento da Educação e Turismo Ambientais (SETA)*; *OIKOS – Cooperação e Desenvolvimento*; *TESE - Associação para o Desenvolvimento*; *Escola de Mar*; *Amigos dos Açores – Associação Ecológica*; *Associação dos Amigos do Parque Ecológico do Funchal*; *Centro de Energia das Ondas*; *Associação de Estudos Subterrâneos e Defesa do Ambiente (AESDA)*; *Onda Verde, Associação Juvenil de Ambiente e Aventura*.

Referências Bibliográficas

- Albarello, Luc et al (1997). *Práticas e métodos de investigação em Ciências Sociais*. Gradiva.
- Alves, Maria Inês (1996). *As ONG na política comunitária de cooperação para o desenvolvimento*. Lisboa: CIDAC.
- Arato, Andrew; Cohen, Jean (1999) *Esfera pública y sociedad civil*. Metapolítica, v.3, n.9.
- Aron, Raymond (1986). *Paz e guerra entre as Nações*. Brasília: UNB.
- Bachelet, Michel (1997). *A ingerência ecológica*. Bertrand.
- Barros-Platiau, Ana et al (2004). *Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate*. Revista Brasileira de Política Internacional, 47 (2).
- Bell, Judith (1997). *Como realizar um projecto de investigação*. Gradiva.
- Bobbio, Norberto (1982). *O Conceito de Sociedade Civil*. Rio de Janeiro: Edições Graal.
- Braillard, Philipe (1990). *Teoria das relações internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Capucha, Luís (coord.) (1995). *ONG's de Solidariedade Social: Práticas e Disposições*. Porto: REAPN.
- Colombo, Silvana (2007). *Da noção de soberania dos Estados à noção de ingerência ecológica*. Revista da ESMESC, v.14, nº 20: 255-272. <http://www.esmesc.com.br/upload/arquivos/3-1247227933.PDF> (acedido em 12-03-2012).
- Comissão Mundial do Ambiente e do Desenvolvimento (1987). *O Nosso Futuro Comum*. Lisboa: Milibérica Liber.
- Ferreira, Sílvia (2000). *O papel das organizações do terceiro sector na reforma das políticas públicas de proteção social. Uma abordagem teórico-histórica*. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. <http://www4.fe.uc.pt/cec/mestradosilviaferreira.pdf> (acedido em 20-11-2011).



Ferreira, Sílvia (2004). *O papel de movimento social das organizações do terceiro sector em Portugal*. Comunicação apresentada no V Congresso Português de Sociologia, Universidade do Minho, Braga.

Franco, Raquel Campos (2005). *Defining the nonprofit sector: Portugal*. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Working Paper Number 43, September. www.jhu.edu/ccss. (acedido em 10-01-2012).

Franco, Raquel Campos (2004). *Controvérsia em torno de uma definição para o Terceiro Sector. A definição estrutural-operacional de Johns Hopkins vs a noção de economia social*. Actas do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra: CES.

Franco, Raquel Campos *et al* (2005). *The portuguese nonprofit sector in comparative perspective*. Universidade Católica Portuguesa e The Johns Hopkins University. Uniarte Gráfica.

Jackson, Robert; Sorensen, Georg (2007). *Introdução às Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Zahar.

Mallman, Maria Izabel (2005). *Relações políticas internacionais: como entendê-las?* in Civitas, Revista de Ciências Sociais, v. 5, nº 2.

Neves, António Oloveira das (2000). "Para uma relação virtuosa entre economia social e desenvolvimento local" in *Trabalho e Sociedade*, Janeiro/Junho.

Nunes, Francisco; Reto, Luís *et al*. (2001). *O Terceiro Sector em Portugal: Delimitação, Caracterização e Potencialidades*. Programa Pessoa - Linha de Acção "Estudos e Investigação," Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo (INSCOOP).

Plataiu, Ana Flávia *et al* (2004). *Meio Ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate*. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, n. 2.

Ponte, João Pedro (2006). *Estudos de caso em educação matemática*. Bolema, Boletim de Educação Matemática, 25

Porter, Gareth; BROWN, Janet (1991). *Global environmental politics*. Boulder: Westview.

Punch, Keith (1998). *Introduction to Social Research: Quantitative & Qualitative Approache*. London: SAGE.

Sachs, Ignacy (1986). *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice.

Salamon, Lester M. (1997). *Defining the nonprofit sector: a cross-national analysis*. Lester M. Salamon, Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project 1997. Manchester: Manchester University Press.

Salamon, Lester M.; Anheier, Helmut (1996). *The emerging nonprofit sector: an overview*. Institute for Policy Studies. Glasgow: The Johns Hopkins University.

Salamon, Lester M.; Sokolowski, Wojciech; List, Regina (2003). *Global Civil Society: an overview*. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Center for Civil Society Studies, Institute for Policy Studies, Baltimore: The Johns Hopkins University.



Pinheiro, Paulo (s.d.) *O conceito de sociedade civil*.
http://www2.dbd.puc.rio.br/pergamum/tesesabertas/0310315_05_cap_04.pdf.
(acedido em 20-11-2011).

Rodrigues, Eugénia (1995). *Os novos movimentos sociais e o associativismo ambientalista em Portugal*. Oficina do CES, Oficina nº 60, Coimbra: Centro de Estudos Sociais.

Rosenau, James; Czempiel, Ernst-Otto (2000). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: UNB.

Staudt, Kathleen (1991). *Managing development. State, society and international contexts*. California: Sage.

The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. <http://www.jhu.edu/cnp>
(acedido em 21-01-2012).

The World Bank (2008). *Environmental Sustainability: An Evaluation of World Bank Group Support*. Washington, DC.

The World Bank Group (2009). *Estrategia del Banco Mundial para el Medio Ambiente. Nota conceptual*. Departamento de Medio Ambiente, Red para el desarrollo sostenible.

Vieira, Vinicius; Barichello, Stefania (2008). *Teoria realista de Raymond Aron aplicada às Relações Internacionais Ambientais: perspectivas e limites*. Anais do V Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, EDUNISC.

Yin, Robert (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. London: SAGE.

Yin, Robert (2001). *Estudo de caso – planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman.



ANEXO

INQUÉRITO ÀS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS COM ACTUAÇÃO NA ÁREA AMBIENTAL

No âmbito do Projecto "As estratégias dos actores internacionais no domínio ambiental", enquadrado pela linha de investigação "As tendências da actualidade internacional" do Observatório de Relações Exteriores (OBSERVARE) está a ser realizado um estudo sobre a actuação das Organizações da Sociedade Civil (ONGs) na área ambiental.

Com o estudo procura-se uma melhor compreensão e caracterização da intervenção das ONGs portuguesas, ou com acção em Portugal, neste domínio, avaliando-se também as relações estabelecidas com o exterior, entendidas como metodologia estratégica para alcançar os objectivos a que se dispõem.

Tendo em consideração o âmbito alargado da investigação, foi elaborado um pequeno questionário exploratório, seguindo o critério da garantia do anonimato, que pedimos que responda, colaborando assim com o nosso estudo. No caso de considerar oportuno que a participação da ONG seja tornada pública, pedimos que, após o preenchimento do questionário, nos envie uma indicação por email (brigidabrito@netcabo.pt) de forma a que possamos referenciar a colaboração, que muito agradecemos.

Os resultados da investigação serão apresentados na Secção *Economia e Ecologia* do I Congresso Internacional do OBSERVARE sob o tema "As tendências internacionais e a posição de Portugal" (<http://observare.ual.pt/conference>), que terá lugar na Fundação Calouste Gulbenkian entre os dias 16 e 18 de Novembro de 2011, bem como publicados no volume das Actas do Congresso. O breve questionário, de rápida resposta, pode ser directamente acedido a partir do link <http://www.surveymonkey.com/s/7YDC55M>

Agradeço, desde já, a colaboração e convido a vossa Organização a estar presente na apresentação pública dos resultados, sendo garantido que disponibilizarei toda a informação recolhida e análise para memória futura.

Q1 - Em que ano foi criada a ONG?

- ☐ Antes de 1980
- ☐ entre 1981 e 1990
- ☐ entre 1991 e 2000
- ☐ após 2001

Q2 - Quais as principais áreas de intervenção da ONG?

- ☐ Investigação
- ☐ Programas e Projectos de Intervenção
- ☐ Educação Ambiental
- ☐ Outro (especifique)

**Q3 - Quais as áreas geográficas privilegiadas no trabalho da ONG nos últimos 5 anos?**

- ☐ Portugal Continental
- ☐ Região Autónoma da Madeira
- ☐ Açores
- ☐ África
- ☐ América do Sul
- ☐ Ásia
- ☐ Outros países da Europa
- ☐ América do Norte
- ☐ Outro (especifique)

Q4 - A ONG tem parcerias estabelecidas com ONGAs estrangeiras?

- ☐ Sim
- ☐ Não

Q5 - Se sim, indique quais os países?**Q6 - Quais as principais fontes de financiamento dos projectos na área ambiental?**

- ☐ União Europeia
- ☐ Outras Instituições Internacionais
- ☐ Ministério do Ambiente
- ☐ Consórcios
- ☐ Empresas privadas
- ☐ Donativos de particulares
- ☐ Fundos próprios

Outro (especifique)



Q7 - Em que áreas sectoriais é que a ONG tem desenvolvido projectos nos últimos 5 anos?

- ☐ Limpeza de zonas florestais
- ☐ Prevenção contra incêndios
- ☐ Reflorestação
- ☐ Limpeza de praias
- ☐ Conservação de recursos hídricos
- ☐ Turismo (de Natureza, Ecológico, Ambiental...)
- ☐ Catalogação de espécies
- ☐ Segurança Alimentar
- ☐ Conservação de espécies ameaçadas
- ☐ Saneamento
- ☐ Recolha e/ou Reciclagem de resíduos sólidos
- ☐ Sensibilização comunitária
- ☐ Programas de Educação Ambiental
- ☐ Outro (especifique)

Q8 - Quais os principais produtos que têm resultado do trabalho desenvolvido?

- ☐ Relatórios
- ☐ Manuais Pedagógicos
- ☐ Folhetos, prospectos, brochuras
- ☐ *Merchandising*
- ☐ Livros temáticos e analíticos
- ☐ Artigos científicos
- ☐ Participação em encontros científicos
- ☐ Outro, especifique

Muito obrigada pela colaboração

QUANDO UM DIPLOMATA FEZ POLÍTICA POR CAUSA DA GUERRA O caso de João Chagas (1910-1914)

Luís Alves de Fraga

alvesdefraga@gmail.com

Doutor em História (UAL), Mestre em Estratégia (UTL-ISCSP), Licenciado em Ciências Político-Sociais (UTL-ISCSP) e Diplomado pela Academia Militar de Portugal (AMP) Coronel da Força Aérea (reformado). Antigo professor efectivo titular do Instituto de Altos Estudos da Força Aérea e da Academia da Força Aérea. Antigo Director do Ensino Universitário da Academia da Força Aérea e da Escola Superior de Tecnologias Militares e Aeronáuticas. Professor Auxiliar da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) no Departamento de Relações Internacionais. Tem publicados nove livros e várias dezenas de artigos em obras colectivas e em actas de colóquios e congressos.

Resumo

Análise do caso de um diplomata português, João Chagas, que, durante a Primeira República, usando das condições de que dispunha enquanto representante do seu país ultrapassou a mera função negociadora, atribuída à diplomacia, e fez política nacional, conseguindo alterar o estatuto internacional de Portugal na Grande Guerra.

No desenvolvimento da análise, expõe-se a situação interna e externa portuguesa tanto no plano político como geopolítico e geoestratégico, o conflito de interesses nacionais portugueses e britânicos, a actividade dos diplomatas portugueses em Londres, Berlim e Paris e, por fim, descreve-se a forma de actuação de João Chagas.

Palavras chave:

Portugal; Grã-Bretanha; França; Grande Guerra; diplomata; conflito; João Chagas; estratégia

Como citar este artigo

Fraga, Luís Alves de (2012). "Quando um diplomata fez política por causa da guerra. O caso de João Chagas (1910-1914)". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 3, N.º 1, Primavera 2012. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol3_n1_art6

Artigo recebido em Fevereiro de 2012 e aceite para publicação em Abril de 2012



QUANDO UM DIPLOMATA FEZ POLÍTICA POR CAUSA DA GUERRA O caso de João Chagas (1910-1914)

Luís Alves de Fraga

Introdução

Tem-se, comumente, a noção de que os diplomatas, entre a segunda metade do século XIX e a primeira do século XX, foram negociadores acreditados junto de Governos ou de entidades com dignidade internacional e, como tal, eram meros instrumentos das autoridades que representavam, servindo para atingir objectivos que lhes eram traçados. Deste modo, o diplomata não fazia política, porque executava a política que lhe era imposta. Esse facto colocava-o e obrigava-o a estar acima das tendências partidárias, dando-lhe um estatuto de independência e equidistância.

Há mais de vinte anos detectámos uma situação que rompe com este modelo (Fraga, 1990: 149-155) e, por isso, julgamos importante o caso em que um diplomata português, com argúcia, inteligência e sagacidade, no desempenho da sua missão, penetrou no campo restrito da política e definiu sozinho aquilo que o Governo de Portugal deveria ter definido em conjunto.

Para se compreender as contingências que determinaram a actuação desse diplomata é necessário fazer várias incursões na História, de modo a perceber-se o quadro de limitações e conflitualidades que existiam na altura. Conflitualidades que entrosavam motivos internos e externos, geopolíticos e geoestratégicos, pessoais e colectivos. A sábia avaliação e ultrapassagem destes obstáculos pelo diplomata em causa catapultou-o hoje para um plano que pode ser tido como exemplar.

Recuemos à proclamação da República e vejamos, tão rapidamente quanto possível, o que se passou.

A República: os seus conflitos e instabilidades

Ao proclamar-se a República, o novo regime político já transportava no seu seio um conjunto de conflitos de difícil resolução. Eram conflitos herdados e conflitos em gestação. Para alguns, esperava-se resolução política, para outros, sabia-se difícil o apaziguamento.

Na verdade, os conflitos herdados eram mais potenciais do que efectivos e resultavam ou de debilidades estruturais - do âmbito da economia - ou de natureza geoestratégica. Os conflitos em gestação tinham duas claras e bem definidas vertentes: por um lado, a não-aceitação do novo regime pelos monárquicos e, por outro, as divisões que o Partido Republicano Português (PRP) já transportava no seu seio desde o tempo da propaganda.



Focaremos a nossa atenção nos potenciais conflitos internos entre republicanos e no conflito efectivo entre republicanos e monárquicos¹. Depois, passaremos, no âmbito dos potenciais conflitos externos, a tentar perceber a conjuntura geoestratégica que colocava Portugal num dos eixos da triangulação Madrid-Londres-Lisboa. Deitaremos um fugaz olhar para o potencial conflito Portugal-Grã-Bretanha-Alemanha por causa das colónias portuguesas de África.

Praticamente, dias após a proclamação da República em Portugal, iniciou-se a guerrilha entre republicanos e monárquicos. As elites destes últimos não aceitaram nem se conformaram com o novo regime político. No entanto, foi só depois do primeiro trimestre do ano de 1911 que se pode assinalar a data da contra-revolução organizada (Santos, 2010: 87-97). Marcou-a o requerimento apresentado pelo capitão Paiva Couceiro ao ministro da Guerra, coronel Xavier Correia Barreto, exigindo que o Governo fizesse um plebiscito nacional para averiguar se os eleitores optavam pela República ou pela Monarquia.

A Galiza foi o refúgio de todos os activos monárquicos insatisfeitos com o novo regime. Às vezes, vivendo em Portugal, acorriam à chamada dos líderes realistas (Mello, 2002: 38-39) alguns dos mais fiéis conspiradores internos e passavam clandestinamente o rio Minho para se fixarem em Vigo.

O pesadelo da contra-revolução monárquica manteve-se activo e permanente até Fevereiro de 1919 aquando do epílogo da chamada Monarquia do Norte, da qual nos ficou, entre outros, o relato feito por Rocha Martins (Martins, 2008).

Convirá deixar dito que a contra-revolução monárquica, para além de levar a cabo, em 1911 e 1912, duas incursões militarizadas sobre a província de Trás-os-Montes, e de manter sempre viva, ao longo do tempo, a conspiração, aproveitando-se das flutuações da política interna nacional, logo que estalou a Grande Guerra, em Agosto de 1914, contra a vontade do deposto monarca (Ferrão, 1976: 116-119), se manifestou tendencialmente simpatizante de uma eventual vitória alemã.

Um pouco a par do conflito com os monárquicos teve lugar um outro entre republicanos e católicos (Fraga, 2001: 66-68). Não podemos dizer que foi autónomo porque, na verdade, nunca estes por si mesmos, ou através do seu clero, conspiraram de modo independente contra a República, devido à aliança não formalizada entre ambos.

Podemos dizer que, pelo menos até 1919, os Governos da República tiveram de se bater em conflito declarado e aberto com a resistência monárquica e católica, ainda que esta última tivesse tido proporções bem menores do que a primeira.

Continuando no plano interno, olharemos agora para o conflito que desestabilizou o velho PRP, logo durante o primeiro ano de existência da República.

Efectivamente, já dois ou três anos antes da proclamação do novo regime se percebia a existência de, pelo menos, duas tendências dentro do partido: uma, radical e jacobina, e, outra, moderada e conservadora. A primeira, chefiada por Afonso Costa, era a que colhia maior número de adeptos, enquanto a segunda, seguidora do pensamento de Brito Camacho, recolhia a simpatia de grupos intelectuais, bem pensantes, cautelosos e preocupados em conciliar social e politicamente campos que seria difícil manterem-se

¹ Não nos interessa ser exaustivos nesta matéria, porque, noutras oportunidades já fizemos a análise da situação com a profundidade conveniente (Fraga, 2001: 49-101).



juntos. Na verdade, a queda da Monarquia não podia ser só uma alteração de regime; tinha de ser uma ruptura com tradições e, por isso mesmo, ganhar uma feição revolucionária como preconizava a ala mais extremista do PRP.

Durante o ano de 1912, o PRP cindiu-se e dele saíram dois partidos: o Evolucionista, chefiado por António José de Almeida, e o Unionista, liderado por Brito Camacho. Deste modo, o que restou do velho Partido Republicano — também, agora designado *Partido Democrático* passou a representar a maioria (Marques, 1991: 703-705). Ia mais longe a fragmentação dos republicanos, pois ganharam destaque, nos primeiros anos do novo regime, os *Independentes*, seguidores de Machado Santos, então aureolado com a glória de ter sido o grande vencedor da República, no Parque Eduardo VII, em Lisboa, na manhã de 5 de Outubro de 1910.

A divisão e a guerrilha política entre estes grupos partidários vão manter-se iguais, ou quase, até ao final da Grande Guerra, em Novembro de 1918. Com efeito, a grande clivagem dar-se-á entre Agosto de 1914 e Dezembro de 1917², porque alinharão com a ideia de uma beligerância activa nos campos de batalha da Europa os *democráticos* e os evolucionistas, enquanto a ela se oporão, por todos os meios possíveis, os unionistas e os independentes de Machado Santos (Fraga, 2001: 84-89)³.

Olhando globalmente para a situação interna portuguesa de 1910 até ao final da Grande Guerra, percebemos que os conflitos se cruzaram, potenciando-se mutuamente, pois os diferentes intervenientes determinavam as vulnerabilidades uns dos outros e exploravam-nas, procurando obter vantagens políticas e, até, sociais.

Passemos ao plano externo e tentemos compreender o ambiente de conflitualidade no qual Portugal tinha de movimentar a sua acção diplomática, em especial na triangulação geoestratégica Madrid-Londres-Lisboa.

O PRP, meses antes de fazer eclodir, em Outubro de 1910, a revolução, deu garantias a Londres de que, uma vez implantada a República, não haveria alterações no tipo de relacionamento com a Grã-Bretanha, do mesmo modo que Lisboa esperava que Londres mantivesse os compromissos que ligavam os dois Estados há séculos (Relvas, 1977: 221-222). Ora, a verdade é que a Grã-Bretanha sempre teve um interesse muito especial por Portugal devido à situação estratégica que este ocupa na Península Ibérica e Lisboa, na Monarquia ou na República, nunca perdeu de vista as valências estratégicas que oferecia à Grã-Bretanha⁴. Contudo, na relação com a Inglaterra, sempre pairou um receio: a possível aproximação de Londres a Madrid em marcado detrimento da boa amizade com Portugal. E este receio não era vão nem vazio de

² Data em que, Sidónio Pais, de modo revolucionário e violento assume ditatorialmente o poder.

³ A guerra foi a grande geradora de sucessivas instabilidades políticas em Portugal: *Movimento das Espadas*, conduzido por Machado Santos, em Dezembro de 1914; na mesma data, golpe palaciano de Manuel de Arriaga para colocar à frente de um Governo o seu amigo general Pimenta de Castro, que veio a impor a primeira ditadura da República; revolução democrática de 14 de Maio de 1915 (Fraga, 2001: 167-211); tentativa revolucionária de Machado Santos, a partir de Tomar, em Dezembro de 1916 (Afonso e Guerreiro, 1981); e, finalmente, o golpe revolucionário e ditatorial de Sidónio Pais, em Dezembro de 1917 (Fraga, 2010 a: 439-487).

⁴ Nomeadamente: uma ampla fachada marítima sobre o Atlântico na rota de aproximação ao continente europeu, grande proximidade ao Norte de África e à entrada do Mediterrâneo, funcionando a costa algarvia como possível apoio, em profundidade, de Gibraltar, os arquipélagos adjacentes da Madeira e dos Açores, estes, exactamente, a meio caminho do continente norte-americano. Antes de 1910, no conflito de maior envergadura militar na Europa, ficou provada a importância estratégica de Portugal com as guerras napoleónicas, tanto por este território ter servido de porta de entrada dos produtos ingleses no continente, furando o bloqueio determinado pelo imperador dos Franceses, como tendo servido de plataforma de invasão da Europa atlântico-meridional.



sentido, pois a Espanha sempre teve uma apetência especial pela anexação do território português. O sonho da unidade ibérica sob a hegemonia castelhana trazia à Espanha uma dimensão estratégica ímpar, pois não só passaria a constituir uma plataforma única com projecção sobre o Atlântico e o Mediterrâneo como veria essa capacidade potenciada pela posse de ilhas mediterrânicas e atlânticas que lhe acrescentaria poder marítimo à massa terrestre que por si só representa a Península.

Neste quadro o Governo de Lisboa, embora desejasse uma menor dependência do Governo de Londres, não podia dispensar o apoio diplomático e, se necessário, militar da Inglaterra, tendo de manobrar com redobrada cautela na capital britânica até por causa de lá residir o monarca deposto e haver correntes políticas inglesas que se mostravam favoráveis à satisfação dos intentos anexionistas do monarca espanhol (Vincent-Smith, 1975: 43). Por outro lado, Lisboa tinha de lidar cuidadosamente com Madrid, porque sabia que em Espanha estavam acoitados todos os monárquicos activamente oponentes da República. Excitar os ânimos de alguns sectores sociais e políticos espanhóis poderia corresponder a aumentar os apoios de toda a espécie dados por aqueles aos contra-revolucionários portugueses. Pior, poderia empurrar a Espanha para os braços da Inglaterra.

Desta breve resenha das relações entre Lisboa, Madrid e Londres pode concluir-se que a tarefa não era fácil para os representantes republicanos em nenhuma daquelas capitais, nomeadamente para Manuel Teixeira Gomes, ministro plenipotenciário na capital britânica. A manutenção de equilíbrios, sem transigências nem subserviências, era a palavra de ordem.

Falta-nos tecer algumas considerações sobre o potencial conflito Portugal-Grã-Bretanha-Alemanha por causa das colónias portuguesas de África.

Entre a aclamação da República e a eclosão da Grande Guerra eram conhecidas, em Lisboa, as conversações havidas, nos últimos anos do século XIX, sobre a partilha acordada, por Londres com Berlim, das mais importantes colónias africanas de Portugal. Em 1914, desconfiava-se de novas negociações levadas a cabo pela Inglaterra e a Alemanha para, uma vez mais, colocar em perigo o património colonial português (Fraga, 2001: 93-101). Os políticos republicanos sabiam que, por um lado, os seus pares ingleses não tinham grande pudor em negociar com os Alemães a cedência da totalidade ou parte das colónias portuguesas ou, até mesmo, os arquipélagos da Madeira e dos Açores em troca da contenção do crescimento das marinhas mercante e de guerra germânicas. Por outro lado, também sabiam que a Alemanha estava desejosa de ter colónias em África e na Oceânia⁵.

O facto de existir uma secular aliança entre Portugal e a Inglaterra nunca foi razão suficiente para os diferentes Governos de Portugal poderem confiar nas decisões britânicas. Uma política externa profundamente realista tinha de suspeitar dos ardis engendrados pelos governantes ingleses, pois estes, acima de tudo, com grande frieza, colocavam os interesses da Grã-Bretanha. Percebe-se, assim, que por de trás da aliança formal entre a Inglaterra e Portugal, existia um clima de suspeição por parte dos Portugueses e um evidente desprezo por parte dos Ingleses. Ou seja, as relações diplomáticas, sendo aparentemente amistosas, eram potencialmente conflituais. Mais

⁵ Esta *generosidade* britânica, oferecendo os territórios coloniais portugueses, manteve-se até 1937, quando Londres tentou apaciar os anseios expansionistas de Hitler, à custa da *oferta* de Angola e Moçambique, para além do Congo Belga (Nogueira, 2000: 171-172).



conflituais do que as existentes com a Alemanha, pois desta só se poderia contar com hostilidade quando imperassem os seus interesses nacionais projectados, principalmente, em África.

Descritas as instabilidades e o quadro conflitual - efectivo ou em gestação - que afectaram a República entre 1910 e o início da guerra na Europa teremos de dar um salto no tempo para o ano de 1914 de modo a perceber a evolução da política portuguesa em face do novo cenário existente.

1914: os interesses da Grã-Bretanha e os de Portugal

Não vamos aqui delinear os interesses da Grã-Bretanha no quadro da sua política externa. Tal tarefa ultrapassaria os objectivos deste trabalho, contudo, tentaremos perceber onde se cruzavam certos interesses nacionais britânicos com os interesses nacionais portugueses.

Quando eclodiu a guerra na Europa, Portugal adoptou duas atitudes sequenciais junto do Governo de Londres: começou por afirmar que iria declarar a neutralidade e, logo no dia seguinte, procurou averiguar qual seria o desejo britânico face à existência da Aliança. Ou seja, numa primeira análise aponta-se para a equidistância face aos contendores, mas, numa segunda aproximação, mais prudente, mais contida e mais calculista, transfere-se para Londres o peso da decisão de modo a não fazer colidir a posição portuguesa com os interesses britânicos. Portugal tinha de acautelar-se da Espanha e dos entendimentos que Londres e Madrid pudessem estabelecer e, ao mesmo tempo, garantir a integridade dos seus territórios coloniais. A Inglaterra tinha, por conseguinte, uma palavra a dizer... A palavra mais importante, aliás.

A Londres interessava, de imediato, a neutralidade da Espanha cujas simpatias políticas pendiam para a Alemanha. Depois, era importante que a Alemanha perdesse as suas ligações estratégicas por cabo submarino de modo a ficar isolada, tanto quanto possível, do resto do mundo. Ora, grande parte dos cabos submarinos germânicos amarravam nas ilhas dos arquipélagos portugueses no Atlântico. Por outro lado, impunha-se o impedimento da frequência dos navios alemães nos portos carvoeiros dos mesmos arquipélagos. Acrescia que, para poder reforçar em homens e material de guerra a colónia da Rodésia do Sul, os portos de Moçambique eram fundamentais.

Todos estes interesses passavam por Portugal, mas, ao mesmo tempo, a bem do equilíbrio ibérico, era necessário que se gerasse na Península uma neutralidade que, na prática, era incompatível com os pedidos que teriam de ser feitos ao Governo da jovem República. E, porque já havia precedentes criados aquando da guerra anglo-boer (Magalhães, 1990: 215-216), Londres solicitou de Lisboa que se declarasse não neutral e, em simultâneo, não beligerante. Assim, a Inglaterra poderia requisitar a Lisboa a prática de actos internacionalmente beligerantes, porque o ónus da ambiguidade recaía sobre Portugal. Era exigir muito ao abrigo de uma aliança que, nos últimos tempos, não dera mais garantias aos diferentes Governos de Lisboa do que o afastamento do perigo de uma possível intervenção espanhola.

Nos sectores mais radicais da política republicana logo se definiu o verdadeiro interesse nacional português: a alteração de um estatuto ambíguo que envergonhava a jovem República na arena internacional de então (Fraga, 2001: 118-122). A alteração dever-se-ia fazer no sentido da beligerância nacional com apoio da Grã-Bretanha. Entrava-se



assim numa posição de choque de interesses entre Londres e Lisboa. Passava a haver um clima de tensão e, por conseguinte, conflitual.

O interesse dos radicais portugueses em alterar o estatuto que havia sido solicitado por Londres era tanto maior quanto, face à ambiguidade nacional definida no Parlamento em 7 de Agosto de 1914 (Fraga, 2001: 113), cerca de oito dias depois, se tornou afrontosa a proibição de o ministro português em França - João Chagas - receber ou expedir telegramas cifrados, o mesmo acontecendo ao nosso representante - Sidónio Pais - em Berlim (Fraga, 2001: 121). Os Governos francês e alemão reagiram a uma atitude que não compreenderam e que, de maneiras diferentes, frustraram as suas expectativas.

De imediato, internamente, as tendências políticas entraram em rota de colisão. Os monárquicos passaram a desejar a vitória alemã, sem cuidarem dos perigos que viriam para a independência de Portugal tendo como vizinho uma Espanha germanófila (Lavrado, 1947: 249). Os republicanos conservadores e independentes, chefiados por Brito Camacho e Machado Santos, preconizavam, no máximo, uma beligerância nas colónias para as defender das ambições e arremetidas dos Alemães. Os sindicatos e os socialistas assumiram-se contra qualquer tipo de beligerância (Fraga, 2001: 115-118). Por fim, os católicos dividiram-se e acompanhavam ou posições próximas dos monárquicos ou dos republicanos conservadores. A interpretação do interesse nacional segundo uma perspectiva realista e fria face às experiências políticas do passado, no final do mês de Agosto de 1914, fixou-se na ala radical do PRP liderada por Afonso Costa. De fora, tendo o mesmo ângulo de análise, ficaram alguns, poucos, republicanos desligados das correntes políticas e partidárias existentes.

A luta de Afonso Costa e dos seus simpatizantes passou a orientar-se, no plano externo, para o fim da ambiguidade criada pelo desejo britânico, levando Portugal à beligerância, por ser essa a única via para conquistar o respeito internacional, prestigiando o país e a República, e, ao mesmo tempo, contrapor à sobrançeria imperialista da Grã-Bretanha a singela, mas digna, vontade soberana de Portugal. A beligerância, segundo a leitura que se fazia na época, traria segurança quanto a uma possível ingerência espanhola, valorizaria a importância ibérica de Portugal face a uma Espanha neutral, punha a salvo a integridade do património colonial português, possibilitaria o assento dos diplomatas de Portugal na conferência da paz e salvaguardaria, no plano interno, a vigência da República (Fraga, 2010b: 103-106).

Como se vê, o quadro conflitual no qual Portugal se tinha de mover era complexo nas duas vertentes: interna e externa. Ter-se-iam de vencer as oposições das correntes conservadoras e a resistência do *Foreign Office*, articulando, se possível, as duas acções, já que, no plano interno, a resistência diminuiria se a beligerância fosse solicitada pela Grã-Bretanha.

Explicado o feixe de interesses em jogo e os conflitos que lhe estão latentes, convirá passar, agora, a uma breve análise da diplomacia portuguesa e do seu modo de actuar nas três capitais mais envolvidas na Grande Guerra.

A diplomacia e os diplomatas portugueses nas três capitais europeias

É importante referir que os ministros plenipotenciários de Portugal em Londres, Paris e Berlim, sendo republicanos com provas dadas não estavam, contudo, filiados em



nenhuma das facções partidárias existentes. Eram personalidades que genericamente mereciam, antes ou depois da sua nomeação para o cargo, a simpatia política de Brito Camacho⁶, pois pertenciam ao leque dos republicanos *intelectuais* tão do agrado daquele dirigente partidário. No entanto, esse facto não impedia que os três se relacionassem com facilidade com António José de Almeida ou, até mesmo, com Afonso Costa.

Neste plano de análise, convirá descortinar o que era e como se entendia então, em Portugal e, de certo modo, em toda a Europa, a actividade diplomática. Assim, a República, na linha da Monarquia, ainda seguia o paradigma da diplomacia francesa, ou seja, aquele que nasceu em França, no século XVII e se manteve durante todo o século XVIII, exigindo dos diplomatas a capacidade de saberem executar a arte de negociar (Moreira, 2002: 80-82). Estes não faziam política; executavam-na, através da negociação, usando os poderes que lhes haviam sido confiados e delimitados, e só esses. O diplomata era, fundamentalmente, um intermediário que informava, compreendia os sinais e agia no sentido de chegar aos objectivos estabelecidos superiormente. É verdade que os encontros ao mais alto nível aconteciam aquando de visitas de Estado, mas ainda não tinham o impacto negocial de algumas das dos dias de hoje. Constituíam processos de contacto para aplanar negociações que os Governos levariam a efeito, porque, especialmente depois da Revolução Francesa e do Congresso de Viena, a soberania afirmava-se cada vez mais na Nação e não no soberano representante dela. O presidente dos Estados Unidos da América, Thomas Woodrow Wilson, em 1919, aquando da assinatura do Tratado de Paz e criação da Sociedade das Nações, foi quem, de certa forma, introduziu, na Europa, as negociações de alto nível entre Chefes de Estado e chefes de Governo (Kissinger, 1996: 200). Claro que os diplomatas continuaram a desempenhar a sua missão negocial; contudo, percebeu-se que alguma coisa estava a mudar na relação entre os Estados — e, logo, no seu possível papel.

Para representar a República em Londres foi convidado, logo em 1910, Manuel Teixeira Gomes, grande proprietário agrícola no Algarve, dono de uma boa empresa exportadora de frutos secos, escritor, habituado a viajar, a negociar e senhor de um trato afável e muito digno, (Rodrigues, 1946). A missão que ia desempenhar na capital inglesa era extremamente difícil, porquanto, em Londres, para além de ser a cidade escolhida por D. Manuel II para exílio, continuava a viver o antigo ministro português acreditado junto da corte, o marquês de Soveral, que se movimentava nos meios diplomáticos ingleses com grande à-vontade.

Todas as dificuldades que a política externa portuguesa atravessou entre 1910 e 1914 tiveram maior ou menor reflexo na Inglaterra e delas se encarregou Teixeira Gomes que, como muita habilidade, soube tornear os obstáculos que certas esferas da política inglesa criavam na relação com Portugal (Gomes, s.d.: 20). Talvez o momento mais difícil, antes da eclosão da Grande Guerra, para Teixeira Gomes, tenha tido lugar, em 1913, quando correram rumores sobre o novo acordo anglo-alemão relativo às colónias portuguesas. O ministro desdobrou-se em contactos junto do *Foreign Office* até que conseguiu a confirmação da existência de um entendimento que reavivava o acordo de 1898, embora *Sir* Edward Grey, ministro britânico dos Estrangeiros, fosse de opinião de que o novo documento tivesse a devida publicidade. Teixeira Gomes terá contribuído

⁶ Deve excluir-se desta apreciação João Chagas, pois nutria pouca simpatia pelo líder unionista, o qual, por seu turno, julgava aquele mais próximo de Afonso Costa do que efectivamente ele estava.



largamente para que assim fosse, através da sua acção (Silva, 2006: 328-329). A Alemanha discordava da publicitação do acordo e só veio com tal a concordar nas vésperas da guerra, em 28 de Julho de 1914.

Aquando da eclosão da Grande Guerra, Teixeira Gomes limitou-se a seguir as indicações recebidas de Lisboa ao mesmo tempo que transmitia para o Governo da República todas as informações que julgava pertinentes e que poderiam habilitar o Ministério dos Negócios Estrangeiros a tomar as decisões mais acertadas. O ministro em Londres, sem nunca o afirmar taxativamente, deixou claro que não era adepto da beligerância portuguesa, embora percebesse que esta, em última análise, estabelecia a segurança de Portugal no contexto internacional e, muito em particular, na situação peninsular. Aliás, a essa mesma conclusão chegou D. Manuel II, porque, estando num centro de decisões importantes, recebia informações de Portugal e de Espanha e temia as ambições de Afonso XIII, tal como Teixeira Gomes (Lavrado, 1947: 250).

Para representar Portugal em Berlim foi escolhido, por sugestão de Brito Camacho, o major de Artilharia Sidónio Pais, professor catedrático de Coimbra, que seguiu para a capital alemã em Setembro de 1912. Instalou-se num hotel, durante os primeiros tempos, por a Legação não estar habitável, tendo de esperar mais de um mês, enquanto à sua custa comprava a maior parte do recheio do edifício.

A Alemanha daquela época, na perspectiva política, pode resumir-se numa frase: «monarquia autocrática com alguns ornamentos parlamentares» (Silva, 2006: 315) o que nos permite, agora, formular uma interrogação sobre a importância que uma tal vivência terá tido no futuro comportamento de Sidónio Pais. Nunca teremos certezas nesse aspecto. No plano diplomático sabemos que o embuste era cultivado nas relações exteriores e a intriga nas do interior. Os diplomatas obedeciam cegamente ao *Kaiser* sem contestarem as suas ordens, o que lhes retirava capacidade de negociação autónoma, fazendo deles meros agentes transmissores de uma vontade que provinha do topo (Silva, 2006: 315-316).

Era junto deste tipo de diplomatas que Sidónio Pais tinha de levar a cabo as instruções dadas por Lisboa: captar, o melhor possível, o mercado alemão para adquirir produtos portugueses, nomeadamente cacau proveniente da colónia de S. Tomé. Tratava-se de uma missão de *charme* que Sidónio Pais procurou cumprir logo nos primeiros anos da sua estadia na capital alemã, através do estabelecimento de relações com alguns jornalistas ligados a órgãos da imprensa de grande circulação em Berlim e, até, na Alemanha. Não era fácil a sua incumbência, pois as notícias de Lisboa, enviadas pelos correspondentes alemães, chegadas à capital do *Reich*, desacreditavam as informações que o ministro tão diligentemente dava através nas entrevistas concedidas aos periódicos berlinenses (Silva, 2006: 318-321).

A grande dificuldade, quicá a maior de todas, para o bom desempenho do cargo e da tarefa que haviam sido atribuídos a Sidónio Pais passava pela imensa barreira burocrática que lhe limitava o acesso às entidades decisoras, mesmo dentro do Ministério dos Negócios Estrangeiros alemão.

O ministro plenipotenciário teve oportunidade de levar um pouco mais além a sua reduzida capacidade de manobra quando, em Fevereiro de 1913, circulou a notícia de que a Alemanha e a Inglaterra estariam a reactivar o acordo de 1898 sobre as colónias portuguesas. Nessa altura foi recebido pelo Subsecretário de Estado dos Negócios Estrangeiros, Zimmermann, que lhe deu garantias de que não corriam qualquer tipo



de risco as colónias de Portugal e que a Alemanha só pretendia, com a concordância de Londres e de Lisboa, alargar o seu comércio. Esta ideia foi suficiente para deixar no ministro português a certeza de que alguma coisa se tramava (Silva, 2006: 327) e, por isso não tardou em avisar o ministro dos Negócios Estrangeiros da República. Não satisfeito, Sidónio Pais pediu audiência ao Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros germânico e este foi tão peremptório, tão convincente, tão *honesto* que o ministro de Portugal em Berlim ficou absolutamente seguro de que nada se negociava nas costas da República (Silva, 2006: 327).

Com a eclosão da guerra, em Agosto de 1914, todas as comunicações com o Ministério dos Negócios Estrangeiros português começaram a ser feitas por intermédio do encarregado de negócios de Portugal em Berne. Foi o fim de uma presença com sentido diplomático. Todavia, o ministro dos Negócios Estrangeiros ainda pôde perceber que Sidónio Pais era claramente favorável à neutralidade portuguesa no conflito que se iniciava⁷.

João Chagas foi nomeado ministro plenipotenciário em Paris, por Decreto de 23 de Março de 1911. Tratava-se de um jornalista republicano, panfletário, bem-falante, educado, elegante e senhor de uma postura digna, que tomara parte na revolução de 31 de Janeiro de 1891. Por causa disso foi preso e deportado para Angola, mas nunca perdeu as suas convicções políticas. Depois de cumprida a pena regressou ao país e, sendo franco-mação, conspirou, na fase última da Monarquia, acabando por, com António José de Almeida, assumir a responsabilidade da superior organização dos civis que secundariam os militares no acto revolucionário. Esta situação levou-o a entendimentos muito profundos com a Carbonária.

Estando já no seu posto havia alguns meses, foi convocado, nos primeiros dias de Setembro de 1911, pelo recém-eleito Presidente da República, Manuel de Arriaga, para formar o primeiro Governo constitucional da República. Reconhecia-se-lhe a independência em relação às tendências republicanas que iriam fracturar o PRP. Poucos meses durou este Governo, pois no início de Novembro já estava sem o apoio parlamentar das alas mais conservadoras — almeidistas e camachistas. Foi-lhe novamente entregue a Legação de Paris, por Decreto de 21 de Novembro.

A missão que lhe cabia, não tendo a complexidade da de Teixeira Gomes não tinha a simplicidade da de Sidónio Pais.

A República em Portugal, no ano de 1910, havia cortado com a tradição de uma Europa monárquica⁸, tornando-se numa República reprovada, talvez até temida, por causa da adopção que lhe veio associada de comportamentos sociais e políticos de um radicalismo inesperado. A França, já política e socialmente mais tranquila, representava um modelo para os republicanos portugueses que dela esperavam solidariedade ideológica. Assim, João Chagas tinha de conseguir aplacar a opinião dos sectores sociais franceses mais conservadores.

Dada a sua longa experiência de jornalista, o seu domínio correcto da língua francesa, a sua natural elegância, esperava-se que conseguisse intervir junto dos principais periódicos gauleses, atenuando a imagem que se estava a delinear de um Portugal

⁷ Aliás, Sidónio Pais vinha a caminho de Lisboa gozar as férias de Verão quando a guerra estalou na Europa. Pouco tempo esteve em Portugal, regressando ao seu posto depois de ter conferenciado com o ministro dos Negócios Estrangeiros, coronel Freire de Andrade.

⁸ As excepções eram a França e a Suíça.



jacobino. Esperava-se, também, que soubesse imiscuir-se de forma correcta e persistente mas também insinuante nos meios políticos e sociais da capital francesa para dar de Portugal uma imagem mais temperada, mais ordeira, menos subserviente aos desejos da Grã-Bretanha, mas necessitada de todos os apoios para vencer os obstáculos que se lhe estavam a levantar. A par desta missão mais geral, desejava-se que João Chagas retirasse margem de manobra aos monárquicos que estivessem exilados em França ou ali conspirassem. Era, por conseguinte, complexa a missão do ministro plenipotenciário português em Paris. E ele soube levá-la a bom termo, graças à sua ponderação, ao seu tacto e aos vastos conhecimentos que foi adquirindo na capital francesa e à facilidade de acesso ao ministro e Ministério dos Negócios Estrangeiros de França (Novais, 2006: 43-53).

Foi, por certo, dos nossos representantes nas mais importantes capitais europeias — Londres, Berlim e Paris — aquele que maior sucesso teve no desempenho da missão diplomática atribuída. E tal sucesso só se pode justificar pela junção de factores que lhe eram extrínsecos e intrínsecos. Assim, foi-lhe propício o ambiente social da capital gaulesa do qual tirou proveito através das excelentes relações que soube estabelecer fruto da sua inteligência e personalidade⁹.

João Chagas era, sem dúvida, perspicaz e tinha uma larga visão da política internacional e um excelente conhecimento da política portuguesa. Estava, aliás, numa óptima posição para se aperceber dos diferentes quadros conflituais que se foram traçando entre os anos de 1911 e 1914, pois, não se encontrando no centro das decisões, como Teixeira Gomes, nem sendo desconhecedor delas, como Sidónio Pais, tinha do desenrolar dos factos o distanciamento necessário para, inteligentemente, vislumbrar os interesses de Portugal no meio das teias que se iam tecendo e encaminhando a Europa para a guerra. No dia 2 de Agosto de 1914, escreveu a seguinte passagem, que sublinhamos, no *Diário*:

«Esta tarde o embaixador alemão ainda estava em Paris. Assim, confirma-se que a Alemanha desejava a guerra e que a urdiu de conluio com a sua irmã austríaca. Não sou vaidoso de ver bem, mas creio tê-lo visto. A atitude da Alemanha era ambígua. É preciso desconfiar sempre da ambiguidade» (Chagas, 1930: 125-126)¹⁰.

Em poucas linhas está auto-definido o perfil do ministro português em Paris. E como é que, nesse mesmo dia 2 de Agosto, João Chagas viu a situação nacional? Mais do que uma impressão que deixa no *Diário*, ele traça em poucas linhas a única estratégia que o seu país deveria seguir:

«Apertado por mim com perguntas telegráficas, sobre a atitude de Portugal no caso de a Inglaterra intervir, o ministro dos Estrangeiros respondeu-me que Portugal seria neutral "salvo se a

⁹ Basta consultar qualquer um dos quatro volumes do seu *Diário* para se perceber a intensa vida social que levava.

¹⁰ Os sublinhados são da nossa autoria.



Inglaterra *exigisse o cumprimento dos tratados*”. Fiquei desolado! Pois quê! Portugal não compreende que é este o momento, ou nunca, de resgatar o seu passado de tutelado da Inglaterra e de ser enfim o seu aliado, de ser alguém! [...]. O meu pobre país! Lindo país! Feios homens! Feios bichos!» (Chagas, 1930: 128).

Mais do que o diplomata a falar, é o político quem deixa este desabafo no seu *Diário*. E ele vai desempenhar um papel fulcral na primeira mudança da ambiguidade de que não gostava.

Um diplomata a fazer política: a solução do insolúvel

Já vimos qual foi a posição internacional adoptada pelo Governo português, em Agosto de 1914, na sequência do pedido feito pela Grã-Bretanha — não neutral e não beligerante — e referimos, também, que só a ala mais radical republicana — os *democráticos* — se dispuseram a combater esta postura, por contrária aos interesses de Portugal. João Chagas, sem ter trocado quaisquer impressões com representantes desse segmento ideológico republicano, de imediato — no dia 2, mal havia começado o avanço das tropas francesas para a frente de batalha — concluiu, como eles, que o interesse nacional português passava pela beligerância ao lado da Inglaterra.

Em 1990, quando escrevemos o resultado da nossa investigação para a elaboração de uma dissertação de mestrado em Estratégia¹¹, fomos pioneiros na detecção de que João Chagas teve um papel fundamental na primeira tentativa de mudança do estatuto nacional perante o conflito que havia deflagrado na Europa (Fraga, 1990: 149-155). Seguiram-se-nos, meia dúzia de anos depois, Nuno Severiano Teixeira que, não nos referindo, fez igual constatação (Teixeira, 1996: 226-231) e, vários anos mais tarde, Noémia Malva Novais, referindo-nos de maneira vaga, revisitou o tema (Novais, 2006: 73-78). Porque se trata de uma situação que, julgamos, merece acolhimento no âmbito da História das Relações Internacionais de Portugal, visto ser uma atitude rara na vida de um diplomata, entendemos que convirá explicar aquilo que, há mais de vinte anos, trouxemos ao conhecimento da comunidade científica para se verificar como é possível um só homem — um diplomata — através de mecanismos diplomáticos, fora do seu ambiente de trabalho normal, poder intervir de forma notável - enquanto, em boa verdade, um político - nas decisões do Governo do seu país.

Logo no início da guerra, em consequência do risco de Paris ser bombardeada ou, até mesmo ocupada, o Governo francês transferiu-se para Bordéus. João Chagas, como era seu dever, deslocou-se também para aquela cidade. No dia 8 de Setembro de 1914 o ministro plenipotenciário português deixou Bordéus e dirigiu-se a Lisboa com a justificação de que o Governo do seu país ainda não tinha oficialmente mandado entregar, como era de praxe, no Ministério dos Negócios Estrangeiros de França, a declaração que fundamentava a situação internacional portuguesa face ao conflito bélico.

¹¹ Intitulada *Portugal e a Primeira Grande Guerra: Os Objectivos Políticos e a Estratégia Nacional: 1914-1916*.



Trata-se, quanto a nós, de uma desculpa meramente formal para dar início àquilo que consideramos um extravasar de competência e de função, deixando de actuar como diplomata para passar a actuar como um político. João Chagas não era homem para fazer jogadas que resultassem de meros improvisos ocasionais. Desejava fazer inflectir o rumo da condução dos negócios externos portugueses: e assim gizou um plano interessante e eficaz.

À guisa de parêntesis, haverá que recordar um pormenor importante para se perceber toda a relação entre o que atrás afluímos apenas ao de leve e a atitude que vamos descrever de João Chagas: as características do Gabinete que, em Portugal, enfrentou o início da Grande Guerra.

Em 9 de Fevereiro de 1914, o estável Governo de um ano, chefiado por Afonso Costa, foi substituído, por decisão do Presidente da República, Manuel de Arriaga, por um Gabinete de *concentração partidária* liderado por Bernardino Machado. Tratava-se, de acordo com a própria designação, de um Governo onde coexistiam todas as tendências partidárias republicanas, o qual, por isso mesmo, representava uma tentativa de gestão de equilíbrios — por ventura em consequência mostrando-se incapaz de definir rumos definitivos para objectivar o interesse nacional. Faltava-lhe a força da legitimidade popular alcançada nas urnas e plasmada no Parlamento. Terá sido, em parte, esta circunstância que determinou a aceitação de ambiguidade do pedido feito pela Inglaterra quanto à tomada de posição internacional de Portugal perante a guerra.

Em todo o caso, logo que chegou a Lisboa, o ministro plenipotenciário em França procurou e conseguiu entrar em contacto com o ministro dos Negócios Estrangeiros, o coronel Freire de Andrade, para se inteirar da situação que, parecia de propósito, lhe não davam conhecimento.

No dia 11 de Setembro, Freire de Andrade, afirmou a João Chagas supor que o seu (de João Chagas) desejo era «que se enviasse uma expedição portuguesa aos campos de batalha». Deixemos que seja o ministro de Portugal em França a relatar os acontecimentos:

«Dissuadi-o. Disse-lhe o que era o meu desejo, isto é que o país tivesse uma situação clara, [...]. É necessário definir por meio de instrumentos diplomáticos a posição do país e, para o ajudar a compreender, disse-lhe que seria preciso ter comunicado ou comunicar aos Ministros da Alemanha e de Áustria, em ofício, o texto oficial das declarações do Presidente do Conselho» (Chagas, 1930: 215).

Basta esta transcrição para se perceber que Portugal deixara para mais tarde a solução de uma falha por abstenção que deveria ter sido resolvida logo no início das hostilidades militares na Europa. Para além disso, ficamos, também, a saber o que, pelo menos, Freire de Andrade pensava de João Chagas.

Repare-se, em reforço da nossa opinião, no pormenor de João Chagas se estribar numa razão diplomática para se deslocar a Lisboa. Essa era a justificação, mas não era o fim. Assim, depois de se ter avistado com o ministro plenipotenciário britânico, Lancelot



Carnegie, a quem, com habilidade, provou a atitude pouco transparente que o Governo britânico estava tendo para com o de Portugal, foi encontrar-se com o Ministro francês em Lisboa, um senhor Deaschner. Da conversa, ocorrida a 12 de Setembro, pouco ou nada de importante refere no *Diário*. Da análise cuidada que fizemos de todas as entradas, ao longo de quatro anos, verificámos que João Chagas é, na grande maioria das vezes, bastante prolixo, levando a redacção ao ponto de relatar pormenores quase insignificantes aos olhos do leitor de hoje. A ausência de detalhes sobre a entrevista com Deaschner trata-se, por conseguinte, de um facto estranho, quase se podendo dizer ter assumido a característica de uma falha insólita.

A 14 de Setembro, João Chagas regista um novo encontro com o ministro dos Negócios Estrangeiros. Dêmos-lhe, novamente, a palavra:

«[...] anunciei ser indispensável, para que eu ocupasse o meu posto, que ele me habilitasse a fazer uma comunicação clara ao Governo francês. Disse-lhe mesmo os termos dessa comunicação. Ele anuiu logo. Esta tarde houve conselho de ministros, convocado por ele para apreciar a questão da atitude de Portugal, levantada na minha correspondência oficial. Freire de Andrade *comunicou-me que o conselho entendera que a atitude assumida era a melhor*. Não insisti, porque *espero ainda acontecimentos que obrigarão talvez o Governo a modificá-la*. Os meus esforços têm de ser *pertinazes, mas discretos*» (Chagas, 1930: 223)¹².

Repare-se como João Chagas associou os assuntos e como concluiu com uma quase certeza sobre a necessidade de mudança da atitude do Governo.

É fácil imaginar que o ministro português em França estaria a pensar em levar a cabo, ou animar, qualquer acto revolucionário. Pois que se desfaça essa cogitação. O ministro gostava do seu cargo; abandoná-lo-ia quando tivesse a certeza de ser aceite por larga maioria nacional e *a pedido* dos chefes políticos, como foi o caso em Maio de 1915, quando aceitou ser Presidente do Conselho de Ministros, mas, nessa época, até se tinha demitido da representação portuguesa em Paris, para não ter de servir o Governo ditatorial de Pimenta de Castro. Em reforço da nossa ideia, recordamos que, a 6 de Setembro de 1914, ainda em Bordéus, havia garantido ao jornalista Hermano Neves «[q]ue já tinha feito bastantes revoluções e o que nos era preciso agora era ordem, que nos faltava» (Chagas, 1930: 210).

Depois do encontro de 14 de Setembro com Freire de Andrade, no dia seguinte, João Chagas voltou ao Ministério dos Estrangeiros para nova entrevista durante a qual o chefe da diplomacia portuguesa lhe deu conta de ter sido *procurado* pelo *ministro de França* com o intuito de averiguar se o Governo estaria na disposição de *ceder* algum *armamento* ao seu país.

«Ele [Freire de Andrade] teria respondido que *de boa vontade Portugal faria cessão à França de algumas espingardas, com a*

¹² Os itálicos são da nossa autoria.



condição de irem os homens para as manejar. Só as espingardas não as podia ceder. O país não o veria bem» (Chagas, 1930: 225)¹³.

Mas analisemos a situação.

A 7 de Setembro João Chagas, antes de partir para Lisboa, avistou-se com Delcassé, ministro dos Negócios Estrangeiros de França, a quem deu a entender que não regressaria ao seu posto se o Governo português não clarificasse, pela forma usual, a sua posição perante o Governo de Bordéus; no dia 12, tem o primeiro contacto com o ministro de França em Lisboa e não fornece pormenores com interesse sobre essa entrevista; a 14, espera acontecimentos que obriguem «talvez» o Governo português a modificar a sua posição; a 15, Freire de Andrade faz-lhe a comunicação que transcrevemos e *não inscreve no Diário qualquer comentário*. Tudo isto é estranho e permite-nos aventar que João Chagas terá tido uma secreta intervenção nas manobras que estiveram por trás do pedido apresentado pelo Governo francês. E essa manobra só se pode compreender se voltarmos à entrevista que João Chagas teve como o ministro dos Negócios Estrangeiros de França, a 7 de Setembro, em Bordéus. Nada melhor do que lhe dar de novo a palavra, para explicar a sua inesperada saída da, então, capital de França, diz:

«- Pedi autorização ao meu Governo para ir a Lisboa, afim de regular [repare-se no termo utilizado] um assunto, acerca do qual não temos estado inteiramente de acordo [note-se como “abre jogo” com Delcassé, usando de meias palavras]. Ele disse com um sorriso [atente-se no pormenor do “sorriso”]: - Política! [Delcassé a palpar terreno para confirmar suspeitas] Eu atalhei: - Não! A política interna do meu país interessa-me, mas não me apaixona [João Chagas espicaça a curiosidade do ministro francês... O que o apaixonará?] Trata-se de um assunto mais largo e se é política é política nacional [está a dar todas as pistas ao seu interlocutor; ele que entenda, mas na dúvida...]. Empenho-me em que o meu país adquira uma posição inteiramente nítida perante a guerra [está tudo dito! Chagas acaba de lançar a ponte para que Delcassé possa manobrar a partir daqui, tanto mais que o ministro plenipotenciário sabe perfeitamente que, em face da declaração ambígua de Bernardino Machado, feita em 7 de Agosto, no Parlamento, a França começou por julgar que Portugal estava a informar o mundo sobre a sua beligerância]. V. Exa. sabe quais são a este respeito as opiniões do Governo português e quais são os sentimentos do país [Chagas, agora, quer confirmar se está a ser bem compreendido pelo ministro dos Negócios Estrangeiros francês]. As nossas simpatias pela França... Ele interrompeu: *Franco-anglaise...* [lança Delcassé, para comprovar que conhece as amarras de Lisboa a Londres] *Sem dúvida, franco-anglaise, mas se*

¹³ Os itálicos, no trecho transcrito, continuam a ser da nossa autoria.



as nossas simpatias estão neste momento divididas pelos dois países, as simpatias francesas não são menores [João Chagas mostrou o lado pelo qual alinhava e estendeu a mão ao governante gaulês num acto de franca aliança]. Há porém na nossa política algumas imprecisões que eu estimaria poder ver cessar. E acrescentei: - Se voltar brevemente a reocupar o meu posto, é sinal de que elas cessaram [Chagas estava a clamar por urgência da parte do Governo francês e, ao mesmo tempo, a fazer um claro aviso]. Delcassé teve um movimento de evidente satisfação e disse-me: - Nesse caso fico fazendo todos os meus votos por que volte em breve [o recado estava compreendido... só faltava uma pequena confirmação... a concretização empírica da convicção que Chagas punha no êxito da sua missão em Lisboa]. E perguntou-me se minha mulher me acompanhava [Chagas percebeu...]. - Não. Minha mulher fica [o ministro português foi arguto]. E acrescentei para que ele me compreendesse bem: - Fica até que eu volte, ou até que tenha de ir juntar-se-me a Lisboa [estava tudo dito: confio no êxito, mas há sempre que admitir outras hipóteses, até a possibilidade de a França nada fazer para me auxiliar na minha missão!]. Vivo aperto de mão [os dois homens tinham-se compreendido sem nada terem dito de comprometedor]» (Chagas, 1930:211-212)¹⁴.

Depois desta explicação, voltemos a Lisboa e tentemos perceber qual foi a atitude do ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal face ao pedido do plenipotenciário francês.

Freire de Andrade, que se havia sempre mostrado favorável à neutralidade portuguesa definiu, como vimos, de imediato, uma postura de beligerância para Portugal - o mesmo Freire de Andrade que só a 24 de Setembro comunicou a Teixeira Gomes o pedido francês de fornecimento de baterias de artilharia (Estrangeiros, 1920: 40) e que, a 26 de Outubro, escrevia o seguinte para o já referido ministro em Londres:

«Tendo o Governo Inglês apoiado o pedido da França para lhe fornecermos artilharia, desde logo desejei que a solicitação fosse feita directamente pela Inglaterra, nos termos da aliança inglesa [...]. Desde logo porém se manifestaram divergências com o ministro da Guerra, que entendia que no Exército produziria a mais penosa impressão ir só artilharia e serem menos apreciadas as outras Armas. [...]. E a sua atitude foi a esse propósito irreduzível [...]» (Estrangeiros, 1920: 66)¹⁵.

¹⁴ Os comentários entre parêntesis rectos são, naturalmente da nossa autoria e visam o esclarecimento das mensagens subliminares que entre os dois intervenientes se estabeleceram.

¹⁵ Os itálicos são da nossa autoria.



Em face desta transcrição só se podem colocar duas hipóteses: ou João Chagas mentiu no *Diário* ou o ministro Freire de Andrade era mentiroso e pouco corajoso, pois, realmente, quem fez a primeira afirmação de desejo de beligerância foi ele, como vimos anteriormente, dirigindo-se ao ministro plenipotenciário de França quando este lhe foi pedir a cedência de armamento. Pessoalmente, inclinamo-nos para a segunda circunstância — embora, evidentemente, sem certezas.

Procurou evidenciar-se deste modo que João Chagas, enquanto diplomata, e usando dessa condição, fez, sem sombra de dúvida, política interna e externa para ver definida a posição de Portugal perante a Grande Guerra que havia começado em Agosto de 1914, ultrapassando todos os temores existentes quanto a choque e conflitualidade, tanto interna como externamente. Extravasando as suas competências, o ministro de Portugal em França, superou o próprio Governo português e em conluio, não claramente verbalizado, com o ministro dos Negócios Estrangeiros gaulês, ultrapassou a vontade da Inglaterra e modificou, por momentos, o estatuto perante a guerra que aquela havia imposto a Portugal.

Poderiam restar dúvidas sobre a nossa interpretação dos acontecimentos e dos relatos, mas, para as desfazer, voltamos ao *Diário* de João Chagas para ver o que deixou dito nos dias seguintes ao pedido francês.

Por ele sabemos que Bernardino Machado fazia jogo duplo com Freire de Andrade, pois, por um lado, solicitava-lhe que não abandonasse o cargo de ministro dos Negócios Estrangeiros e, por outro, em conversas privadas, acusava-o de estar a atraiçoar a sua verdadeira vontade (Chagas, 1930: 229), muito embora, a declaração ambígua de 7 de Agosto se devesse à pena do chefe do Governo. João Chagas tinha dele uma péssima opinião, por o achar ziguezagueante em matéria política, e sabia que Bernardino Machado estava desejoso de que regressasse, o mais rapidamente possível, ao seu posto em Bordéus, por isso, escreve no *Diário*, no final do dia 16 de Setembro:

«Assim pretende este abominável impostor [Bernardino Machado] fazer-me saber que me estou demorando demais em Lisboa. Já me demorei o bastante e *nada mais me resta a fazer. O trabalho de o desmascarar não me tomou mais do que alguns dias. O resto é com quem cá fica*»¹⁶ (Chagas, 1930: 229-230).

Julgamos que não é necessário mais para provar que o ministro de Portugal em França só veio a Lisboa para alterar o rumo da orientação internacional que o país tinha definido em consequência do ambíguo pedido britânico. É, de facto o que se conclui das palavras acima transcritas. Mas prossigamos mais um pouco para deixar todas as possíveis dúvidas esclarecidas.

Depois de novamente instalado em Bordéus, a 21 de Setembro, fez chegar ao ministro dos Negócios Estrangeiros de França a declaração que havia redigido, em Lisboa, de combinação com Freire de Andrade e ficou a aguardar que Delcassé o mandasse chamar. A nova entrevista só se veio a verificar no dia 3 de Outubro.

¹⁶ Os itálicos são da nossa autoria.



Chagas descreve, no *Diário*, alguns dos diálogos havidos com o ministro francês. Com a prudência que é comum nos contactos diplomáticos, diz:

«[...] e afim de entrar no assunto sobre o qual desejava ouvi-lo, aludi discretamente ao pedido feito pelo ministro da França em Lisboa de material de artilharia. Ele confirmou-o [ou seja, havia compreendido a mensagem que lhe havia deixado aquando da última entrevista antes da sua partida]. Disse que a França dispunha de três mil peças de artilharia, mas, acrescentou - *il y a de blessée* (queria dizer deterioradas) que é preciso enviar aos arsenais... O que me intrigou no telegrama de Freire de Andrade foi o este comunicar-me que o Governo francês pedira as peças... e os artilheiros [ou seja, o ministro plenipotenciário francês em Lisboa já tinha, neste entretanto, reformulado o pedido de acordo com a reacção inicial de Freire de Andrade]. Também discretamente aludi a este facto, que ele igualmente confirmou emendando para — *serventes*. Foi então que lhe disse que esse concurso implicava uma participação na guerra, e que neste caso os *serventes* eram insuficientes. [...] e claramente pedi-lhe me dissesse a sua opinião a tal respeito [Chagas havia concluído ter chegado o momento de falar claro]. Ele exclamou num tom de franca expansão: - A contribuição de Portugal na guerra?! Quer a minha opinião? A minha opinião pessoal é que seria excelente [o ministro português confirmava, assim que os seus esforços, para além de terem sido bem compreendidos, haviam sido apreciados pela França] E acrescentou: *On n'est jamais de trop*. Eu pensei comigo - *À la bonne heure!* [como se vê, o entendimento tinha sido perfeito e a "missão" de João Chagas um êxito!]>» (Chagas, 1930: 258-259)¹⁷.

Conclusão

Para se compreender a oportunidade da actuação de João Chagas foi necessário desenhar os contornos de uma situação complexa, quer no plano interno como externo para, em seguida, dar relevo à análise do comportamento atípico do ministro plenipotenciário de Portugal em França.

A sua actuação, entre os anos de 1911 e 1914, foi paradigmática na medida em que nos momentos mais críticos da política portuguesa, num contexto de grande conturbação e conflitualidade, foi possível, articulando o estatuto diplomático com a sua sensibilidade e experiência política, definir uma alteração estratégica nacional que, em boa verdade, competia ao Governo e não a um só homem, ademais um mero representante e negociador.

Não se prolongou a inversão política que o diplomata João Chagas provocou porque as forças oponentes tiveram tempo para conseguir uma retrogressão quase imediata. Foi necessário passar mais de um ano para se criarem, interna e externamente, as

¹⁷ Os comentários entre parêntesis rectos são da nossa autoria.



condições que levassem Portugal a tomar a posição ambicionada por João Chagas. Meses mais tarde, não sendo já possível regredir ao ponto de partida, primeiro a Grã-Bretanha e, depois, Sidónio Pais colocaram a política portuguesa numa situação de meio termo (Fraga, 2010a: 637), provando que aos valores de uma estratégia nacional clara e objectiva se sobrepunham as paisagens limitadas de uma política sem audácia nem horizontes largos.

Chegados a este ponto do relato dos factos convirá, julgamos, fazer uma breve reflexão crítica sobre a legitimidade que assistiu, ou não, a João Chagas, enquanto agente diplomático, para agir, em nome próprio, ao arrepio das instruções do seu Governo. Com efeito, ao diplomata cabe negociar dentro das balizas que lhe são impostas, arredando as suas convicções políticas, tanto quanto possível, da arena onde se desenrolam as conversações inter-estatais. Olhando a actuação do representante português em França numa perspectiva restrita e pegada ao pé da letra, João Chagas errou. Todavia, tal como em determinadas circunstâncias muito especiais acontece com os comandantes militares, ele percepcionou que o interesse nacional corria sério risco se os governantes prosseguissem uma política de ambiguidade perante a guerra que se iniciava. Ao aperceber-se de tal, procurou, ainda dentro das vias correctas, ditadas pela ética do cargo que desempenhava, chamar a atenção do Governo para a alteração do rumo da condução da política externa portuguesa. Não foi atendido nem entendido - ele que estava fora do país e numa posição privilegiada para aquilatar da legitimidade internacional da beligerância portuguesa - e, por isso, e só por isso, ultrapassou os limites rigorosos do cumprimento ético da sua missão, conspirando internacionalmente - sem deixar rastros comprometedores - contra o Governo do Estado que representava. A *surdez* governamental, ditada pela excessiva submissão à vontade de Londres, legitimou a acção de João Chagas o qual sabia não estar isolado politicamente no ângulo de observação da política externa portuguesa naquele distante ano de 1914. Para servir melhor, exorbitou e acabou por ver legitimada a sua actuação quando foi Governo o partido político chefiado por Afonso Costa, o qual alcançou a almejada beligerância em Março de 1916. Assim, parece, podemos concluir que, em circunstâncias muito específicas em que corra sério risco, na totalidade ou na parte, a soberania do Estado e depois de esgotadas todas as vias legais para a correcção de rumos na condução dos negócios externos, o agente diplomático, se estiver respaldado por uma opinião interna, tendencialmente maioritária, que justifique a sua atitude, ganha legitimidade para, em nome do interesse nacional, subverter as instruções que recebe do governo do Estado que representa. A fazê-lo, fá-lo em nome do superior interesse da nação e não por mera discordância pontual e conflituosa; neste caso, a demissão é o único caminho íntegro que se lhe abre.

Portela de Sacavém, Julho de 2011

Referências Bibliográficas

Afonso, Aniceto e Guerreiro, Marília (1981). "A Revolta de Tomar (13 de Dezembro de 1916)". In *Boletim do Arquivo Histórico Militar*, vol. LI. Lisboa: Estado-Maior do Exército.



Chagas, João (1930). *Diário de João Chagas, 1914*. vol. I. Lisboa: Parceria António Maria Pereira.

Estrangeiros, Ministério dos Negócios (1920). *Documentos Apresentados ao Congresso da República em 1920 pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros - Portugal no Conflito Europeu - 1.ª Parte - Negociações até à Declaração de Guerra*. Lisboa: Imprensa Nacional.

Ferrão, Carlos (1976). *História da 1.ª República*. Lisboa: Terra Livre.

Fraga, Luís Alves de (1990). *Portugal e a Primeira Grande Guerra: Os Objectivos Políticos e o Esboço da Estratégia Nacional: 1914-1916*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa/Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Fraga, Luís Alves de (2001). *O Fim da Ambiguidade: A Estratégia Nacional Portuguesa de 1914-1916*, Lisboa: Universitária.

Fraga, Luís Alves de (2010a). *Do Intervencionismo ao Sidonismo: Dois Segmentos da Política de Guerra na 1.ª República: 1916-1918*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

Fraga, Luís Alves de (2010b). "Portugal nem neutralidade nem beligerância". In Afonso, Aniceto e Gomes, Carlos de Matos (coord.) *Portugal e a Grande Guerra 1914.1918*. Porto: QuidNovi, 103-106.

Gomes, Manuel Teixeira (s.d.). *Correspondência I. Cartas para Políticos e Diplomatas*. Lisboa: Portugália Editora.

Kissinger, Henry (1996). *Diplomacia*. Lisboa: Gradiva.

Lavrado, D. José Luís de Almeida (coord.) (1947). *Memórias do Sexto Marquês de Lavradio*. Lisboa: Edições Ática.

Magalhães, Calvet de (1990). *Breve História Diplomática de Portugal*. 2.ª ed. Mem Martins: Publicações Europa-América.

Marques, A. H. de Oliveira (coord.) (1991). *Nova História de Portugal: Portugal da Monarquia para a República*. Lisboa: Editorial Presença.

Martins, Rocha (2008). *A Monarquia do Norte*. 2vols. Lisboa: Bonecos Rebeldes.

Mello, Maria Teresa de Souza Botelho e (2002). *Memórias da Condessa da Mangualde: Incursões Monárquicas (1910-1920)*. Lisboa: Quetzal Editores.

Moreira, Adriano (2002). *Teoria das Relações Internacionais*. 4.ª ed. Coimbra: Almedina.

Nogueira, Franco (2000). *O Estado Novo: 1933-1974*. Porto: Civilização Editora.

Novais, Noémia Amaral (2006). *João Chagas: A Diplomacia e a Guerra (1914-1918)*. Coimbra: Minerva.

Relvas, José (1977). *Memórias Políticas*, vol. 1. Lisboa: Terra Livre.

Rodrigues, Urbano (1946). *A Vida Romanesca de Teixeira Gomes: Notas para o Estudo da sua Personalidade e da sua Obra*. Lisboa: Ed. Marítimo-Colonial.

Santos, Miguel Dias (2010). *A Contra-Revolução na I República: 1910-1919*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.



Silva, Armando Malheiro da (2006). *Sidónio e Sidonismo, Vol.1, História de uma Vida*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

Teixeira, Nuno Severiano (1996). *O Poder e a Guerra: 1914-1918: Os Objectivos e Estratégias Políticas na Entrada de Portugal na Grande Guerra*. Lisboa: Editorial Estampa.

Vincent-Smith, John (1975). *As Relações Políticas Luso-Britânicas: 1910-1916*. Lisboa: Livros Horizonte.

Notas e Reflexões

I CONGRESSO INTERNACIONAL DO OBSERVARE: “As tendências internacionais e a posição de Portugal”

Luís Moita

lmoita@universidade-autonoma.pt

Professor Catedrático e Director do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa, Director do OBSERVARE, Observatório de Relações Exteriores e de JANUS.NET, *e-journal of International Relations*.
Foi Vice-Reitor da Universidade Autónoma de Lisboa entre 1992 e 2009.

A maior realização pública, de natureza científica, da unidade de investigação em Relações Internacionais, OBSERVARE, da Universidade Autónoma de Lisboa, foi o seu primeiro Congresso Internacional, que teve lugar a 16-17-18 de Novembro de 2011 na própria Universidade e na Fundação Calouste Gulbenkian. Importante momento de confluência de especialistas portugueses e estrangeiros em Relações Internacionais, o Congresso esteve centrado no tema “As tendências internacionais e a posição de Portugal”. Além dos investigadores do próprio OBSERVARE e de docentes da UAL, participaram numerosos investigadores de outros centros universitários, designadamente aqueles com quem se estabeleceu uma parceria própria para o efeito: a Fundação Carolina de Madrid, o NOREF de Oslo, o NICPRI da Universidade do Minho, o IPRI da Universidade Nova de Lisboa, o Instituto de Estudos Superiores Militares, o Instituto de Defesa Nacional, o Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, a Rede Portuguesa de Estudos de Segurança e o Observatório Género e Violência Armada do CES da Universidade de Coimbra.

Na qualidade de coordenador do Congresso, proferi as intervenções de abertura e de encerramento. Aqui ficam ambas registadas, sem prejuízo de os documentos integrais do Congresso poderem ser consultados em <http://observare.ual.pt>.

Intervenção de abertura (17 de Novembro de 2011)

Reunimo-nos em Congresso para tratar das tendências internacionais e da posição de Portugal: um título que fala por si e que dispensa grandes explicações interpretativas ou justificações adicionais. Na sua génese está uma iniciativa do OBSERVARE, a unidade de investigação em Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa, na tradição do Observatório de Relações Exteriores, centro de estudos criado no já longínquo ano de 1996.

No início do ano passado, o então ministro dos Negócios Estrangeiros deu a um jornal de Lisboa uma importante entrevista na qual reflectia sobre a situação de Portugal face às mudanças em curso no mundo, recordando que a diplomacia portuguesa teve um



longo período centrada na questão colonial, a que se seguiu uma fase centrada na questão europeia. E inquiria se esse ciclo estaria a esgotar-se e se Portugal não deveria repensar a sua colocação em função dos espaços da lusofonia, do continente americano, do Mediterrâneo, das novas potências asiáticas e assim por diante. Motivados pelo estímulo deste ponto de vista, iniciámos então um processo de pesquisa em torno do tema, tentando identificar as novas tendências que se manifestam na realidade internacional e as possibilidades de alternativas para a política externa portuguesa. A recente publicação do nosso anuário JANUS 2011-12 regista justamente os resultados desse estudo – por isso o distribuímos a todos os congressistas, já que esta nossa reunião se situa no prolongamento do referido trabalho de pesquisa. O presente Congresso será assim o culminar de um percurso científico que tenta aprofundar as tendências pesadas que condicionam a actualidade e, subsidiariamente, que implicações elas têm para um país como Portugal.

Ao iniciá-lo, uma primeira palavra de agradecimento é devida à Fundação Calouste Gulbenkian que nos facultou este excelente espaço, na pessoa do seu Presidente do Conselho de Administração. O Dr. Rui Vilar deu-nos a honra de abrir esta sessão e, ao ouvi-lo, ficamos sempre surpreendidos: quando esperávamos um discurso de circunstância ouvimos uma lição, uma reflexão profunda e oportuna sobre os temas que aqui nos reúnem.

Aos restantes patrocinadores devemos também deixar o nosso obrigado, a começar pelo Banco Santander, pela Fundação Luso-americana e pela Fundação Oriente, passando pela EPAL – Empresa Portuguesa das Águas Livres – e pela SPA – Sociedade Portuguesa de Autores –, pela Fundación Carolina de Madrid e pela Fundação Friedrich Ebert, mas sobretudo pelo NOREF – Norwegian Peacebuilding Resource Center – cuja colaboração tem de ser destacada. E, nesse sentido, aproveitamos para saudar de modo especial a participação dos Senhores Embaixadores da Alemanha e da Noruega.

Este evento ocorre numa circunstância para nós particularmente gratificante: com ele se encerra o tempo da comemoração dos 25 anos da Universidade Autónoma de Lisboa, fundada pela Cooperativa de Ensino Universitário. Daí uma especial saudação ao Senhor Reitor da Universidade, à Direcção da CEU, a todos os colegas professores e a todos os estudantes da UAL, uma Universidade que ambiciona ser escola caracterizada pela consistência e pelo pluralismo e que é hoje reconhecida como instituição sólida e dinâmica.

Este Congresso é um Congresso internacional. Não apenas pelo seu objecto de estudo, como ainda pela sua composição. Devemos sublinhar a importância da participação estrangeira e a presença de congressistas vindos do Brasil, dos Estados Unidos, da Argentina, da Espanha, da Alemanha, do Uruguai, da Angola, de Cabo Verde e porventura de outros países. Um agradecimento também especial deve ser manifestado aos nossos convidados conferencistas, alguns deles vindos das Américas em viagem transatlântica, outros vindos da Escandinávia ou da Europa central. Temos uma grande expectativa quanto a aproveitarmos o seu saber, já que são reputados especialistas nas matérias que aqui vêm abordar.

Mas se este Congresso é internacional, ele é sobretudo inter-universitário. Os conteúdos que vão preencher estes dias resultam, é certo, do trabalho dos investigadores do OBSERVARE, mas sobretudo do grande número de formas de colaboração com outras instituições de ensino superior ou de investigação. Se já



fizemos referência ao NOREF e à Fundación Carolina, temos de acrescentar organismos das Universidades de Coimbra, do Minho, da Nova de Lisboa, o Instituto de Defesa Nacional, o Instituto de Estudos Superiores Militares e o Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, cuja participação é verdadeiramente decisiva para o êxito destas jornadas. Todavia, para além destas parcerias mais formais, a verdade é que os autores dos *papers* científicos que são apresentados, no impressionante número de oitenta, vêm de nada menos do que dezasseis Universidades portuguesas, mais oito centros de investigação ou institutos superiores, além de mais oito Universidades ou instituições estrangeiras, só para falarmos dos que apresentam comunicações. Porque a esses haveríamos de acrescentar a generalidades dos congressistas, em número apreciável.

Este Congresso privilegia a abordagem multidimensional das Relações Internacionais e da política mundial. Distancia-se da visão clássica redutora, longe já da concepção que limita a vida internacional ao relacionamento inter-estatal, ora pela diplomacia ora pela guerra, e ao jogo de forças entre as potências dominantes. Por contraste com essa visão, privilegamos a multiplicidade de ângulos de leitura e a consideração dos vários domínios em presença, estudando as dimensões políticas, estratégicas, económicas, demográficas, culturais, sociais, ambientais, comunicacionais... É certo que a maior parte das comunicações a apresentar se situa no campo da geopolítica e da segurança, verificando-se em contrapartida uma redução das temáticas ambientais, sociais e sobretudo económicas, o que aponta para o caminho que falta percorrer para que os estudos de Relações Internacionais incorporem plenamente essas outras dimensões.

Este Congresso privilegia também a abordagem interdisciplinar. Os conteúdos que aqui nos ocupam trazem contributos das diversas áreas do conhecimento, como sejam a ciência política, a economia, a história, a sociologia, o direito e assim por diante. Mas semelhante variedade de contributos em nada prejudica a nossa forte convicção de que as Relações Internacionais constituem uma área científica própria, com carácter específico, diferenciada das outras áreas científicas, o que não deixa de ter consequências para o enquadramento institucional dos ciclos de estudos deste domínio. E devemos adoptar um objectivo explicitamente assumido, que é o de afirmar o estudo das Relações Internacionais – repetimos – como uma área científica própria, uma área crescentemente consolidada nas comunidades universitárias portuguesas, progressivamente autónoma em relação aos outros ramos do saber, incluindo a própria Ciência Política.

Este Congresso está intencionalmente aberto ao pluralismo teórico e ideológico, uma vez que o pensamento livre e crítico é condição mesma para a validação da nossa prática de fazer ciência. Porque em boa verdade o que nos une é a vontade de que esta nossa assembleia seja um acto que faça progredir o pensamento, de modo a dispormos de instrumentos intelectuais mais apurados que nos permitam melhor interpretar o nosso mundo.

Gostaríamos que o Congresso, por fim, significasse um momento de densidade humana e de interacção positiva entre nós, o que está longe de ser indiferente para o acesso ao conhecimento. Sabemos o valor das relações humanas e da sua importância para o nosso próprio processo reflexivo. O ritmo dos nossos trabalhos procura corresponder a essa convicção, daí a tentativa de dar margem de tempo para os debates abertos, mas também para os momentos de convívio, as pausas, as refeições, as conversas de corredor, as reuniões bilaterais...



Dispomos de um apoio documental significativo nas pastas dos congressistas, com relevo para o livro dos Abstracts/Resumos das Comunicações científicas e do pequeno guia do Congresso, com o roteiro detalhado das nossas actividades nestes dias. Esperamos que eles sejam de utilidade para todos e que possam contribuir para o êxito dos trabalhos. Foram cuidadosamente preparados, bem como o conjunto dos aspectos organizativos. Devemos por isso uma palavra de agradecimento à Comissão Organizadora do Congresso, a todos os que connosco colaboraram nesta ocasião, em especial aos conferencistas e aos que prepararam "papers" para apresentar, aos nossos convidados, enfim a todos os congressistas.

Intervenção de encerramento (18 de Novembro de 2011)

Ao longo deste I Congresso Internacional do OBSERVARE pudemos escutar sete importantes conferências em plenário e nada menos que oitenta comunicações nas quatro Secções. E apesar dos limites de tempo, os nossos debates foram longos e profícuos. Temos razões para pensar que atingimos o objectivo de fazer avançar o pensamento científico nesta área das Relações Internacionais. Percorremos diversos corredores de conhecimento, acreditando no carácter fecundo da interdisciplinaridade e na vantagem do pluralismo de paradigmas e abordagens. Talvez não tivéssemos ido tão longe quanto desejável no caminho da elaboração de um pensamento alternativo, porventura mais consentâneo com as mutações que se produzem sob os nossos olhares e com as novas categorias de análise que a realidade parece impor. Mas essa é uma tarefa que sabemos demorada e na qual temos de perseverar.

Seja como for, chegados ao fim destes três dias de trabalho, podemos considerar o objecto dos nossos debates e anotar algumas reflexões suscitadas pelos mesmos.

O Congresso seguiu um roteiro de fácil identificação. Acompanhámos as grandes questões da actualidade, desde as inflexões do processo de globalização até às incógnitas da evolução social e económica, passando pela emergência de novos poderes e pela "tecnologia" da resolução de conflitos. E sempre que possível tivemos em conta o ponto de vista português quanto à posição do país no panorama internacional. Por sua vez o conteúdo do nosso trabalho em secções seguiu uma arquitectura assente na divisão triangular, expressa nas formulações dos subgrupos de reflexão: Geopolítica e segurança; Economia e ecologia; Questões sociais transnacionais.

Neste triângulo está subentendida a referência aos três grandes níveis que coabitam e se cruzam no sistema internacional. De forma abreviada, digamos que se reporta a três esferas: o sistema inter-estatal, a economia-mundo e a diversidade das identidades e das culturas. Ou se preferirmos usar uma fórmula ainda mais breve, encontramos a conhecida trilogia Estado / mercado / sociedade. Os poderes políticos, as actividades de produção e distribuição, os povos na sua singularidade e na sua abertura.

São três esferas que se sobrepõem e interagem. A primeira, o sistema inter-estatal, é o espaço das soberanias formais e da comunidade internacional e os seus actores são as formas de organização política a que chamamos Estados, bem como os organismos multilaterais. A segunda, que designámos com o termo braudeliano de economia-mundo, é o espaço que tende a identificar-se com a economia mundial, sob a forma de



economia de mercado ou capitalismo. A terceira esfera, a cultural, é o terreno onde línguas, religiões, tradições, valores, delimitam realidades sociais, mas também onde as sociedades são atravessadas por múltiplas interações. E, como bem sabemos, a interdependência é actualmente a marca distintiva destes múltiplos processos.

Mas cada uma destas esferas passa por importantes perturbações no presente momento histórico.

Na esfera do sistema inter-estatal localizam-se convulsões de envergadura e assiste-se a um movimento de placas tectónicas onde novos poderes se afirmam e os epicentros parecem deslocar-se. Ao sabor de desequilíbrios demográficos, de ameaças ambientais, ou de novos dados estratégicos, a situação internacional torna-se movediça e de evolução incerta. Todavia, no interior dessa imprevisibilidade, algumas constantes se têm manifestado, como por exemplo a diluição da fronteira como traçado de delimitação e o facto preocupante de uma certa evaporação do poder resultante da erosão dos centros de decisão política, manietados por outros poderes não eleitos e pouco ou nada controláveis, introduzindo factores de crise na independência soberana dos povos e, porventura mais ainda, na legitimidade democrática das políticas aplicadas.

Vistas a partir desta nossa periferia europeia, bem sabemos quantas reconfigurações estão em curso em tal domínio. O esvaziamento dos tratados europeus convive com a afirmação do condomínio franco-alemão, ou mesmo da mera hegemonia alemã, e a correspondente incerteza sobre o futuro da União. A seu lado, um outro condomínio, esse político-militar, franco-britânico, acordado em 2010, prenuncia o possível ocaso da NATO ou pelo menos do abrandamento da protecção norte-americana, põe em causa a chamada Política Europeia de Segurança e de Defesa e confirma a França e o Reino Unido como potências expedicionárias prontas para futuras operações militares, à maneira da recente intervenção na Líbia. No Mediterrâneo oriental prevalece a atracção do modelo turco, a par da disseminação do islamismo moderado, parecendo reservar um futuro significativo para a Irmandade Muçulmana e as suas várias ramificações. E o isolamento de Israel, agora agravado pelas inflexões do Egipto pós-Mubarak e da Turquia de Erdogan, e pelo debate em torno do reconhecimento do Estado palestino, pode ter como consequência a tentação acrescida de atingir as instalações nucleares iranianas, acto que, a confirmar-se, poria em risco a segurança mundial.

Estas evoluções políticas e estratégicas, aqui brevemente exemplificadas, ocorrem num momento histórico em que se verifica a persistente dificuldade do poderio militar em conseguir impor a vontade política dos seus detentores e talvez esse facto seja em parte responsável pela rarefacção do fenómeno guerra. E merece ser acompanhado com interesse o objectivo da opção zero em matéria de armamento nuclear, proclamado pelo próprio presidente norte-americano, um objectivo a que provavelmente a nossa geração não assistirá, mas que nem por isso deve ser apagado do nosso horizonte. Tais factos parecem tornar um pouco menos utópica a ambição de abolir o recurso à violência armada nas relações internacionais.

Se perturbações deste género ocorrem no sistema inter-estatal, outras de não menor dimensão afectam a economia-mundo globalizada. Aquelas que até há pouco considerávamos as sociedades de capitalismo avançado atravessam uma fase particularmente difícil. Depois do milagre, assistimos à estagnação japonesa, uma das quatro economias que menos cresceu na primeira década deste século, juntamente



com o Haiti, a Itália e Portugal. E valerá ainda a pena recordar o ponto crítico em que se encontra a eurozona, designadamente as periferias da União Europeia, alvos da ofensiva dos grandes bancos internacionais? Na própria economia norte-americana não faltam sinais de inquietação, nem que seja pela excessiva concentração da riqueza naquele 1% dos mais poderosos em detrimento de políticas distributivas geradoras de prosperidade alargada. Dir-se-ia que o fim da sociedade industrial tal como a conhecemos durante mais de um século arrasta consigo a traumática redução das massas operárias e, agora, o empobrecimento brusco das classes médias, em espaços onde crescimento económico não significa criação de emprego e a multidão dos sem trabalho atinge dimensões alarmantes.

Tudo isto acontece num momento em que o sistema financeiro se autonomizou, parecendo sobrevoar a realidade como forma imaterial, desconectado da economia real, entregue às prioridades especulativas, inibindo a margem de manobra dos centros de decisão políticos, enquanto uma agressiva economia de mercado irrompe em novas latitudes, deixando em aberto a magna questão da sustentabilidade do desenvolvimento e a incógnita quanto ao esgotamento de recursos do planeta terra.

Às perturbações político-estratégicas e económico-ambientais somam-se as perturbações sociais e culturais. Os sociólogos têm diagnosticado a decomposição das nossas sociedades, provocada em grande parte pela desmaterialização da economia e pela hegemonia do sector financeiro, levando a uma desarticulação das instituições da vida colectiva, das famílias, dos partidos, dos sindicatos, da representação democrática, enfim, dos clássicos movimentos sociais e das formas organizativas que eles segregaram ao longo de decénios. E as entidades culturais dos povos vivem hoje atraídas por forças de sinal contrario, de um lado a uniformização dos padrões de valores e de estilos de vida, do outro as afirmações identitárias, quantas vezes exacerbadas se não mesmo violentas.

Nós, os estudiosos das relações internacionais, encontramos assim pela frente uma realidade profundamente conturbada nos três níveis da política, da economia e da cultura social. A matéria-prima do nosso estudo, isto é a configuração internacional nas suas várias vertentes, adquiriu uma grande visibilidade, mediatizou-se, é hoje apreendido pelas opiniões públicas. Mas a sua compreensão tornou-se complexa e sujeita a inúmeras distorções. Isto significa uma grande responsabilidade para o nosso trabalho científico. Na nossa função de interpretar adequadamente a realidade internacional, sabemos que temos de redobrar de rigor e de sentido crítico.

Por alguma razão tivemos necessidade de criar novas categorias mentais para dar conta dos factos imprevistos com que temos de lidar. Inventámos termos diferentes, por vezes sofisticados, para designar as inovações que a realidade nos impõe. Falamos por exemplo de constelação pós-nacional, ou de cosmocracia, ou de biopolítica, ou de macro-ética planetária, ou de governação global, em tentativas, nem sempre bem sucedidas, de melhor interpretar a realidade presente.

Pelo caminho, descobrimos novas e insuspeitadas contradições que atravessam a nossa actualidade. Falamos de globalização e do seu contrário que é a fragmentação, ou mesmo do seu subproduto que é a exclusão: um mundo mais globalizado tem sido agente de exclusão em larga escala. Falamos do contraste já referido entre o sistema financeiro e a economia real, com as consequências desagregadoras que conhecemos. Verificamos a contradição entre o sobre-armamento verdadeiramente exorbitante e o



frequente fracasso da utilização da violência nas relações entre os povos e no seu interior. Temos a sensação de que por vezes se inverte a velha lógica de Clausewitz e que a política nos parece a continuação da guerra por outros meios. E como estamos tão habituados a reflectir as relações internacionais do ponto de vista do poder, dos seus jogos e das suas armadilhas, somos apanhados de surpresa quando vemos os povos levantarem-se e fazerem história com as suas próprias mãos, na "Primavera árabe" e não só, quem sabe também em Wall Street ou na Puerta del Sol.

No exercício da nossa profissão, além de cientistas sociais, estudiosos da internacionalização dos processos colectivos, somos também cidadãos cosmopolitas. Nessa qualidade, ficamos frequentemente constrangidos entre o clamor das multidões e a soberba dos poderosos, e sabemos que nesse antagonismo não nos é permitida a insensibilidade. Quase sentimos a necessidade de um novo contrato social mundial onde imporíamos a nós próprios o respeito irrecusável pelos direitos humanos, a correcção dos desequilíbrios na distribuição da riqueza por uma terra mais justa, a eliminação da violência nas relações internacionais, um desenvolvimento sustentável no respeito pelo ecossistema, uma relação de paridade e companheirismo entre homens e mulheres, uma utilização responsável da inovação científica e tecnológica.

Toda a riqueza dos conteúdos deste Congresso não se pode esgotar com o cair do pano desta última sessão. O produto dos nossos estudos tem de ficar como uma espécie de reserva de saberes à disposição de todos os que o pretendam consultar. Esperamos o envio dos vossos textos na sua versão final de modo a podermos publicar as Actas do Congresso, preferencialmente em versão bilingue português/inglês. Aí ficará registado a parte mais importante do que aqui trouxemos, bem como ficará patente o carácter inter-universitário desta iniciativa. Não podemos deixar de elogiar a abertura manifestada pelas diversas comunidades académicas para este trabalho comum, prosseguindo a colaboração a que estamos habituados ao organizarmos em conjunto projectos de investigação, jornadas científicas, mesas redondas, workshops, provocando um peculiar dinamismo nesta área das Relações Internacionais.

Resta agradecer de novo à Fundação Calouste Gulbenkian o benefício destas magníficas instalações, bem como aos outros patrocinadores que facilitaram a realização do Congresso. Um agradecimento especial é devido à incansável Comissão Organizadora, bem como aos intérpretes que garantiram a tradução simultânea. Aos nossos convidados estrangeiros, o muito obrigado pela riqueza que nos trouxeram, bem como aos conferencistas, aos autores de comunicações, a todos os congressistas em geral. Com uma promessa: havemos de nos reencontrar!

Como citar esta Nota

Moita, Luís (2012). "I Congresso Internacional do OBSERVARE: «As tendências internacionais e a posição de Portugal»". Notas e Reflexões, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 3, N.º 1, Primavera 2012. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol3_n1_not1

Notas e Reflexões

ARTE OPERACIONAL: DE NAPOLEÃO BONAPARTE A JOHN WARDEN

Fernando Leitão

fernando.leitao@hotmail.com

Tenente-Coronel Piloto Aviador, Instituto de Estudos Superiores Militares.
Docente no Instituto de Estudos Superiores Militares
na Área de Ensino Específico da Força Aérea.
Licenciatura em Ciências Militares e Aeronáuticas pela Academia da Força Aérea,
em 1994; Mestre em Arte Operacional Militar e Ciências,
Air University, Alabama, EUA, em 2011.

A guerra forjou o mundo, do mesmo modo que um ferreiro trabalha o ferro. Na história da humanidade, tal como acontece ainda hoje, os homens têm travado batalhas de formas que mudaram ao longo dos tempos, mas onde a habilidade e o poder têm desempenhado, tal como agora, um papel fundamental. Desde cedo que os teóricos têm tentado racionalizar a guerra. Alguns falharam nessa tarefa, e foram obliterados pelo tempo. Contudo, outros conseguiram-no e ainda hoje são conhecidos e respeitados. Para além das teorias que propuseram, é também no estudo das campanhas e das guerras do passado que reside a possibilidade de aprender para o futuro. Seja pela influência da época, do contexto, ou do líder, os exércitos sempre tiveram tendência a operar de acordo com certos princípios, revelando um carácter ou características claramente perceptíveis.

Existe uma ligação óbvia entre o nível operacional da guerra, tal como o conhecemos hoje, e o campo de batalha alargado no qual os exércitos actualmente se movimentam. Desde os campos pequenos e confinados do passado, onde os cavaleiros e a infantaria manobravam de forma a alcançarem um final decisivo numa única batalha, o campo de batalha expandiu-se profundamente para territórios inimigos e, simultaneamente, para vários teatros de operações. Para além disso, o modelo último da guerra fez substituir a batalha decisiva pela campanha decisiva. Para se encaixarem neste modelo, a logística e, logo, a sustentabilidade, assumiram um alcance maior e uma importância especial (Guseiken, 2005: 4).

A magnitude destas operações fez surgir a necessidade de planeamento pormenorizado e de uma melhor organização que fornecesse ao comandante os meios necessários para poder influenciar o curso dos acontecimentos em todo o campo de batalha. Com efeito, este nível operacional de guerra combina o emprego tático de forças com os objectivos estratégicos militares e nacionais (JP 3-0, 2006: II-2).

Enquanto o primeiro produz efeitos de natureza transitória, os últimos têm um efeito duradouro e até um cariz político.



De acordo com Clausewitz, para poder planejar e conduzir uma campanha com sucesso, o general tem que ter *gênio militar* (Clausewitz, 1873: Livro 1, Cap.3). Esta perspectiva está profundamente enraizada no actual conceito de arte operacional, isto é, “a utilização de imaginação criativa por parte de comandantes e estados-maiores, apoiada nas suas capacidades, conhecimento e experiência, para conceber estratégias, campanhas e operações de grande envergadura, e organizar e utilizar forças militares” (JP 5-0, 2006: IV-1). É a partir da arte operacional e das hipóteses que nela se incluem que os comandantes materializam as suas tentativas de ultrapassar a névoa da guerra...

No fim, nem todos os modelos de arte operacional foram igualmente bem-sucedidos, revelando forças e fraquezas distintas quando testados no campo de batalha. De facto, se por um lado a tecnologia emprestou força a alguns modelos de arte operacional, por outro também acabaria por expor as suas fraquezas, quando ignoraram o contexto, e as suposições, menosprezadas as informações, se sobrepuseram à realidade. Para explicar esta afirmação, este trabalho abordará os modelos de arte operacional adoptados por militares europeus e americanos, de Napoleão Bonaparte à *AirLand Battle* e a John Warden, expondo os seus pontos fortes e os fracos. Em primeiro lugar, o texto analisa as campanhas napoleónicas e a sua influência no exterior; em segundo lugar, aborda-se a estratégia de Mahan para o comando do mar; de seguida, examina-se a Primeira Guerra Mundial. Por último, o texto analisa o modelo *AirLand Battle* e o teórico do poder aéreo John Warden.

A força dos exércitos de Napoleão residia na forma como ele compreendeu a época em que vivia. Napoleão integrou profundamente a Revolução Francesa nas suas estratégias, personificando um país em plena revolução, não só em termos de ideais como também ao nível da guerra. Esta revolução na forma de fazer a guerra resultou da sua profunda confiança nos resultados do emprego de exércitos em massa, da busca da vitória total, e da recusa em enveredar por guerras limitadas e não decisivas (Paret, 2006: 141). Esta abordagem foi concebida de forma a garantir o movimento rápido dos seus exércitos e, sempre que possível, minimizar o atrito desgaste antes da batalha decisiva com o inimigo.

Isto só foi naturalmente possível porque Napoleão desempenhou concomitantemente o papel de líder nacional e o de comandante militar. Assim, a afectação de recursos nunca constituiu um problema num país mobilizado para a guerra. Além disso, sabemos que a vitória no exterior, quando associada às características de um líder carismático, traduz-se frequentemente, no plano interno, em popularidade e em ganhos políticos (Hanson, 2010: 8).

O que distinguia Napoleão de outros líderes foi o facto de as suas estratégias estarem “em sintonia com as possibilidades da sua época, e de as ter conseguido explorar plenamente durante alguns anos” (Paret, *op. cit.*: 141). Conseguiu igualmente tirar partido da tecnologia que tinha à sua disposição, fazendo pleno uso da mobilidade da artilharia e de maior capacidade de fogo (Weigley, 1973: 79).

Para poder ser decisiva, a estratégia militar, tal como Napoleão a concebeu, exigia concentração máxima das forças em cada batalha. Iniciativa, ofensiva, movimento, e concentração de forças eram essenciais para ganhar o impulso que poderia, e na maior parte dos casos fazia-o, conduzir o exército à vitória. Mas se por um lado esta estratégia constituía um ponto forte, não obstante continha fraquezas, à medida que a



fricção e o desgaste entraram em cena. A invasão da Rússia, hoje em dia considerada um erro, expôs algumas fragilidades da estratégia de Napoleão. No caminho para Moscovo, a lenta destruição do seu exército comprometeu o efeito de massa que poderia ter alcançado. Paralelamente, numa campanha desta extensão, as comunicações tornaram-se cada vez mais difíceis, conduzindo ao declínio da capacidade de Napoleão de comandar as suas tropas eficazmente (Paret, *op. cit.*: 137).

Deste modo, mas num cenário diferente, a rebelião em Espanha revelou algumas fraquezas da estrutura napoleónica, já que o seu exército nunca foi capaz de conseguir a vitória completa. "Até os génios militares descobrem que consolidar e pacificar o que foi brilhantemente ganho no campo de batalha é muito mais difícil do que o feito original" (Hanson, *op. cit.*: 6).

Em grande parte devido à influência de Jomini¹, durante a Guerra Civil Americana os líderes militares procuraram inspiração nas conquistas de Napoleão (Weigley, *op. cit.*: 82), concentrando-se claramente nas suas vitórias e não nas derrotas. Contudo, não se aperceberam que o contexto no qual lutavam era diferente – ao contrário de França, a nação não estava mobilizada contra um inimigo externo – nem da importância dos avanços tecnológicos que entretanto tinham o corrido. O aumento do alcance das espingardas constituía uma ameaça real às unidades de artilharia tais como Napoleão as utilizava, e o comboio trouxera uma nova dimensão e significado ao conceito de mobilidade. Como resultado, as estratégias desgastadas pelo tempo não surtiram efeito, e o número de baixas foi colossal.

O século XIX foi fértil em teóricos da guerra. Alfred Thayer Mahan foi um deles, e mais uma vez a evolução do seu pensamento foi influenciada por Jomini, ao ponto de alguns terem considerado Mahan o homólogo naval daquele pensador militar (*Ibidem*: 173).

Mahan encarava o mar como o novo campo de batalha e acreditava que o objectivo da estratégia naval era poder controlá-lo (*Ibidem*: 175). Além disso, as marinhas deviam desempenhar o papel que os exércitos tinham tido até então. Devido ao facto de Mahan conceber a guerra como um negócio - Clausewitz (1873), antes dele, estabelecera a mesma comparação, devido ao conflito de interesses humanos que representa – na sua opinião, para se obter o controlo do mar era essencial garantir a utilização livre das linhas de comunicação e dominar pontos geográficos decisivos (Weigley, *op. cit.*: 175).

É um facto que as marinhas eram, nessa época, instrumentos eminentemente estratégicos com um alcance global, e que isso representava uma força deste modelo. Contudo, Mahan não soube reconhecer os avanços tecnológicos que poderiam pôr em causa o controlo do mar e tornar a sua obtenção impossível. Nessa altura já existiam torpedos, minas e submarinos, mas ele ignorou-os por não reconhecer a necessidade de navios mais rápidos (*Ibid.*: 180). Mahan também não soube perceber a diferença de contextos, concentrando-se no exemplo britânico e tentando aplicá-lo noutros sítios (*Ibid.*: 178). Consequentemente, a fraqueza deste modelo traduziu-se no facto de ele defender a expansão como forma de controlar o mar, quando na verdade estava involuntariamente a promover a dispersão e não a concentração de forças.

¹ Contrariamente ao teórico prussiano Carl von Clausewitz, que era um pensador abstracto, Antoine Henri Jomini, de origem suíça mas oficial general tanto nos exércitos francês como russo, afirmou que, de todas as mudanças possíveis na natureza da guerra, havia um conjunto de princípios que podiam ser aplicados em qualquer circunstância. Mais do que possuir a genialidade de comandante, Jomini defendia uma abordagem científica no planeamento e prática da guerra (Shy, 1986: pp 143-153).



Face às novas melhorias nas comunicações, transportes e armamento durante a Primeira Guerra Mundial, a Europa assistiu a uma mudança na forma como os exércitos se confrontaram na linha da frente. É geralmente aceite que a revolução industrial reduziu a fricção na guerra. Inovações como o caminho-de-ferro e o telégrafo tornaram mais fácil não só a mobilização e movimentação dos exércitos, como também controlar e comunicar no campo de batalha (Rothenberg, 1986: 300). Contudo, a procura de uma vitória rápida para a Alemanha, idealizada por Alfred von Shlieffen (*Ibidem*: 312), não teve êxito². Em vez disso, a Primeira Guerra Mundial tornou-se uma guerra de atrição.

Apesar de todas as melhorias que a tecnologia tornou possível, os líderes alemães foram excessivamente otimistas relativamente à velocidade que poderiam atingir na movimentação dos seus exércitos em território francês. A suposição de que aquela seria uma operação rápida confrontou-se com a realidade da guerra de trincheiras. Contra as metralhadoras estáticas, o exército francês redescobriu a artilharia, e às baixas em massa, opuseram a sua motivação e orgulho nacional. De igual forma, o poder aéreo, ainda um actor recente nessa altura, começou a demonstrar as características que influenciariam tantos a articular promessas de relevância e capacidade decisória em conflitos futuros. Os princípios da manobra rápida e da ofensiva geralmente assumem-se como verdades dogmáticas no que diz respeito à estratégia militar. No entanto, as previsões de sucesso provaram ser fatais relativamente às metas traçadas. Embora a tecnologia utilizada tenha constituído a verdadeira força deste modelo, já que as armas convencionais, os transportes e as comunicações são relevantes ainda hoje, ele assentava em suposições e acabou por não ter em consideração uma guerra de atrito como a que a Grande Guerra acabaria efectivamente por tornar-se.

Nos anos que se seguiram à guerra do Vietname, o centro de atenção das forças militares norte-americanas deslocou-se do Sudoeste Asiático para a Europa. Nessa altura, a grande preocupação e motivo de debate era como lidar com a ameaça proveniente do outro lado da Cortina de Ferro. A sugestão proposta pelo Exército, que a Força Aérea rapidamente abraçou, apresentou-se sob o nome de *AirLand Battle*. Este novo conceito revela influências desde a *Blitzkrieg* até às guerras israelo-árabes. (Citino, 2004: 258). Face à supremacia militar soviética em números no teatro europeu, e reconhecendo que um exército não pode ser forte em todos os locais, a versão anterior do *Army Field Manual 100-5*, denominado *Operations* (Operações), propunha um conceito de defesa activa (*Ibid.*: 257). Isto significava que as forças aéreas e terrestres mecanizadas teriam que travar o avanço do Pacto de Varsóvia, onde quer que tivesse lugar, quase como bombeiros que combatem vários incêndios nascentes em simultâneo (*Ibid.*). Este modelo de arte operacional, enfraquecido pelo facto de conceder toda a iniciativa ao inimigo, era sinónimo da erosão lenta e da derrota das forças ocidentais, em menor número, pelo que necessitava de ser revisto. De acordo com esta perspectiva, outras críticas deste modelo traduziam duas formas de pensamento opostas para travar o exército soviético; enquanto alguns insistiam na manobra, outros privilegiavam a guerra de atrição (*Ibid.*: 258). Outro ponto fraco deste

² O estrategista prussiano Shlieffen concebeu um plano para uma eventual Guerra em que a Alemanha seria forçada a lutar em duas frentes, como consequência dos acordos e tratados franco-russos estabelecidos entre 1891 e 1894. O seu plano, desenvolvido bastante antes da Primeira Guerra Mundial, defendia a rápida derrota dos franceses a oeste, e, em seguida, se necessário, uma redistribuição rápida de forças para combater os russos na frente oriental (Rothenberg, 1986: pp. 311-312).



modelo é que assentava em suposições, não em factos. Na realidade, partia do princípio que a União Soviética iria manter inalterado o seu plano tradicional, tanto em termos do ataque com recurso a tanques, como a nível do comportamento militar (*Ibid.*: 260).

Perante estas fragilidades, uma mudança no *FM 100-5* era mais do que bem-vinda. O novo conceito *AirLand* “tinha quatro princípios básicos: Iniciativa, Agilidade, Profundidade e Sincronização” (*Ibid.*: 262). Neste novo modelo, as lições aprendidas em conflitos anteriores, especialmente envolvendo as forças alemãs e israelitas, foram depuradas e combinadas com clássicos da teoria e da história militar, tais como Clausewitz e Liddell Hart (*Ibid.*: 263).

O conceito *AirLand Battle* representava “uma tentativa de alcançar um equilíbrio entre os fatores de manobra e a capacidade de fogo” (Skinner, 2003: 9) e, portanto, parecia ter sido adaptado de forma a extrair o máximo efeito do poder aéreo, embora este apenas desempenhasse um papel de apoiante. Ainda assim, a *AirLand Battle* beneficiou claramente da ofensiva e da integração de ataques aéreos com a manobra terrestre. Esta nova abordagem, reforçada por armamento moderno, como os novos tanques e helicópteros de ataque, parecia destinada ao sucesso.

A este respeito, os novos estrategistas aéreos, como o Coronel da Força Aérea dos Estados Unidos John Warden, tinham uma opinião distinta, antecipando uma vitória no conflito armado através da paralisia. O poder aéreo, por si só, recorrendo a uma série de ataques paralelos ao nível estratégico, poderia neutralizar o inimigo (Warden, 2011: 71). Ao encarar o inimigo como um sistema, tornava-se possível atacá-lo e vencê-lo atacando os seus centros de gravidade (Creveld, 2010: 363). Esta abordagem à forma de fazer a guerra dependia muito da tecnologia, sobretudo de munições de precisão e de aviões furtivos. Apesar da crítica que sobre si recaiu devido à obliteração do papel desempenhado pelos outros serviços militares, esta estratégia provou repetidamente o seu mérito nas Guerras do Golfo e nos Balcãs, ao ponto de relançar o poder aéreo para uma era de *glamour* e de renovadas esperanças na capacidade de decidir conflitos.

Um efeito negativo destes sucessos foi a ideia, criada na sequência da Operação Tempestade do Deserto, que a tecnologia, designadamente o poder aéreo, conduziria sempre a uma vitória rápida e limpa. É inegável que este modelo beneficiou dos princípios da ofensiva e surpresa para surpreender o inimigo. Mas apesar do seu enorme sucesso, há quem considere que o seu alcance foi limitado. Sob esse ponto de vista, as ideias de Warden limitaram-se à guerra convencional e não souberam responder aos desafios colocados pelo terreno acidentado, selva, insurgência e guerra nuclear.

Este artigo faz uma análise de alguns modelos de arte operacional, demonstrando que as suas fragilidades estão frequentemente relacionadas com falsas premissas e fraca utilização da tecnologia. Enquanto a arte operacional de Napoleão possuía as vantagens inerentes à forma como ele entendia a estratégia viável, assente numa acção ofensiva e em exércitos de massa para atacar o inimigo em batalhas decisivas, sofria igualmente de problemas de comunicação e de incapacidade para combater insurgências. Quando outros tentaram emular as suas proezas, designadamente durante a Guerra Civil Americana, não foram capazes de entender as diferenças de contexto: guerra civil ao invés de uma nação que se ergueu contra estados inimigos. Para além disso,



subestimaram o papel da tecnologia disponível, a qual revelou armas mais letais e transporte mais rápido e eficaz.

O modelo de arte operacional defendido por Mahan tinha a vantagem de ter um alcance global, possibilitando a projecção de poder em todo o mundo. No entanto, tinha alguns pontos fracos decorrentes da falha em reconhecer as possibilidades avançadas pela tecnologia de então e as circunstâncias distintas em que se inspirou: as circunstâncias do ex-império britânico dificilmente poderiam ser aplicadas à realidade norte-americana contemporânea.

Apesar de terem reconhecido o papel desempenhado pela tecnologia, as previsões de Shlieffen de uma movimentação rápida dos exércitos pela Europa provaram-se erradas face ao que se tornaria uma guerra de trincheiras, indicando que os planos para uma guerra de atrição devem fazer parte de qualquer projecto de campanha.

Da mesma forma, o modelo *AirLand Battle* combinou tecnologia com manobra. Contudo, este conceito assumia um inimigo estático e rígido, em vez de um adversário flexível e com capacidade de adaptação. Para além disso, ao conceder ao poder aéreo apenas um papel de apoio, em certa medida acabaria por limitar a sua eficácia. Contrariamente a este modelo situa-se a opinião de John Warden, que defendia o papel decisivo do poder aéreo através de ataques estratégicos aos centros de gravidade do inimigo. Este modelo de arte operacional dependia fortemente da tecnologia, mas apesar do enorme sucesso obtido no Iraque e nos Balcãs, não tinha a visão global da forma como as outras componentes militares poderiam contribuir para o resultado global da campanha. Uma limitação do modelo de Warden que é frequentemente avançada – e que conflitos recentes poderão corroer – é que o seu domínio se cingia à guerra convencional.

Este artigo demonstra claramente que o contexto, a tecnologia disponível, e a realidade, ou seja, informações precisas, ao invés de suposições, são alguns dos princípios que qualquer modelo de arte operacional deve ter em conta. Todas as vezes que um estrategista falhou em reconhecer estes princípios, foi ignorado, incapaz de materializar as suas ideias, ou, ainda pior, acabou aniquilado no campo de batalha.

Referências Bibliográficas

- Citino, Robert M. (2004). *Blitzkrieg to Desert Storm: The Evolution of Operational Warfare*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Clausewitz, Carl Von. *On War*. Translated by J. J. Graham. London, UK. N. Trübner: 1873. [Em linha]. [Consultado em 28 Dez 2011]. Disponível em <http://www.clausewitz.com/readings/OnWar1873/TOC.htm>.
- Creveld, Martin van (2010). "The Rise and Fall of Air Power." Em John Andreas Olsen (ed), *A History of Air Warfare*. Dulles, VA: Potomac Books, Inc, pp. 351-370.
- Guseiken, Thomas B (2005). *The operational art of Blitzkrieg: Its Strengths and Weaknesses in System Perspective*. Fort Leavenworth, KS: School of Advanced Military Studies.
- Hanson, Victor Davis (2010). "Introduction" Em Victor Davis Hanson (ed), *Makers of Ancient Strategy: from the Persian Wars to the Fall of Rome*. Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 1-10.



Joint Publication (JP) 3-0 (2006). *Joint Operations*, Incorporating change 2, 22 de Março de 2010.

Joint Publication (JP) 5-0 (2006). *Joint Operation Planning*.

Paret, Peter (1986). "Napoleon and the Revolution in War". Em Peter Paret (ed), *Makers of Modern Strategy: From Machiavelli to the Nuclear Age*. Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 123-142.

Rothenberg, Gunther (1986). "Moltke, Schlieffen, and the Doctrine of Strategic Envelopment". Em Peter Paret (ed), *Makers of Modern Strategy: From Machiavelli to the Nuclear Age*. Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 296-325.

Shy, John (1986). "Jomini". Em Peter Paret (ed), *Makers of Modern Strategy: From Machiavelli to the Nuclear Age*. Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 143-185.

Skinner, Douglas W. (2003). *Airland Battle Doctrine*. Alexandria, VA: Center for Naval Analysis.

Warden III, John A. (2011). "Strategy and Airpower", *Air & Space Power Journal*. Spring 2011: pp. 64-77.

Weigley, Russell F. (1973). *The American Way of War: A History of United States Military Strategy and Policy*. Bloomington, IN: Indiana University Press.

Como citar esta Nota

Leitão, Fernando (2012). "Arte operacional: de Napoleão Bonaparte a John Warden". Notas e Reflexões, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 3, N.º 1, Primavera 2012. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol3_n1_not2

Notas e Reflexões

POTÊNCIAS MÉDIAS EMERGENTES E AMEAÇAS À SEGURANÇA MUNDIAL: OS CASOS DO BRASIL E DA TURQUIA - IMPLICAÇÕES PARA PORTUGAL

Evanthia Balla

evanthiab@yahoo.com

Professora Auxiliar no Departamento de Direito da Universidade Portucalense. Investigadora no OBSERVARE e no Instituto Jurídico Portucalense. Doutorada em "Ciências Políticas e Relações Internacionais" pela Universidade Católica de Lisboa. Mestre em "Política Internacional" pela Universidade Livre de Bruxelas. Mestre em "Estudos Europeus" pela Universidade de Reading, Reino Unido. Licenciada em "Ciências Políticas e Administração Pública" pela Universidade de Atenas, Grécia. Consultora e investigadora sobre legislação da União Europeia (UE) e em oportunidades de negócio da UE em Bruxelas, Lisboa e Atenas.

O tema desta comunicação é "Potências Médias Emergentes e Ameaças à Segurança Mundial: os casos do Brasil e da Turquia – Implicações para Portugal". Dado o título, duas questões se colocam automaticamente: o que é uma potência média?; e porquê o Brasil e a Turquia?

Pode considerar-se uma potência média um estado-chave que esteja apto e disposto, em termos económicos e políticos (e com um envolvimento activo em assuntos de segurança), a projectar poder e influência para além das suas próprias fronteiras¹.

O Brasil é uma nação "irmã" de Portugal, com grandes laços históricos e culturais, um parceiro comercial de peso, e um aliado político notável. A Turquia é um actor forte, em termos políticos, estratégicos e económicos, na Eurásia, facto que também não deixa de interessar a Portugal.

Além disso, o Brasil e a Turquia (os "poderes do futuro", segundo o Presidente do Irão) chegaram a um acordo surpreendente em maio de 2010 sobre o programa nuclear iraniano². Durante a Guerra Fria, o Brasil e a Turquia eram parceiros indiscutíveis do

¹ Após a Segunda Guerra Mundial, os líderes canadianos encaravam o Canadá como média potência. Por exemplo, o Primeiro-ministro Louis St. Laurent designava o Canadá por "potência de categoria intermédia".

² Ao abrigo do acordo, o Irão enviaria 1.200kg de urânio pouco enriquecido para a Turquia, em troca de combustível para um reactor de pesquisa. O negócio não se concluiu devido a pressões políticas no Irão, já que obrigaria este país a depositar uma confiança desproporcional nas potências ocidentais (ao



ocidente, mas actualmente estas potências emergentes aparentam afastar-se, e em alguns casos até desafiar a ordem mundial convencional, marcada pela pre-eminência do mundo ocidental.

1. Mas como é que se classifica estes estados como potências médias emergentes?
2. Qual será o impacto das suas acções para a segurança e estabilidade no tabuleiro mundial, e como é que as velhas e novas estruturas políticas se podem reformar de forma a incorporar estes novos parâmetros?
3. Como é que Portugal deve agir para garantir uma ordem mundial que melhor sirva os seus interesses?

A fim de melhor responder a estas questões, esta comunicação começa por analisar os actuais desafios que se colocam à segurança global. De seguida, abordará os pontos fortes e fracos do Brasil e da Turquia e respectivo impacto para o ocidente (especialmente para os EUA e a UE – portanto, Portugal), com destaque para as melhores abordagens que Portugal deve seguir relativamente a estas realidades.

Com o fim da Guerra Fria, os estudiosos das relações internacionais têm debatido o formato da nova ordem mundial e como surgirá. Francis Fukuyama questionava-se se significaria o "Fim da História", enquanto Samuel Huntington previu o "Choque de Civilizações". Os realistas insistem que nada mudou no xadrez mundial desde Tucídides e Maquiavel, e que o Estado continua a ser o factor determinante. Joseph Nye descreve as relações internacionais como um jogo a três níveis: poder/conflicto militar, assuntos económicos multilaterais e relações transnacionais. Além disso, os ataques do 11 de Setembro em Nova Iorque e Washington fizeram emergir preocupações académicas sobre o fundamentalismo religioso e o domínio crescente da abordagem unilateral americana relativamente à política internacional (Ikenberry: 2001; Kagan: 2008; Cooper: 2003). Contudo, a análise académica tem-se debruçado comparativamente pouco sobre os imperativos destas novas potências médias emergentes. Apesar disso, a atenção dos estudiosos sobre estas potências está a aumentar gradualmente (Brzezinski: 1997; Mearsheimer: 2001; Haass: 2008; ParagKhanna: 2008).

Com o fim da Guerra Fria e início do século XXI, a ordem internacional tradicional começou a sofrer uma transformação significativa com a ascensão de novas potências económicas e regionais. Contudo, o mundo parece adaptar-se lentamente a estas novas realidades, enquanto as estruturas internacionais do pós-Guerra Fria (ONU, NATO, Banco Mundial, FMI) se mantiveram praticamente inalteradas. A actual proliferação de novos actores no cenário mundial está a causar preocupação nas capitais dos países ocidentais. De facto, enquanto na actual grave crise económica os EUA e a UE enfrentam dificuldades em sair da crise, a Ásia, a África e a América Latina estão em processo de aceleração, contribuindo mais do que nunca para a produção mundial.

concordar em entregar o seu *stock* de urânio pouco enriquecido numa única entrega, e só receber as barras de combustível para o reactor de pesquisa iraniano entre nove a dez meses depois).



Em primeiro lugar, o Brasil há muito que se considera uma potência emergente. Na verdade, um tema de destaque dos anos Lula foi a procura de reconhecimento, com recurso ao envolvimento e à negociação.

Este país tem crianças de rua, tem carnaval e tem futebol. Mas este país tem muito mais. Este país tem grandeza...este país tem tudo para ser igual a qualquer outro país do mundo. E não desistiremos deste propósito.³

De facto, o Brasil situa-se em oitavo lugar no mundo em termos da dimensão da sua economia (onde se inclui agricultura de nível internacional, sectores aeroespaciais e de biocombustíveis, e vastas reservas cambiais). Apesar da crise económica, o Brasil cresceu 5 por cento em 2010. O Brasil também ocupa o quinto lugar a nível global em área e população, e está entre os dez maiores produtores de petróleo e gás. O Brasil é um país com amplos recursos ambientais, incluindo vastos depósitos minerais, uma biodiversidade rica, e os maiores recursos renováveis de água doce do planeta.

Nos últimos anos, o Brasil tem estado muito activo no plano internacional, agindo como mediador na defesa dos interesses do Sul vis-à-vis o Norte, e como promotor de alianças Sul-Sul.

Na verdade, o Brasil é a maior potência regional da América Latina⁴ e uma grande potência emergente, fazendo parte dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China, e África do Sul). De acordo com Goldman Sachs, o potencial económico dos BRICS é tal que poderá fazer parte das quatro economias mais dominantes até ao ano de 2050⁵.

Com base no conjunto de pontos fortes referido anteriormente, a estratégia da política externa brasileira assenta sobretudo nas seguintes prioridades;

- a) Crescimento económico (a riqueza petrolífera colocará o Brasil no grupo dos países desenvolvidos)
- b) Crescente capacidade nuclear⁶
- c) Estatuto internacional: Ocidente (EUA/ ONU) + relações Sul-Sul

No que diz respeito ao crescimento económico, o Brasil foi umas das economias do G20 com um crescimento mais rápido em 2010, ultrapassando algumas nações desenvolvidas tradicionais. De uma média de crescimento anual de 1,7% entre 1998 e 2002, a economia brasileira começou a crescer à volta de 4% entre 2003 e 2010, tendo reunido as condições para alcançar um crescimento médio acima dos 5% entre 2011 e 2014⁷. Assim, o principal trunfo do Brasil continuará a ser a sua economia florescente,

³ Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Itamaraty, Brasília, 18 de Setembro de 2003.

⁴ Ministro Brasileiro das Finanças, Perspectiva Económica Brasileira, Edição Especial | Ano de 2010.

⁵ Goldman Sachs Group, Inc. Website oficial: <http://www2.goldmansachs.com/our-thinking/brics/index.html> último acesso em: 11.11.2011.

⁶ Os recursos conhecidos do Brasil ascendem a cerca de 278,000 toneladas de urânio – 5% do total mundial. Todo o urânio extraído é usado internamente após conversão e enriquecimento no exterior.

⁷ Ministro Brasileiro das Finanças, Perspectiva Económica Brasileira, Edição Especial | Ano de 2010.



elemento decisivo para a sua actividade diplomática nas áreas do comércio, política e económica.

No que diz respeito à energia nuclear, o Brasil não tem um arsenal nuclear e define-se como anti-hegemónico. Contudo, nos últimos anos temos assistido a um interesse acrescido por um poder militar mais endurecido, incluindo o desenvolvimento de um submarino nuclear. Simultaneamente, ao abraçar publicamente a questão do Irão, pôs em causa a determinação do país na prevenção da proliferação nuclear.

Contudo, o Brasil continua a gozar de boa reputação na qualidade de membro de todos os principais regimes nucleares, é signatário do Tratado de Tlatelolco⁸, que proíbe as armas nucleares na América Latina, e encontra-se impedido pela sua própria constituição de desenvolver um arsenal atómico.

Relativamente ao estatuto global e posicionamento do Brasil, a procura de reconhecimento assenta sobretudo numa relação Norte-Sul (principalmente com aliados antigos, como os EUA & UE/ + organizações internacionais ocidentais) e no activismo de cooperação Sul-Sul.

O Brasil é membro fundador das Nações Unidas e tem sido um bom parceiro do Ocidente desde a Segunda Guerra Mundial⁹, membro da "ordem liberal" do pós-1945 que ligava os Estados Unidos com os seus aliados e parceiros da Guerra Fria. Este sistema americano consistia em alianças transatlântica e transpacífico, e envolvia uma rede intensa de normas e instituições nas áreas da segurança, política, e economia, juntamente com um conjunto de acordos multilaterais e instituições (instituições BrettonWoods, OCDE, OMC, e a Organização das Nações Unidas).

A promoção da cooperação Sul-Sul está igualmente no topo da agenda da política externa brasileira.¹⁰ O Brasil assegurou um lugar no G20, tornou-se mais musculado na coligação dos BRICS, e está envolvido na diplomacia do Médio Oriente.

Em relação aos BRICS, deixamos um breve comentário que sublinha as novas dinâmicas na arena mundial e a necessidade de mudança: há alguns dias, a Reuters anunciou que os BRICS estão na disposição de investir na zona euro através do FMI. As principais potências económicas emergentes apelaram igualmente à reforma das instituições financeiras internacionais de forma a darem uma voz mais activa aos países

⁸ Tratado para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe. O Brasil é parte do Tratado de Tlatelolco desde 1967. A não-proliferação Brasil é parte do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (NPT) desde 1998.

⁹ É interessante notar que o Brasil se encontra entre os vinte principais contribuidores para as operações de paz das Nações Unidas, tendo participado em esforços de manutenção da paz no Médio Oriente, no antigo Congo Belga, Chipre, Moçambique, Angola, e, mais recentemente, em Timor Leste e no Haiti. Entre 2010 e 2011, o Brasil ocupou um assento não-permanente no Conselho de Segurança para um mandato de dois anos. O Brasil e o Japão foram eleitos mais vezes para o Conselho de Segurança do que qualquer outro Estado membro da ONU.

¹⁰ A promoção da cooperação Sul-Sul, tal como se reflecte em iniciativas como o Fórum Brasil-África, reuniões regulares com países árabes, um número crescente de embaixadas brasileiras em países africanos, e o lançamento do fórum de diálogo IBSA, uma aliança entre as potências do Sul, Índia, Brasil e África do Sul. Relativamente à iniciativa IBSA, foi estabelecida em Junho de 2003 com o objectivo de aumentar a cooperação trilateral em áreas chave como o sector energético e o comércio, e de alcançar maior impacto na arena global. Recentemente, o fórum de diálogo IBSA inaugurou a Cooperação para o Desenvolvimento IBSA, no contexto do Programa do PNUD para a cooperação Sul-Sul. O fundo tem o apoio financeiro do PNUD e encontra-se actualmente a levar a cabo dois projectos chave: recolha de lixo em Port-au-Prince, Haiti; e assistência agrícola na Guiné-Bissau. Outros projectos, por exemplo, em territórios na Palestina, estão em discussão.



em desenvolvimento, afirmando que o grupo ao qual pertencem era vital para alcançar uma nova ordem mundial.

Outro exemplo da dinâmica de mudança na arena global é o facto de, devido à crise financeira mundial, a balança comercial bilateral entre o Brasil e os EUA se ter tornado negativa (*deficit*). O Brasil compensa os resultados negativos aumentando as suas exportações para os países BRICS¹¹.

Em termos regionais, o Brasil é um dos membros fundadores do Mercosul, criado em 1991, uma comunidade económica juntamente com a Argentina, Paraguai e Uruguai. No entanto, o Brasil não é um representante natural da América Latina¹².

Ao mesmo tempo, há um objectivo que ainda lhe escapa: ser membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. A última Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos declara que *"As instituições internacionais devem representar o mundo do século XXI de forma mais eficaz, e conceder uma voz mais activa – e com responsabilidades acrescidas – às potências emergentes"*¹³. A agenda de reformas de Obama presumivelmente inclui o alargamento do Conselho de Segurança da ONU, que é a instituição mais importante do mundo. Contudo, os EUA temem que os novos membros diluam a influência norte-americana e enfraqueçam as medidas do Conselho. De facto, o comportamento imprevisível do Brasil sugere que as potências emergentes nem sempre poderão obedecer aos desígnios de Washington, mesmo sendo democracias, e que as suas políticas possam gradualmente influenciar o novo cenário de segurança¹⁴.

Actualmente, a estrutura de poder do mundo é tal que uma série de países importantes que precisam de estar no centro da acção não o estão. O Brasil merece lá estar com base no tamanho da sua população e na dimensão da sua economia, e não com base numa ordem mundial antiquada. Seguramente, o Brasil irá prosseguir o seu interesse nacional, à semelhança de qualquer país. Espera-se que, em conformidade com este interesse, em alguns casos se traduza por uma perspectiva consistente com a de outras economias em desenvolvimento, e, noutros casos, que seja representativa do ponto de vista do mundo desenvolvido.

Dada a situação de mudança (interna e externa) que o Brasil atravessa, e a alteração no contexto internacional (incluindo a redução do papel dos EUA e da UE e a importância crescente da China e da Índia), a política brasileira continuará, de forma geral, a elevar o seu perfil global¹⁵. E é do interesse do Ocidente levar esta lição tão a sério quanto possível – incluindo, portanto, a não exclusão destes actores.

¹¹ Ministro Brasileiro das Finanças, Perspectiva Económica Brasileira, Edição Especial | Ano de 2010.

¹² Algumas questões serão cruciais para o futuro, tais como: estará o Brasil preparado para assumir a liderança num continente integrado e a fornecer ajuda económica a países como o Paraguai e a Bolívia? Estará disposto a mediar disputas entre países vizinhos (Bolívia e Chile, por exemplo, ou entre a Argentina e o Uruguai)? Estará disposto a utilizar as suas forças de segurança para ajudar os países vizinhos afectados por acções criminosas e/ou revoltas?

¹³ Governo dos Estados Unidos, "Estratégia de Segurança Nacional 2010", website oficial da Casa Branca http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf, acedido pela última vez em: 11.11.2011.

¹⁴ As boas relações entre o Brasil e o Irão servem os interesses de ambos os países. O Brasil beneficia de uma grande fatia de vantagens económicas, que poderão aumentar no futuro. A relação com o Brasil é certamente útil para a imagem internacional do Irão.

¹⁵ O governo da presidente Dilma Rousseff irá prosseguir, em linhas gerais, as orientações traçadas por Lula.



Portugal, dadas as suas ligações culturais e económicas com o Brasil, onde se inclui uma língua comum e uma elevada interacção financeira (mercado aberto e investimentos), deverá agir como uma ponte e como facilitador do diálogo entre o velho e o novo mundo. Portugal tem uma vantagem comparativa que deve explorar.

Da mesma forma, a direcção que tomarem os planos da futura política externa da Turquia é de grande importância tanto para os EUA como para a UE, daí para Portugal.

O PIB da Turquia deverá ultrapassar o trilhão de dólares americanos até 2015. A Turquia ocupa o décimo quinto lugar em termos de PIB e o décimo quarto em PIB *per capita* entre os maiores países, o que significa que tem a vantagem dos números. A população jovem e em crescimento da Turquia alimenta a expansão do seu volume comercial e a ascensão da classe média. A Turquia é um país com uma importância estratégica, sendo que é uma ligação natural e uma ponte para os mercados do Cáucaso, Ásia Central, Balcãs e Golfo Pérsico. A Turquia serve de porta de entrada aos recursos energéticos, tais como os gasodutos e oleodutos na região. Do ponto de vista comercial, a Turquia faz parte da UE e potencialmente estará plenamente integrada na EU. Assim, a trajectória dos planos futuros da política externa da Turquia é muito importante, tanto para a América como para a Europa, e, como resultado, terão um peso importante nas novas medidas de segurança globais¹⁶.

A Turquia é um velho parceiro-chave dos EUA e membro das principais organizações internacionais: foi membro fundador das Nações Unidas em 1945; membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas em 2009-2010; membro da NATO (segundo poder militar após os EUA) desde 1952; um dos membros fundadores da OECE em 1948, que se tornou a OCDE em 1961; membro da união adunadeira da UE desde 1996; membro da Organização Mundial do Comércio; participante activo em organizações importantes como o Banco Mundial, International Finance Corporation (IFC), Banco Islâmico de Desenvolvimento. Tanto o Banco Mundial como a IFC usam a Turquia como um polo para servir regiões mais amplas.

A Turquia é igualmente um estado muçulmano detentor de um sofisticado sistema financeiro e comercial. Assim, desfruta de muitas vantagens em termos de actividades comerciais com os vastos mercados na sua vizinhança. Da mesma forma, os recursos energéticos dos países árabes e da Ásia Central constituem um poderoso elemento para a economia turca. Além disso, a Turquia tem conduzido uma política de charme a leste nos últimos anos. De facto, ao melhorar as suas relações com o Irão, a Turquia reforça o seu valor de porta de entrada para o Ocidente, interage com o mundo árabe e promove os seus interesses económicos. Mais recentemente, a Turquia apelou para a mudança no Egipto e subscreveu a intervenção da NATO na Líbia, assim como apoiou a oposição ao regime de Assad na vizinha Síria.

No entanto, a política externa turca foi censurada em algumas partes do ocidente, especialmente por parte da América. Os críticos em Washington recordam a refusa turca em 2003 em permitir que tropas americanas atravessassem o seu território na invasão do Iraque. Hoje em dia, acusam o governo turco de voltar as costas à União Europeia e à NATO. Recentemente, tem havido algumas divergências relativamente à exploração de gás greco-cipriota e israelita no mediterrâneo oriental. Os críticos também apontam o tratamento duro dado aos curdos da Turquia e ao tratamento

¹⁶ "Global Advantage of Turkey", DEIK, BCG, (Boston Consulting Group), Setembro de 2011.



suave para com o Irão, especialmente após o acordo de 2010.¹⁷ Acima de tudo, acusam a Turquia de deixar de ser um amigo fiel de Israel, o único amigo ocidental de longa data, e uma democracia firme na região, para passar a ser um rival.

A cimeira de Helsínquia do Conselho da UE concedeu à Turquia o estatuto de país candidato em 1999. Mas em 2004 a UE iniciou discussões apenas sobre uma “parceria privilegiada” em vez de adesão plena da Turquia. Ao mesmo tempo, a recusa dos Estados Unidos em apoiar a atitude da Turquia em relação aos curdos no norte do Iraque tornou a relação da Turquia com os EUA bastante tensa. Desta forma, o país de repente ficou sem qualquer garantia que tanto os EUA como a UE assegurariam os seus interesses. Esta necessidade, aliada ao desejo de permanecer estrategicamente relevante, irá determinar a futura política externa da Turquia¹⁸.

Na verdade, o Médio Oriente, os EUA e a UE estão a orientar-se por políticas concebidas para servir um ambiente de segurança de guerra fria que já não existe. A Arábia Saudita e Israel têm sido os parceiros mais próximos dos Estados Unidos há meio século. Mas as alianças e as parcerias produzem estabilidade quando refletem realidades e interesses. Os EUA deveriam procurar mais parceiros no Médio Oriente, e a Turquia tem sido uma escolha. Há muito que é aliada da NATO, e é uma democracia capitalista florescente, exercendo uma influência única no mundo islâmico. A Turquia tem vindo a pressionar os EUA para que mude a sua abordagem para com o Irão e abandone a sua política de ameaças e sanções, sugerindo uma abordagem que reconheça o novo papel do Irão e lhe dê uma participação na segurança regional. Recentemente, a Índia fez o mesmo apelo aos EUA. O mundo ocidental deve definitivamente levar em consideração estes apelos.

OS EUA e a UE têm que redefinir as suas relações com a Turquia, permitindo-lhe desempenhar um papel mais activo na região. Simultaneamente, é indispensável que a Turquia tente seriamente resolver os seus problemas com os países vizinhos se quer desempenhar um papel positivo na região.

A crescente influência internacional da Turquia torna-a um parceiro potencialmente interessante para Portugal. Assim, Portugal tem que continuar a conduzir uma abordagem empresarial e negociações políticas produtivas com a Turquia.

Em particular, Portugal poderia trabalhar com a Turquia no reforço do contributo e participação deste país nas instituições e mecanismos da ONU, desde a construção da paz às alterações climáticas, da não-proliferação à justiça internacional. Há uma necessidade real de ajudar as ONGs turcas a desenvolver contactos e intercâmbios internacionais, o que poderia ser conseguido convidando representantes das ONGs turcas a participar em encontros internacionais e ajudando a estabelecer programas de monitorização da política externa da Turquia.

¹⁷ Para a Turquia, o apoio à reforma no Irão na década de noventa foi motivado pelo auto-interesse, como a melhoria das relações económicas, particularmente no sector energético, e a cooperação bilateral no tratamento da questão curda, entre outras coisas. As relações da Turquia com o Irão são actualmente complicadas pela dificuldade em equilibrar os interesses comerciais – que aumentaram de \$1 bilhão em 2000 para \$10 bilhões em 2009 – com os interesses inerentes aos seus compromissos enquanto aliado do Ocidente.

¹⁸ Actualmente, este aspecto também levanta a seguinte questão: de que forma é que a instabilidade no Médio Oriente poderá afectar os interesses comerciais da Turquia? A tensão entre os interesses comerciais da Turquia e as suas aspirações regionais reflectiu-se na reticência com que a Turquia concordou com uma intervenção militar da NATO na Líbia na primeira metade de 2011.



*A disposição para a agressão não é intrínseca aos estados; pelo contrário, é fruto da constante busca pela sobrevivência num mundo de incertezas, com capacidade militar ofensiva, e uma distribuição de poder em mudança*¹⁹.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aron, Raymond (1974). *The Imperial Republic; the United States and the World, 1945-1973*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall
- Brzezinski, Zbigniew (1997). *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books, October 1997
- Chua, Amy (2009). *Day of Empire*. New York: Anchor Books
- Cooper, Robert (2003). *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first century*. London: Atlantic Books
- Ikenberry, John (2001). *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*. Princeton: Princeton University Press, 2nd edition
- Kagan, Robert (2008). "The September 12 Paradigm, America, the World, and George W. Bush", *Foreign Affairs*, Vol 87, Nº 5, September-October, Available at: <http://www.foreignaffairs.com/articles/63564/robert-kagan/the-september-12-paradigm> [last access: 01.12.2008]
- Khanna, Parag (2008/9). *The Second World: Empires and Influence in the New Global Order*. Random House
- Kupchan, Charles (2003). *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-First Century*. New York: Alfred A. Knopf
- Mead, Walter Russell (2010). *Terrible Twins: Turkey, Brazil and the Future of American Foreign Policy*, 05 June
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton
- Moïsi, Dominique (2009). *The Geopolitics of Emotion*. New York: Doubleday
- Morgenthau, Hans (1967). *Politics Among Nations: The struggle for Power and Peace*, New York: Knopf
- Nye, Jr. S. Joseph (1988). "Neorealism and Neoliberalism", *World Politics*, vol xl, January: 235-51
- Paul, T.V.; Wirtz, James and Fortmann, Michael (2004) (eds). *Balance of Power Theory and Practice in the 21st Century*. Stanford: Stanford University Press: 360-74.
- Russell, Bertrand (1962). *Has Man a Future? And Which Way to Peace*. New York: Simon & Schuster
- Sandole, J D Dennis (2009). "Turkey's unique role in nipping in the bud the 'clash of civilizations". In *International Politics*, Nº 46, September: 636-655
- The Economist (2010). *Rethinking the "third world"*, Jun 10th

¹⁹ The Tragedy of Great Power Politics, John J. Mearsheimer, Nova Iorque: W. W. Norton, 2001.



Waltz, K. N, (1979). *Theory of International Politics*. New York: Random House

Waltz, Kenneth N. (2000). "Structural Realism after the Cold War". In *International Security*, Vol 25, Nº 1 (Summer 2000): 29

Wilson, Woodrow (s.d.) *A Day of Dedication: The Essential Writings and speeches of Woodrow Wilson*. New York: Macmillan

Como citar esta Nota

Balla, Evanthia (2012). "Potências médias emergentes e ameaças à segurança mundial: os casos do Brasil e da Turquia - implicações para Portugal". Notas e Reflexões, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 3, N.º 1, Primavera 2012. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol3_n1_not3

Notas e Reflexões

O CRIME ORGANIZADO GLOBALIZA O CONTO DO VIGÁRIO

René Tapia

reneluis@iol.pt

Chileno naturalizado português. Doutoramento em economia pela Universidade Jules Verne de Amiens. Especializado em Economia Política da Droga. Tem várias publicações neste campo e participou em conferências, com investigações em Off-shores e Corrupção. Docente em várias Universidades, entre as quais Algarve, Coimbra e Lisboa. Estuda actualmente o Crime Organizado "*L'argent apoudri*". Destanne De Bernis.

"L'argent apoudri".

Destanne De Bernis

Em Setembro de 2007, a EUROPOL e agências de regulação e protecção dos consumidores de Austrália, Bélgica, Canadá, Holanda, Nigéria, Reino Unido e Estados Unidos constituíram o IMMFWG, Grupo de Trabalho Sobre a Fraude Internacional do "Marketing de Massa" (*The International Mass-Marketing Fraud Working Group*), tendo por objectivo trocar informação e coordenar as operações fronteiriças para detectar, apreender e anular a fraude do marketing de massa, assim como melhorar a informação pública sobre os esquemas internacionais que operam em África, América do Norte e Europa, assim como no Brasil, Costa Rica, Emiratos Árabes, Filipinas, Hong Kong, Índia, Israel e Tailândia. Uma ameaça criminal global incisiva que afecta cada ano milhões de pessoas e empresas de todo o mundo, que perdem dezenas de biliões de dólares e o bem-estar financeiro pessoal e o das famílias. Em Junho 2010, o Grupo apresentou o seu Relatório "**Mass-Marketing Fraud: A Threat Assessment**", no qual este artigo está baseado.

A fraude do marketing de massa utiliza a internet, correio, rádio, programas televisivos, grandes concentrações de pessoas ou ainda o rumor "de orelha a orelha"; mas qualquer seja o meio empregado terá sempre estas duas características:

- 1)** o esquema consiste em persuadir uma vítima a transferir dinheiro ou valores ao criminoso na base de uma promessa de lucros ou bens ou serviços valiosos que nunca receberá na prática;



- 2) o comando criminal aplica o esquema a muitos indivíduos ou empresas, com o objectivo de maximizar o rendimento. O esquema usa uma variedade de truques (*itches*), tais como lotarias ou cautelas ganhadoras, oportunidades de investimentos, negócios que envolvem cheques de contrafacção, ou “romances”.

As perdas com a fraude do Marketing de massa

Como a maioria das vítimas da fraude do marketing de massa não a denunciam, seja por vergonha seja para não ver-se envolvidos em esquemas de corrupção, não existem estatísticas confiáveis para apreciar a magnitude deste tipo de fraude ao nível global. As autoridades britânicas estimam que apenas cinco por cento das pessoas denunciam as ofertas fraudulentas e uma investigação no Canadá, em 2007, encontrou que nove de cada dez vítimas não a comunicam às autoridades. Mas outros métodos de cálculo levam a pensar que as perdas induzidas situam-se nos dez biliões de dólares cada ano. A Agencia para o Comercio Justo do Reino Unido estimou, em 2006, que 3,2 milhões de pessoas (6.5% da população adulta) foram vítimas do esquema do marketing de massa, com perdas totais de £3,5 biliões. Estudos semelhantes, mas não comparáveis, existem para outros países, como a Austrália, Bélgica ou os Estados Unidos, sempre denunciando o engano de milhões de pessoas e envolvendo milhões de dólares (incluindo esquemas de lotarias estrangeiras, “preços de promoção” ou fraudes pela internet)¹.

Mas as vítimas da fraude não só suportam custos financeiros ou perdas das suas poupanças e até das habitações, como também riscos físicos que podem chegar à depressão ou ainda o suicídio. O só contacto com o esquema pode evoluir para ameaças ou o rapto para pedir resgate. Todavia, existem registos de casos em que a família abusou fisicamente de um sequestrado por ter tido que pagar um elevado montante pela sua libertação. Muitas pessoas hipotecam ou vendem a casa para entrar no esquema ou pagar a dívida contraída, com a conseguinte perda do imóvel. Existe mais uma consequência económica grave para o comércio legítimo e a instituição da confidencialidade dos dados bancários ou comerciais: muitas vítimas da fraude do marketing de massa mudam o comportamento perante as compras e a atitude com o uso de cartões de crédito, utilizando estes menos assim como as compras “online”.

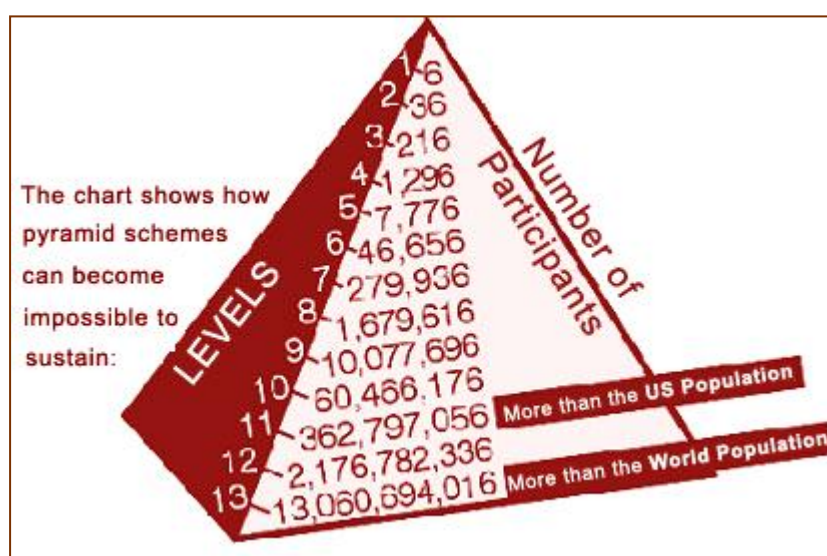
Esquema do investimento em pirâmide

Desenvolvido pelo mafioso Carlo (*Charlie*) Ponzi nos Estados Unidos na década dos 20 e ultimamente por Bernard Madoff, ou ainda “Dona Branca”, em Portugal década dos 80, foi reinventado com a liberalização dos países do leste. É um sistema que funciona no curto prazo com os primeiros investidores, mas que acaba na bancarrota para a maioria dos incautos angariados. Oferece elevados rendimentos a custa dos novos investidores e funciona na medida que estes aumentam exponencialmente, o que é estatisticamente insustentável, pois um elementar cálculo matemático demonstra que

¹ A rede “Sentinela do Consumidor” da United States Federal Trade Commission (FTC) recebeu 630.604 denúncias em 2009, que totalizavam US\$1.715.973.109, ou seja uma média de US\$2.721 por pessoa. No mesmo ano, o Centro Antifraude do Canadá contabilizou mais de 40.000 queijas, somando quase 60 milhões de dólares, enquanto na Austrália foram mais de 20.000 e totalizaram 70 milhões de dólares (The International Mass-Marketing Fraud Working Group, “Mass-Marketing Fraud: A Threat Assessment”, p. 5).



uma dúzia de iterações requer a participação de toda a população mundial. É um pagamento ou promessa de pagamento de elevados juros à custa do dinheiro dos próximos investidores. Vários destes esquemas têm sido descobertos ultimamente e só em 2009, apenas nos Estados Unidos, totalizaram US\$16.5 bilhões. Ponzi iniciou o negócio com US\$5.000 e tinha depósitos de 1 milhão quando foi descoberto seis meses depois. Madoff foi descoberto em consequência da crise financeira de 2007 e condenado a 150 anos de prisão por fraudes que totalizaram US\$65 bilhões². Maria Branca dos Santos iniciou as suas actividades nos finais dos anos 70 e, quando foi descoberta, em 1984, tinha angariado 17,5 bilhões de Escudos (US\$130 milhões da época)³.



Fonte: <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/2/2d/PyramidSchemeMS.jpg>

Globalização da fraude do marketing de massa

Embora alguns vigaristas aplicam os esquemas de fraude nas suas próprias localidades, em especial o *Ponzi*, investigações recentes indicam que os esquemas da fraude do marketing de massa actuam numa variedade de países da África, da América do Norte, Central e do Sul, da Ásia e Médio Oriente e da Europa, mas com uma série de semelhanças na sua aplicação, tais como: escolher vítimas em países diferentes (veremos na continuação que esta fraude é dominada pelo crime organizado internacional), internacionalização da lavagem do dinheiro obtido, contratação de empresas legais para as funções de preparação da fraude (p. ex., impressão de lotarias falsas, execução de encomendas).

O crime organizado em acção

Este tipo de fraude pode ser aplicado por um indivíduo ou um pequeno grupo, variando em complexidade e tamanho, segundo a sua natureza e estrutura, mas investigações

² <http://losangeles.fbi.gov/dojpressrel/pressrel10/la011210.htm>

³ A partir de então os esquemas em pirâmide oferecidos por empresas a eventuais consumidores passaram a ser considerados "prática comercial desleal" e legalmente proibidos (D.L. 57/2008).



recentes revelam que, ultimamente, o crime organizado, tal como a *Cosa Nostra* norte-americana, ou as máfias nigerianas e jamaicanas, dirigem ou facilitam os esquemas da fraude de massa, beneficiando da sua elaborada estrutura empresarial⁴. O crime organizado pode controlar todo o processo ou fornecer “serviços especializados” (documentos ou “sites” falsos, lavagem, listas de pessoas, instrumentos financeiros, etc.), correndo, comparativamente, um risco menor de ser detectado, ou da penalização potencial.

O Processo

Está demonstrada pelos serviços de investigação penal a natureza internacional desta fraude e de alianças mafiosas na sua organização e controlo, que subcontratam empresas e empregados para oferecer produtos e serviços de aparência real, assim como a utilização de sofisticadas tecnologias de comunicação e processamento, com experiência no desvio e ocultação de mercadorias e dinheiro. As vítimas são contactadas pelo correio, via internet (a mais utilizada), rádio e televisão, ou ainda pessoalmente, sendo que na maioria dos casos a solicitação se inicia pelo telefone⁵.

Os Meios

Esta fraude requer uma variedade de meios para encontrar e comunicar com a vítima, obter e legitimar procedimentos ilícitos, assim como evitar ser descoberto e investigado. Primeiro tem que ser contactada a potencial vítima, seguindo os procedimentos indicados supra. Na acção são precisos:

- 1) Empresas legais de serviços, que podem ou não conhecer o carácter fraudulento do negócio para que são contratadas, ou empresas virtuais, com ou sem endereço ou telefones reais, necessárias para imprimir, empacotar, transportar, enviar ou receber documentos falsos;
- 2) Listagem de pessoas, que podem ser compradas a outras empresas de marketing, com nomes e contacto sob quaisquer critério de organização;
- 3) Procedimentos de pagamentos, muitas vezes dissociados da natureza da fraude para facilitar à vítima a recollecção do dinheiro (transferência bancária, cheques datados, cartão de crédito);

⁴ O crime organizado internacional, que convive misturado com os negócios legais, participa nas mais variadas actividades do circuito económico: desde o financiamento até a grande distribuição, passando pela produção e transporte, mas o pequeno comércio ou distribuição de rua é deixado ao “pequeno crime” ou “crime de rua”, controlado pelo crime organizado, mas realizado por pequenos grupos ou bandos associados por alguma característica comum: bairro, etnia, etc. (R.T.).

⁵ VoIP (*Voice over Internet Protocol*), criado em 1974 pelos matemáticos norte-americanos, engenheiros em informática doutorados em comunicação, Vinton Cerf, vice-presidente da Google, e Robet Kahn, um dos criadores da Internet, começou a desenvolver-se em 2004 como marketing de massa. É o protocolo normal de quaisquer utilizadores de internet, que usa esta tecnologia para receber mensagens escritos e falados. O Protocolo de Voz via Internet tem diversas aplicações (chamadas grátis entre certos utilizadores, SMS, mensagens, multimédia), mas a sua natureza técnica dificulta localizar geograficamente os utilizadores e é susceptível de violação. Uma “plataforma” de números de clientes de uma empresa pode ser vendida por esta a outra ou ser interceptada. Como as vozes são digitalizadas e transmitidas como um “packet” comprimido, que o receptor reproduz como um fluxo, tecnologias sofisticadas permitem utilizar uma plataforma desde o estrangeiro, simulando uma chamada local ou nacional, para vender um produto, oferecer um serviço, ou solicitar ajuda humanitária. (R.T.).



- 4) Métodos de comunicação e redes. A sofisticação desta fraude requer o acesso a uma panóplia de instrumentos de comunicação em rede: cartas telefónicas, telefones celulares, internet cafés, conta em correio electrónico, bases de dados e armazenamento de dados computadorizados e aprimorados, etc., que dificultam a identidade do usuário. Existem casos comprovados de uso transatlântico da Internet ou VoIP simulando chamada local;
- 5) Documentos de identificação falsos. Absolutamente necessários para abrir uma conta bancária, instalar serviços telefónicos para contactar as vítimas, levantar encomendas do correio, alugar escritórios para a aparência da fraude. Os passaportes, cartas de identidade e de condução ou licenças para trabalhar, são adulterados na confecção e nos dados pessoais e muitos vigaristas possuem várias identidades, chegando ao caso de um grupo de malfeitores utilizar uma identificação comum para dificultar a localização do vigarista e a intercepção da rede. Documentos oficiais, como cheques ou outros, privados e do governo, também são falsificados;
- 6) Método para evitar a investigação policial da fraude. Uma vez inteirada a vítima, o vigarista muda de método, assumindo nomes falsos, em muitas ocasiões como representante de prestigiadas organizações e criando endereços electrónicos inexactos. Alguns grupos actuam promovendo simultaneamente uma oferta falsificada e mudam rapidamente de produto quando é descoberta;
- 7) Roubo de identidade e lavagem de dinheiro são os pontos críticos dos esquemas de fraude. As listagens de potenciais clientes podem ser compradas a outra empresa ou roubadas, mas utilizadas com outros fins, ao que se pode acrescentar a falsificação de documentos de empresas oficiais. Uma vez na posse dos nomes e dados pessoais e financeiros dos clientes, também podem ser utilizados de maneira fraudulenta, simulando compras ou utilizando os nomes sem autorização, ou até falsificando documentos de identificação, ou violando as bases de dados. Uma vez na posse do dinheiro, utilizam serviços financeiros formais ou informais, legais ou ilegais, domésticos ou internacionais e *off-shore*, para transferir o dinheiro ao destino final.

Todos estes procedimentos: escolha de vítimas, origem do dinheiro, beneficiários e destino da fraude, assim como os métodos, são mantidos em grande sigilo para impedir às autoridades descobrir não só a burla, como os montantes em jogo. Por este motivo, as formas de pagamento solicitado são dinheiro, cheque, ordens de pagamento, transferências, débitos bancários ou carregamento de cartões de crédito, variando segundo a situação particular. Muitas vezes o dinheiro muda de forma e de mãos, até o destino final, para ocultar este, que inclui o enriquecimento pessoal e o investimento em novos esquemas. Algumas vítimas ficam a trabalhar conscientemente com os criminosos, na esperança de recuperar parte do dinheiro perdido⁶. Não está demonstrado que o dinheiro seja utilizado no tráfico de armas ou de drogas.

⁶ As vítimas da fraude são exploradas para receber e lavar dinheiro de outras vítimas ou instrumentos financeiros falsos, realizando transferências e depósitos, ou aceitando utilizar cheques falsos, ou vender mercadorias roubadas, ou pagar-lhas com cartões de crédito roubados, ou exportar-lhas e servir como fiador perante empresas estrangeiras (p. 23).



Uso de violência

O conto do vigário é uma fraude não violenta por natureza, mas alguns grupos utilizam táticas coercitivas em vítimas que não cooperam. Muitas vezes a violência é exercida contra membros do grupo e contra outros grupos.

A modo de conclusão

A fraude do marketing de massa internacional é uma ameaça mundial para as pessoas, as empresas e as instituições financeiras. Explorando o sistema financeiro globalizado, as redes de comunicação e os mercados, ocultando a origem das operações e os procedimentos ilícitos, comprometem os negócios legais quando apoiantes inconscientes das actividades criminosas. O crime organizado crescentemente inicia, facilita e lucra desta fraude, extraíndo bilhões de dólares de consumidores vulneráveis no mundo. Os esquemas alteram-se e adaptam-se para iludir as investigações e responder aos consumidores cientes dos esquemas da fraude.

Em resumo, sobre a natureza, alcance e impacto da Fraude do Marketing de Massa, os investigadores alertam para a sua ameaça criminal global, com magnitudes de dezenas de bilhões de dólares cada ano. Para as vítimas, o perigo estende-se para além das perdas dos fundos ou poupanças, incluindo riscos ou agressões físicas, perdas da habitação, estados depressivos e ainda a possibilidade de cometer suicídio. Esta fraude tem um impacto substancial na economia e nos mercados ao minar a confiança nos consumidores e na legitimidade dos negócios. Este é um crime internacional de organizações mafiosas.

Sobre os métodos e técnicas, pode-se dizer que é crescentemente internacional e de alianças entre grupos, envolvendo bilhões de dólares anualmente e contactando vítimas por todos os meios de comunicação (correio, internet, telefone, TV, rádio) e pessoalmente, utilizando variados recursos difíceis de detectar pela justiça, abarcando negócios legais, listas de pessoas, meios de comunicação, processos de pagamento e documentos de identificação falsos e instrumentos financeiros contrafeitos, incluindo lotarias, cheques, dinheiro e contratos de trabalho. Os agentes da fraude adaptam-se e mudam rapidamente de métodos e técnicas para fugir à justiça e aos clientes desconfiados e diminuir o risco de serem descobertos.

A identidade e a lavagem são os pontos cruciais dos esquemas e uma saída perturbante é a utilização das vítimas para receber e lavar fundos ou receber ou aplicar instrumentos financeiros falsos. Sendo uma actividade criminosa não violenta, a violência pode ser exercida sobre vítimas não cooperantes, ou no interior do grupo criminosos e ainda entre grupos mafiosos.

Para combatê-lo serão necessárias, ainda segundo o relatório, cinco acções internacionais coordenadas globalmente:

- 1) expansão da capacidade de reunir os serviços de inteligência e de cooperar em todos os aspectos do esquema e seus participantes;



- 2)** desenvolver a capacidade de interceptar as operações dos esquemas da fraude do marketing de massa mediante métodos legais (p. ex., arquivo dos documentos contrafeitos);
- 3)** educação ao público e ajuda aos afectados potenciais para reconhecer as solicitações de fraude e tomar acções que minimizem as perdas;
- 4)** desenvolver medidas efectivas para identificar e apoiar com prontidão as vítimas com fundos públicos e privados;
- 5)** desenvolvimento da coordenação de esforços entre investigadores, agências legais e instituições reguladoras, na utilização do poder de coacção contra os perpetradores do esquema da fraude do marketing de massa.



ANEXO: Tipos da fraude do marketing de massa (pgs.26-29⁷)

A fraude do marketing de massa inclui uma extensa panóplia de esquemas falsos e enganadores para roubar dinheiro a empresas e pessoas, propriedades, informações ou serviços. Alguns esquemas são conhecidos, mas provada a sua eficácia, são reciclados e adaptados, na natureza e execução, à população alvo. Os mais lucrativos e eficientes são reproduzidos, visto que o crime lucra com a demora no reconhecimento da proposta fraudulenta. As versões de esquemas mais frequentemente denunciados às autoridades e agências de protecção do consumidor na África, América do Norte, Austrália e Europa e são as seguintes:

Ajuda de emergência: O vigarista contacta a vítima fazendo-se passar como amigo ou familiar dum parente desta, solicitando ajuda urgente pois o familiar da vítima teria sido arrestado no estrangeiro e precisa pagar uma fiança, ou então teve um acidente e é necessário saldar as despesas médicas.

Aquisições ou advertências fraudulentas a empresas alvo: as empresas são um objecto preferido de fraudes porque o dinheiro envolvido é superior à fraude a pessoas e porque é mais fácil enganar um empregado. Uma das técnicas utilizadas é a "venda fingida": convencer um responsável que alguém da empresa autorizou uma compra e, utilizando documentos ou telefonemas falsos, exigem o pagamento. Uma variante é apresentar-se como vendedor de uma empresa fornecedora conhecida a solicitar a devolução dos excedentes ou produtos defeituosos, advertidos que estão da não existência de director de vendas ou anúncios na internet, chegando, inclusivamente, a vendê-los a preços superiores.

Chamados à caridade: solicitar contribuições financeiras falsas, aproveitando causas simpáticas de carácter humanitário: ambientais, desastres, férias para grupos especiais. Ainda que o dinheiro seja entregue à causa em questão, parte dele será desviado ao enriquecimento pessoal ou outros propósitos.

Cheques falsos (incluindo transferências ou procurações): Uma variedade das lotarias falsas ou leilões online é utilizar cheques ou dinheiro falsos para reforçar a aparência legal da transacção. Se envia dinheiro ou cheque à vítima como parte do ganho numa lotaria ou pagamento por um bem de alto valor, como um carro, para que o deposite na sua conta bancária e que depois transfira uma parte para o vigarista como comissão "pelo jeito". Passado um tempo, o banco informará à vítima que o cheque era falso e esta será obrigada a devolver todo o seu montante.

Um outro esquema consiste em apresentar-se ante um Procurador ou advogado como mandatário numa companhia estrangeira, solicitando assistência legal para cobrar pagamentos em atraso. Enquanto representante da empresa estrangeira, o jurista requer o pagamento ao alegado devedor, recebe a quantia em falta e envia a parte correspondente ao vigarista, deduzidos os custos do processo. Uma variante do esquema é aparecer como representante numa viúva ou divorciada a reclamar a parte correspondente do acordo ou herança.

⁷ International Mass-Marketing Fraud Working Group, June 2010, *Mass-Marketing Fraud: A Threat Assessment*, <http://www.ice.gov/doclib/cornerstone/pdf/immfta.pdf>



Clarividentes: Oferece-se à vítima predizer um evento que mudará a sua vida, em troca dum pagamento antecipado. Seduzidas pelo auspício de boa fortuna e ameaças de contrariedades, as pessoas aceitam.

Falsas empresas de serviços: Ao igual que as falsas representações de venda de mercadorias, este esquema envolve falsas promoções de serviços, oferecendo internet e telecomunicações, serviços médicos, seguros, energias, automóveis, imigração e cartas de residência, serviços financeiros como protecção ao crédito ou apoio à reposição, gestão das dívidas, etc.

Investimentos: É uma variante do *Ponzi*, promessas fraudulentas de elevados retornos em troca de adiantar dinheiro para a “oportunidade de entrar” ou “ajudar” na compra “duma pechincha” como acções, ou participações em negócios como poços petrolíferos, moedas fortes ou jóias, etc.

Lotarias ou Jogos falsos: O vigarista apresenta-se ante uma pessoa, muitas vezes com instrumentos financeiros falsos, para que esta compre ou adiante algum dinheiro, ou pague as taxas e custos, numa cautela de lotaria, ou prémio dum falso jogo, supostamente ganhadores.

“Recuperar cobranças”: Amiúde apresentando-se como advogados, ou representantes do governo ou da Justiça, oferece-se à vítima facilitar a restituição duma dívida, em troca de um pagamento antecipado para despesas.

O romance: a vítima é escolhida dum site numa rede social para fingir um interesse romântico. Uma vez segura a relação e o afecto, mediante conversas íntimas regulares e troca de presentes, pede-se à vítima dinheiro ou valores comercializáveis. Algumas denunciaram ter enviado dinheiro para obter documentos de viagem e comprar o bilhete de avião, pagar uma estadia no hospital a recuperar duma doença, ajudar num programa de caridade, ou auxiliar ao enganador recuperar duma dificuldade financeira. Como todos estes esquemas cobram à vítima uma pesada carga psicológica, elas ficam emocionalmente destruídas.

Venda de mercadorias por falsos representantes: Uma gama de esquemas falsos leva potenciais compradores adquirir produtos ou serviços pela internet: leilões, catálogos, ordens de compra, anúncios classificados, etc. É uma promessa de compra, muitas vezes a preços reduzidos ou de empresas “em dificuldades”, de bens que nunca chegam, ou chegam defeituosos, ou com atraso, ou diferentes que o prometido, ou de um valor menor que o cobrado. O produto ou serviço oferecido pode ser de quaisquer naturezas: tecnologias como iPhones, câmaras digitais ou consolas de jogos vídeo são as mais populares. Também se registam animais de estimação, revistas especializadas, ofertas de emprego, férias, produtos de saúde, pedras preciosas e excedentes de metais. Muitas vezes, ao enganado é enviado a factura e o pedido de indemnizações ou acções legais para cobrar a dívida fraudulenta. Ainda se dá o caso de utilizar o site legal da oferta para oferecer ao enganado uma segunda oportunidade, mas por uma via de pagamento ou transferência dubitativa.

Venda de mercadorias com sobre preço: Neste esquema, o vigarista remete pagamentos fraudulentos, com os documentos ou dinheiro falsos, para comprar produtos ou serviços de alto valor, como carros, computadores ou bens electrónicos. Geralmente, o instrumento monetário é de um montante superior ao do preço do produto, e o vigarista pede ao vendedor para depositá-lo e transferir-lhe



electronicamente a diferença. Por vezes até são utilizados cartões de crédito roubados. As autoridades repararam que muitas vezes estas empresas contratam marginais para recuperar os elevados montantes em jogo.

Como citar esta Nota

Tapia, René (2012). "O crime organizado globaliza o conto do vigário". Notas e Reflexões, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 3, N.º 1, Primavera 2012. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol3_n1_not4

Recensão Crítica

Dunoff, Jeffrey; Trachtman, Joel (eds.) (2009). *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press

por Mateus Kowalski*

mateus.kowalski@gmail.com

Doutorando em Política Internacional e Resolução de Conflitos na Universidade de Coimbra,
Mestre em Direito Internacional e Licenciado em Direito.
Autor de artigos e comunicações sobre teoria do Direito Internacional, o sistema das Nações
Unidas, direitos humanos e assuntos de segurança.
Docente convidado na Universidade Autónoma de Lisboa, onde é investigador na área da justiça
penal internacional (Observatório de Relações Exteriores), e na Universidade Aberta.
Conselheiro jurídico no Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal,
no domínio do Direito Internacional.

O constitucionalismo global surge como uma resposta jurídica à globalização – reconhecendo que a globalização deu expressão global a determinados fenómenos que vão além da esfera estadual, esta doutrina propõe mecanismos que lhes confiram regulação global no sentido da formação de uma ordem pública universal. No fundo, a proposta do constitucionalismo global oferece uma compensação normativa para os défices constitucionais estaduais induzidos pela globalização¹. Este é um debate estrutural que, embora por enquanto se situe essencialmente no âmbito da teoria do Direito Internacional, tem uma implicação ampla na organização da sociedade internacional e na sua governação. É neste sentido que Allott refere que «o problema do constitucionalismo internacional é o desafio central com que se deparam os filósofos internacionalistas no século XXI»². A obra *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance* oferece um ponto de partida para situar este importante debate actual e para o estender a outras áreas do saber, como as Relações Internacionais.

Organizada por Jeffrey Dunoff – professor de Direito Internacional na *Temple University* – e por Joel Trachtman – professor de Direito Internacional na *Tufts University* –, esta

* O autor agradece o apoio que lhe é conferido pela Fundação Calouste Gulbenkian para a realização do programa de Doutoramento em Política Internacional e Resolução de Conflitos na Universidade de Coimbra.

¹ Peters, Anne (2009). «The Merits of Global Constitutionalism». *Indiana Journal of Global Legal Studies*. 16(2): 397-411.

² Allott, Philip (2001). «The Emerging Universal Legal System». *International Law Forum*. 3(1): 12-17, 16.



obra coletiva reúne contributos de treze autores de renome, num total de treze capítulos organizados em três partes distintas³. A primeira parte⁴ enquadra a narrativa do constitucionalismo global ao mesmo tempo que propõe uma estrutura analítica para a progressão no debate. Na segunda parte⁵ são analisadas as dimensões constitucionais de certos regimes internacionais específicos frequentemente apontados na literatura como afloramentos do constitucionalismo global: as Nações Unidas, a União Europeia e a Organização Mundial do Comércio. Finalmente, na terceira parte⁶, são abordadas algumas questões transversais que informam atualmente este debate: a relação com o constitucionalismo estadual, o pluralismo constitucional e a legitimidade democrática do constitucionalismo para além do Estado.

Na análise do constitucionalismo global, surge de imediato uma questão fundamental: “porquê constitucionalizar”? É de resto uma questão que Thomas Franck formula logo no prefácio. A resposta poderá estar na necessidade de complementar o constitucionalismo nacional, numa adequação à realidade globalizada a que os Estados por si não conseguem dar resposta. A diluição do poder do Estado noutros níveis políticos para além dele, a exigência cada mais forte da globalização da democracia, do desenvolvimento e do respeito pelos direitos humanos, acorrentada à prática da “boa governação”, provocam novas pulsões constituintes, complementado e fazendo inflectir as ordens constitucionais nacionais. A criação de uma ordem pública global constitucionalizada seria assim um imperativo da razão. É neste sentido que Andreas Paulus reconhece potencial no constitucionalismo global para que o mundo seja regido por regras de Direito que superem as lógicas de poder.

Embora possa existir uma bondade intrínseca veiculada pelos cultores desta doutrina em organizar a sociedade internacional de acordo com normas e princípios característicos das ordens constitucionais estaduais que limitem o poder e garantam os direitos fundamentais, a resposta ao “porquê constitucionalizar?” não termina aqui. Desde logo, porque esta construção doutrinal é também um reflexo da ansiedade que informa actualmente o Direito Internacional relativamente à sua natureza e ao seu valor. Tal como avisa Jeffrey Dunoff, o “discurso constitucional” pode ser uma reacção defensiva dos juristas internacionalistas. Por outro lado, o poder estruturante do liberalismo tem expressão actual no Direito Internacional⁷. E assim, conforme sublinha Joel Trachtman utilizando o exemplo da Organização Mundial do Comércio, a constitucionalização resulta igualmente de uma crescente necessidade de produção de Direito Internacional que promova a liberalização. Será neste sentido que David

³ Além do prefácio por Thomas Franck - «International Institutions: Why Constitutionalize?».

⁴ Contributos de Jeffrey Dunoff, Joel Trachtman - «A Functional Approach to International Constitutionalization» (3-35); David Kennedy - «The Mystery of Global Governance» (37-68); Andreas Paulus - «The International Legal System as a Constitution» (69-109).

⁵ Contributos de Michael Doyle - «The UN Charter - a Global Constitution?» (113-132); Bardo Fassbender - «Rediscovering a Forgotten Constitution: Notes on the Place of the UN Charter in the International Legal Order» (133-147); Neil Walker - «Reframing EU Constitutionalism» (149-176); Jeffrey Dunoff - «The Politics of Internationalism Constitutions: The Curious Case of the World Trade Organization»; Joel Trachtman - «Constitutional Economics of the World Trade Organization» (206-229).

⁶ Contributos de: Stephen Gardbaum - «Human Rights and International Constitutionalism» (233-257); Mathias Kumm - «The Cosmopolitan Turn in Constitutionalism: On the Relationship between Constitutionalism in and beyond the State» (258-324); Daniel Halberstam - «Constitutional Heterarchy: The Centrality of Conflict in the European Union and the United States» (326-355); Miguel Poiares Maduro - «Courts and Pluralism: Essay on a Theory of Judicial Adjudication in the Context of Legal and Constitutional Pluralism» (356-379); Samantha Besson - «Whose Constitution(s)? International Law, Constitutionalism, and Democracy» (381-407).

⁷ Koskeniemi, Martti (2005). *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*. Cambridge: Cambridge University Press.



Kennedy alerta para o facto da “metáfora” do constitucionalismo incorrer no risco de oferecer uma plataforma institucional a partir da qual se poderá propagar uma universalização ética, quando o necessário seria um pluralismo ético.

A existência de uma ordem constitucional global é todavia uma premissa desta doutrina. Tal como refere Bardo Fassbender, não se trata de um exercício de criação, mas antes de revelação ou de redescoberta (e, acrescente-se, eventual desenvolvimento progressivo). Pelo contrário, David Kennedy defende que a ordem constitucional global terá ainda que ser criada.

Em todo o caso, a obra assume aquela premissa e apresenta três exemplos tradicionalmente identificados na literatura como manifestações do constitucionalismo global. O primeiro exemplo reconduz-se à Carta das Nações Unidas. Quer Michael Doyle quer Bardo Fassbender, partindo de um exercício porventura algo formal de comparação com a “constituição-tipo” (a estadual), reconhecem na Carta das Nações Unidas a “Constituição da comunidade internacional”. Esta é uma questão estrutural à qual esta doutrina dedica, compreensivelmente, uma especial atenção. A possibilidade da Carta das Nações Unidas assumir este estatuto permite não só encarar a Carta como matriz da ordem pública internacional, mas também conceber as Nações Unidas como centro da governação global. Em segundo lugar, a União Europeia é frequentemente invocada como modelo do constitucionalismo para além do Estado, ao qual Neil Walker e também Daniel Halberstam se referem. Contudo, tem também sido defendido, com alguma propriedade, que não pode servir de modelo para o constitucionalismo global devido às suas especificidades e características únicas – trata-se de um processo regional assente num consenso político e cultural⁸. Além do mais, a presente crise política de integração que a União Europeia vive demonstra o quão difícil é “constitucionalizar” para além do Estado. Finalmente, o terceiro exemplo reconduz-se à Organização Mundial do Comércio. Se Joel Trachtman admite que se trata de uma parte da matriz constitucional internacional, já Jeffrey Dunoff adopta uma posição um pouco mais cautelosa ao recusar que aquela Organização possa ser considerada uma entidade constitucionalizada, embora aceite que possa vir a ser considerada como tal quando existir maior abertura e participação. Para além destes três exemplos, seria relevante que a obra dedicasse igualmente uma atenção específica ao Tribunal Penal Internacional e ao Conselho de Segurança enquanto reflexos de uma tendência para a criação de “órgãos de soberania” no contexto da ordem pública global.

Um dos grandes desafios com que o constitucionalismo global se depara é com a constante (mas impossível) comparação, e até competição, com o constitucionalismo estadual. Para superar as dificuldades que daqui resultam, Mathias Kumm introduz no discurso sobre o constitucionalismo um novo paradigma – o cosmopolita. Desta forma, o constitucionalismo passaria a ser concebido num horizonte cosmopolita, e já não meramente estadual. Estaria assim aberto o caminho para uma perspectiva pluralista da ordem pública global no que respeita à relação entre o Direito interno dos Estados e o Direito Internacional, superando as explicações insuficientes e conflituosas oferecidas pelas teses monistas e dualista. É nesta linha que Stephen Gardbaum conclui que o sistema internacional dos direitos humanos não se limita a replicar o catálogo de direitos fundamentais das constituições estaduais: existe diferença entre o que são os direitos da pessoa humana e o que são os direitos dos cidadãos de um Estado. De igual

⁸ Peters, Anne (2006). «Compensatory Constitutionalism: The Function and Potential of Fundamental International Norms and Structures». *Leiden Journal of International Law*. 19: 579-610.



modo, Miguel Poiars Maduro defende que os tribunais deverão adaptar as suas formas de argumentação e o seu papel institucional ao novo contexto constitucional em que se situam. A sempre actual e muito debatida questão da legitimidade do Direito Internacional pode também encontrar aqui caminhos novos. A este propósito, Samantha Besson refere a vantagem de uma forma pluralista de legitimidade ínsita ao constitucionalismo internacional que requiere a implementação de requisitos democráticos e constitucionais aos níveis tanto nacional, como regional e internacional.

A obra *Ruling the World?* é pois um interessante contributo para perceber a governação global na linguagem do constitucionalismo. Uma doutrina que é em si um desafio teórico exigente. Mas a sedução intelectual do projecto do constitucionalismo global deve ser refreada por um exercício crítico atento. Desde logo, porque no actual quadro das relações sociais internacionais o projecto se arrisca a potenciar a dinâmica de lógicas de poder, que já influenciam os mecanismos mais ou menos institucionalizados, mais ou menos informais, das relações sociais internacionais. Neste caso, a intenção de limitar o poder e criar uma dinâmica internacional com primado no Direito pode antes ver-se cooptada – porventura ingenuamente – por outro tipo de interacções de poder dominantes. Tornar-se-ia no monstro Leviatã ocultado por um manto de legitimidade conferido pelo Direito Internacional. Valerá aqui a pena invocar, por exemplo, a crítica mordaz tecida por Zolo à tese que apelidou de “cosmopolitismo jurídico”⁹. O autor chama a atenção para o facto da disparidade entre a elite dos poucos países poderosos e ricos e a massa dos países débeis e pobres não poder ser resolvida somente com recurso aos «instrumentos de engenharia institucional e menos ainda através dos do ‘constitucionalismo global’»¹⁰. Zolo sublinha que mesmo a mais liberal e democrática forma de constitucionalismo global permanecerá uma ficção uma vez que os órgãos com poder coercivo no contexto da ordem internacional coincidem com a estrutura militar constituída por um pequeno grupo de potências que se encontram isentas de qualquer controlo jurisdicional.

Existe nesta obra uma aparente intenção de empreender um debate aberto sobre o constitucionalismo global – a própria interrogação que lhe serve de título, *Ruling the World?*, parece indicá-lo. Contudo, a obra é antes representativa do debate que decorre no seio desta doutrina sem abrir verdadeiramente espaço para opiniões fraturantes que contestem os seus fundamentos ou os seus propósitos. Os autores que contribuíram para a obra aderem, na sua maioria, à doutrina do constitucionalismo global – embora com perspectivas nem sempre coincidentes e alguns apontamentos críticos, quase todos encaram o constitucionalismo global como um caminho válido a explorar (sendo certo que a posição ultra cética de David Kennedy contrasta claramente com as restantes). Por outro lado, apesar de abordar um tema que assenta numa ideia de adesão a um paradigma tendencialmente universal, a obra traduz uma visão marcadamente “ocidental”, na medida em que os autores são todos oriundos dos EUA e da Europa.

Ruling the World? é um contributo importante para o debate sobre o constitucionalismo global. Contudo, também é verdade que esta obra não oferece uma resposta definitiva à pergunta que lhe serve de título.

⁹ Zolo, Danilo (1997). *Cosmopolis: Prospects for World Government*. Cambridge: Polity Press.

¹⁰ *Ibidem*, 121.



Como citar esta Recensão

Kowalski, Mateus (2012). Recensão Crítica de Dunoff, Jeffrey; Trachtman, Joel (eds.) (2009). *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 3, N.º 1, Primavera 2012. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol3_n1_rec1