

## **Vol. 9, nº 1 (Maio-Outubro 2018)**

### **Artigos**

*Desafios epistemológicos da globalização para o pensamento westfaliano dentro da comunidade internacional* - Boryana Aleksandrova – 1-15

*Produção ideológica na era do capitalismo mediático global* - Luísa Godinho – 16-39

*A importância do contributo de Polanyi: uma interpretação da neoliberalização e da comodificação da natureza* - Giulia Iannuzzi – 40-55

*Populismo – Conceptualização do Fenómeno* - Maria Sousa Galito – 56-73

*Dos direitos humanos – em especial, os crimes contra a humanidade* - Daniela Martins – 74-91

*Compreender a liderança de Erdogan na equação política da "Nova Turquia"* - Raquel dos Santos Fernandes, Isabel Estrada Carvalhais – 92-107

*A evolução da política externa da Federação da Rússia. O Médio Oriente: as relações com a Turquia e com o Irão* - Henrique Alves Garcia – 108-126

*Experiência estrangeira em garantir a segurança do Sistema prisional e possibilidade da sua utilização na prática nacional* - Andrey Vasilievich Shcherbakov, Inna Borisovna Uskacheva, Maxim Nikolaevich Bogdanov, Olga Evgenievna Mikhailova, Sergey Alexeevich Shatov – 127-140

*Determinantes quantitativos da violência da guerrilha FARC-EP na Colômbia* - Jerónimo Ríos, Camilo Vargas, Paula Bula, Amalia Novoa Hoyos – 141-158

*Brasil: Escaleras y Serpientes* - Clarisa Giaccaglia – 159-176

### **Notas**

*Diáspora chinesa: presente e futuro em Portugal* - Luís Pestana- 177-182

*A construção da democracia em Cabo Verde: do condicionalismo colonial português ao reconhecimento internacional* - João Paulo Madeira, Bruno Carriço Reis – 183-198

## **DESAFIOS EPISTEMOLÓGICOS DA GLOBALIZAÇÃO PARA O PENSAMENTO VESTEFALIANO DENTRO DA COMUNIDADE INTERNACIONAL**

**Boryana Aleksandrova**

[borjana\\_alexandrova@hotmail.com](mailto:borjana_alexandrova@hotmail.com)

Doutorada pela Universidade de Munique, 2008; Professora Assistente Sénior em Relações Internacionais na Universidade de Sófia "St. Kliment Ohridski" (Bulgária); atualmente, os seus interesses de investigação incluem: transformações históricas das estruturas estatais e internacionais, globalização, transnacionalização, teorias das relações internacionais, conflitos internacionais. Atividade académica: leciona o curso universitário Globalização e Relações Internacionais; dá seminários sobre Teoria das Relações Internacionais, Teoria da Política Externa, Teoria das Negociações Internacionais e um seminário introdutório sobre Relações Internacionais para estudantes de direito

### **Resumo**

Da perspetiva crítica do conceito de "emancipação humana", a globalização representa um desafio histórico importante para o realismo, liberalismo e marxismo. No entanto, não devem ser ignorados em nenhum debate teórico sobre globalização nas RI. Sem negligenciar as *nuances* de cada uma das três escolas de pensamento, podemos dizer que tendem a ver o mundo globalizado através das lentes da ordem Vestefaliana. Pelo contrário, estamos a assistir à (re)emergência de uma heterogeneidade espacial, funcional, e de poder que se situa além, entre, e dentro dos estados-nação da atualidade.

Podemos, em particular, atribuir as lacunas epistemológicas das três subdivisões das RI em termos de globalização no seu tratamento de cinco questões principais: *território, atores, inter-relação entre esfera pública e privada, previsibilidade e interdisciplinaridade*. Nesse sentido, o debate crítico sobre a globalização não pode e não deve ser restrito a questões conceitualizadas explicitamente sob a bandeira da "democracia nacional", "segurança nacional" ou "bem-estar nacional", mas deve urgentemente comprometer-se com as diferentes manifestações espaciais, assim como com instrumentos estatais e não estatais, públicos e privados, para encorajar a proliferação da interconectividade transnacional e da "imprevisibilidade". É nessa base que as eventuais sinergias úteis entre as três teorias convencionais, e entre elas e as correntes refletiva e construtivista dos anos 80 e 90, devem ser procuradas.

### **Palavras-chave**

Emancipação, globalização, heterogeneidade, RI, Vestefaliano, realismo, liberalismo, marxismo

### **Como citar este artigo**

Aleksandrova, Boryana (2018). "Desafios epistemológicos da globalização para o pensamento vestefaliano dentro da comunidade internacional". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 9, Nº. 1, Maio-Outubro 2018. Consultado [online] data da última consulta, DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.9.1.1>

**Artigo recebido em 18 de Agosto de 2017 e aceite para publicação em 11 de Janeiro de 2018**





## **DESAFIOS EPISTEMOLÓGICOS DA GLOBALIZAÇÃO PARA O PENSAMENTO VESTEFALIANO DENTRO DA COMUNIDADE INTERNACIONAL<sup>1</sup>**

**Boryana Aleksandrova**

### **Introdução**

Nos últimos 35 anos, a globalização tem ocupado um lugar sólido nas Relações Internacionais (por exemplo, Bigo, 2006; Buzan & Hansen, 2010; Cohen e Rai, 2000; Czempiel, 2002; Etzioni, 2002; Hardt e Negri, 2000; Held et al., 1999, Held e McGrew, 2008; Scholte, 2001; Shaw, 2000; Varwick, 2000). Neste contexto, representa um sério desafio histórico para o realismo, o liberalismo e o marxismo. Simultaneamente, essas três escolas convencionais de pensamento têm potencial para estimular a autorreflexão sobre a nossa compreensão das ordens globais através das suas antigas sistematizações teóricas dos assuntos internacionais.

Sem negligenciar as *nuances* de cada um deles, na maior parte dos casos tendem a ver o mundo através das lentes do paradigma Vestefaliano, evitando “uma imagem mais abrangente dos contornos mutáveis do mundo internacional e/ou global” (Roach cit. em Roach, 2008: xvii). Seja através da visão “dura e ‘científica’ da política do poder” (Friedman, Oskanian e Pardo, 2013: 1) do realismo, da análise da solução pacífica de conflitos entre capitais no reino do liberalismo (Dunne, 2001: 164), ou da percepção de uma “totalidade dentro da qual os estados que formam o centro dominam a periferia” (Bidet, 2007: 16) do marxismo, o sistema internacional surge predominantemente como uma multiplicidade de Estados-nação compactos responsáveis por um único território. Assim, a dicotomia histórica entre o nacional e o internacional tem sido reafirmada nas RI há já muitos anos.

Pelo contrário, nas últimas quatro décadas temos assistido à (re)emergência de uma heterogeneidade espacial, funcional, e de poder além, entre e dentro dos Estados-nação (Acuto & Curtis, 2014; Castells, 2004; Eisenstadt, 2012; Rosenau, 2003, Sassen, 2006). Os seus ambientes externos e internos têm-se transformado no processo da intensificação dos fluxos migratórios, das alterações climáticas, da convergência ou divergência política alicerçada na transnacionalidade, da emergência da opinião pública global, e da crescente percepção de insegurança entre as populações mais alargadas, etc. Uma sociedade global (Shaw, 2000) que tem estado em formação entre e dentro dos espaços dos estados devido a um complexo entrelaçamento de várias forças sociais. Os impedimentos e possibilidade de realização igualitária e satisfatória, individual e comunitária, hoje em dia permanecem pouco investigados ou subavaliados pelas três teorias de RI.

Neste contexto, este artigo propõe uma avaliação crítica do discurso do Estado-nação nas RI. A autora crê que não podemos delinear a globalização em toda a sua complexidade e assimetria sem abordar este discurso particular. O conceito de

---

<sup>1</sup> A tradução deste artigo foi financiada por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia – no âmbito do projeto do OBSERVARE com a referência UID/CPO/04155/2013, e tem como objetivo a publicação na Janus.net. Texto traduzido por Carolina Peralta.



“emancipação humana” serve como linha de base normativa para este empreendimento. Segundo Ken Booth, significa “a libertação de pessoas (indivíduos e grupos) dos constrangimentos físicos e humanos que os impedem de realizar o que livremente escolheriam fazer” (Booth cit. em Buzan e Hansen, 2010: 206). À luz da globalização, pretende-se envolver três coisas. Primeiro, a autorrealização individual está profundamente relacionada com a coabitação global pacífica e sustentável (Albrow, 2007; Friedman, 2006). Segundo, a emancipação humana pressupõe comunidades (políticas) que evoluíram historicamente e que inovaram, reinventaram ou até substituíram os estados (Booth e McSweeney cit. em Buzan e Hansen, 2010: 206-207). Terceiro, a coexistência de comunidades humanas deve estar enraizada em condições institucionais e estruturais iguais e satisfatórias no mundo (Booth, 1995; Linklater, 1999). Assim, como é que as ordens globais se encaixam na tradição Vestefaliana dos três ramos teóricos das RI em relação à emancipação humana?

Este artigo é, em primeiro lugar, um exercício teórico e faz uma abordagem indutiva ao tópico, começando por descrever as aparências da globalização - ao contrário das dedutivas já realizadas, que projetam quadros teóricos existentes sobre realidades globalizantes. As insuficiências gerais, bem como os contributos do realismo, do liberalismo e do marxismo em relação ao mundo global, são explicados aqui juntamente com cinco pontos epistemológicos concretos de crítica. A tese que agora se apresenta é que a heterogeneidade social e espacial da vida globalizante nos leva necessariamente para além dos pressupostos Vestefalianos nas RI, sem torná-los redundantes. O trabalho inclui elementos de sociologia (Albrow, 2007; Bauman, 1998; Beck, 2013; Castells, 2004; Sassen, 2006; 2011) e de geografia humana (Agnew, 2015; Bialasiewicz, 2011; Strandsbjerg, 2013) em termos de compreensão da globalização.

O texto tem três partes. No início, apresenta-se uma definição e um breve resumo das principais características da globalização com base na literatura académica e em observações próprias. Depois, as características fundamentais Vestefalianas de cada uma das três subdivisões das RI são sumarizadas à luz da globalização. Na terceira parte, sintetizam-se os cinco desafios epistemológicos específicos às três escolas das RI como forma de substanciar discussões futuras sobre o assunto e encorajar novas investigações empíricas.

## **Globalização e as suas características**

De acordo com Ulrich Menzel (2001: 226) e Jan Aart Scholte (2001: 14-15), a globalização equivale a uma agregação de processos multifacetados de aprofundamento, intensificação e ampliação espacial de interconexões transfronteiriças em diferentes esferas da existência humana (política, económica, cultural, ecológica, assuntos militares, etc.) que transformam a função e o significado das fronteiras e domínios do Estado-nação (Aleksandrova 2016: 47). Nesta interpretação, a globalização não significa que todas as pessoas no mundo tenham as mesmas experiências simultaneamente (Scholte, 2001: 17). Significa que atualmente muitos eventos ou influências têm lugar de forma desvinculada, ainda que não independentemente de distâncias político-territoriais. Desta forma, as relações internacionais fazem o seu caminho ao encontro de todos os outros grupos de relações muito mais intensamente do que antes e vice-versa (Stefanov, 2004: 228).



É assim que a situação atual nos permite (re)descobrir de forma prática e conceitual a globalidade inerente (Albrow, 2007: 12-13) da vida local, regional e internacional. Segundo Jeremy Waldron:

*"... organizar a análise em torno dos fenómenos nacionais é dar voz ao mesmo velho mito - que a posição padrão tem sido sociedades independentes seguindo o seu próprio caminho nos seus respetivos territórios ... historicamente a posição padrão tem sido mais ou menos exatamente o contrário: interação intensa, e a existência de tradições, culturas e instituições de interação, entre todas as sociedades sempre que a interação é uma possibilidade. Sociedades que podem interagir, fazem-no (cit. em Rosenau, 2003: 84-85)".*

Colocado nesta perspetiva analítica, os espaços e estruturas dos estados estão hoje a (re)confirmar o seu lugar no clima global, no investimento, na tributação, na migração, na informação, e nos fluxos culturais e políticos - para usar a fraseologia de Manuel Castells (2004). No entanto, os efeitos produzidos para o pensamento Vestefaliano dentro das RI do ponto de vista da emancipação humana não podem ser estipulados unilateralmente. É por isso que uma visão geral das principais características da globalização é necessária.

Estas características podem ser incluídas em quatro áreas principais - *interconectividade, desterritorialização, desnível e ambiguidade*. A interconectividade e a desterritorialização indicam duas grandes tendências. Por um lado, os laços entre as várias sociedades têm-se tornado mais densos, de modo que "toda a política é agora glocal" (Lamy, 2001: 193). Consequentemente, o mundo social mais amplo, incluindo o individual, tornou-se intrinsecamente interconectado com o mundo dos estados. Citando James N. Rosenau:

*"À medida que a densidade do cenário global aumentou..., as estruturas da política mundial passaram por uma profunda e pronunciada bifurcação, na qual um macro-mundo multicêntrico composto por uma ampla variedade de atores não-governamentais, transnacionais e subnacionais ... evoluiu para cooperar, competir ou interagir de alguma forma com um mundo centrado no Estado que consiste em coletividades cada vez mais ativas em cenários locais (2003: 62)".*

Na economia, esse tipo de convergência estatal e não estatal desempenha um papel no processo de conceção ou de oposição a regimes transnacionais para efeitos de operações comerciais, de investimento e financeiras. Na ecologia, surge como reações políticas mistas à disseminação de riscos ambientais e à ocorrência de conhecimento ecológico global. Nos meios sociais, materializa-se através da disseminação transcontinental de informações e reivindicações sociais. No campo da cultura,



percepções de identidades híbridas e/ou cosmopolitismo estão a aparecer, na política, através de elementos de governança global. Correspondentemente, as sociedades nacionais experimentam a circulação das elites globais de mobilidade (Bauman, 1998: 19), bem como os migrantes mal pagos e os refugiados do conflito e do clima.

Por outro lado, observa-se a dispersão de uma pluralidade de problemas numa escala transfronteiriça. Dietrich Thränhardt (2000: 131-132) e Ulrich Beck (2013: 56; 77; 310) atribuem essa tendência, em grande parte, ao caráter do desenvolvimento industrial moderno, a relações políticas e económicas internacionais estabelecidas e a padrões de consumo global. Exemplos disso incluem os corolários decorrentes do armazenamento de armas nucleares, acidentes químicos e biotecnológicos, alterações climáticas, a violação da biodiversidade, o acesso desproporcional das populações mundiais a algumas conquistas industriais, as cadeias globais de valor, o consumo insustentável de energia e o manejo de armas nucleares, resíduos e recursos (água, terras agrícolas, recursos de fabricação) e a poluição de transporte. Uma parte significativa dessas complicações não pode ser reduzida a uma área particular, e nem estas podem ser reabilitadas numa base particularista.

O desnível, por sua vez, significa que o impacto da globalização não pode ser determinado unidimensionalmente para todas as regiões, bem como para os estratos e grupos sociais, ou mesmo indivíduos isolados, no nosso planeta (Bauman, 1998: 103-127; Sassen, 2011: 340-439; Steans, 2008). Respetivamente, o desnível também tem múltiplas expressões. Assim, políticas de tributação opostas (paraísos fiscais) e a corporatização do comércio internacional estão a produzir discrepâncias no desenvolvimento económico global. As relações laborais no mundo, por sua vez, caracterizam-se pela crescente procura de profissionais altamente qualificados, especializados e bem remunerados no contexto da reestruturação transnacional da produção, comércio e bancos (gestores de empresas, especialistas em informática, consultores jurídicos e financeiros, especialistas em seguros e marketing, cientistas nas mesmas áreas de investigação, etc.) e por uma situação precária no setor informal e de serviços pessoais (Taran & Geronimi, 2013). Outras esferas da vida glocal enfrentam disparidades semelhantes devido à corporatização da comunicação social, da transnacionalização das indústrias de fronteiras e de segurança, da ativação das ambições de poder das estruturas terroristas trans-espaciais, da manutenção de redes de educação e informação de elite, etc.

Contra o pano de fundo das três características da globalização já descritas, a ambiguidade das mesmas destaca-se ainda mais. Nesse sentido, a globalização significa coordenação intergovernamental seletiva em questões globais, mas também uma maior cooperação não-governamental transfronteiriça, certos laços económicos e tecnológicos, mas igualmente desestabilizações e divergências sociais emergentes, intercâmbio ou universalização cultural específica, mas também reforço de identidades nacionalistas e subnacionalistas essencialistas, conectividade ecológica, mas tratamento unilateral de recursos naturais por parte de atores estatais e não estatais, livre circulação de capital e de serviços, mas militarização de fronteiras e limiares étnico-culturais e financeiros para a concessão de cidadania. Numa altura em que o *Myspace* regista mais de 110 milhões de utilizadores ativos por mês e o *Facebook* 60 milhões já em 2008 (Siwal, 2008), somos confrontados com a falta de uma comunicação política oficial eficaz para superar a fragmentação e a marginalização globais.



Retomando o tópico do presente artigo, onde se situam as três teorias convencionais das RI nisto tudo a partir da perspectiva crítica da emancipação humana? Por outras palavras, como deve ser avaliada a sua orientação Vestefaliana relativamente aos múltiplos limites, estatais e não estatais, materiais e virtuais de inclusão e exclusão traçados no curso da globalização?

### **Contornos Vestefalianos do realismo, do liberalismo e do marxismo à luz da globalização**

Antes de entrar na sua incompletude geral e relevância em termos de globalização, esboça-se agora os pré-requisitos básicos do realismo, liberalismo e do marxismo Vestefalianos. A teoria do realismo (Dunne & Schmidt, 2001; Grieco, 1997; Kissinger, 1994; Morgenthau, 1993) considera o Estado como o ator principal e o pretendente ao poder legítimo no cenário global. Os Estados são descritos como entidades sociais homogêneas que controlam um território físico impermeável através de meios incisivos que, por sua vez, se articula como base das divisões geopolíticas do mundo. As relações internacionais encontram-se muito reduzidas a uma luta regular pela sobrevivência, poder e acesso a recursos em nome dos, e entre os estados unitários (Caverley, 2013: 147-149).

O liberalismo apoia a ideia de uma interação coordenada de estados no mapa geopolítico global (Cerny, 2013; Dunne, 2001; Mingst, 1999: 90-92). Atribui-se especial importância ao fomento de mecanismos legais e institucionais internacionais para uma cooperação pacífica interestatal, intercâmbio económico e dissuasão do uso da força (Axelrod & Keohane, 1993; Burley, 1993; Ikenberry, 2013). Embora as subdivisões simples do liberalismo, por exemplo, o institucionalismo (neo)liberal (Moravcsik, 1991; Lamy, 2001) prestem atenção a fatores adicionais no cenário mundial, como as empresas transnacionais, ONGs, elites políticas, partidos políticos, sindicatos, grupos de pressão, ideologias, etc., ainda consideram "as relações que são mantidas com a ajuda ou com respeito pela autoridade pública" (Stefanov, 2006: 14) determinantes-chave para a comunicação internacional.

O marxismo interpreta a estrutura da política global como uma estratificação entre estados capitalistas altamente industrializados e obrigados à dependência e países pouco industrializados - como um reflexo das formações socioeconómicas em ambos (Bidet, 2007; Mingst, 1999: 102-104; Hobden & Jones, 2001). Assim, a ordem geopolítica internacional dominante está subordinada à fragmentação da geografia planetária em estados soberanos territorialmente demarcados que competem no mercado mundial (Teschke, 1999: 29; Jessop, 1982).

*"A forma do estado pode ter mudado, e pode ter sido sujeita a um 'esvaziamento tendencial', já que muitas de suas funções e responsabilidades anteriores foram deslocadas para cima, para baixo e para fora, mas o seu caráter distintamente nacional permanece (Hay, 1999: 172)."*



Do ponto de vista crítico da emancipação humana, a globalização levanta sérias questões comuns para a orientação Vestefaliana das três direções teóricas. Paralelamente, os seus fundamentos conceituais não devem ser totalmente ignorados em qualquer debate teórico sobre realidades globalizantes.

Detalhadamente, podemos dizer que a interpretação realista dos desenvolvimentos mundiais deprecia as mudanças multidimensionais, qualitativas e quantitativas, nas e através das sociedades dos últimos 30 a 40 anos. Consequentemente, os seus efeitos assimétricos são ignorados – em termos de homens e mulheres, cidadãos e não cidadãos, acionistas e força laboral, elites políticas e financeiras e populações, com formação avançada e os que não têm educação, os que têm formação em alta tecnologia e os que não a têm, burocratas e não-burocratas, consultores e não-consultores, corretores na bolsa de valores e não-corretores, etc. Devido à crescente glocalidade no mundo, a identificação com o realismo também fortalece a incapacidade prática dos estados de reconsiderar as suas fundações ideológicas reducionistas centradas na nação. Além disso, visto através da perspetiva Vestefaliana, a interconexão e a desterritorialização estão a ser frequentemente articuladas como uma manifestação de “imprevisibilidade”. As noções realistas rígidas de “estado”, “estrangeiro” e “política interna” parecem cada vez mais incomensuráveis com conceitos amplos, tais como “sociedade global”, “justiça global” e “governança global” ou diferenciadas como “elite global”, “segurança humana” e “alter-globalização”.

Ao mesmo tempo, o realismo ajuda-nos a compreender que a globalização não pode ser decodificada se for examinada principalmente através das lentes paradigmáticas de um universalismo ilimitado. Relativamente a este assunto, as relações entre o global, o nacional e o local são importantes. O papel dos estados deve, portanto, ser estudado cuidadosamente – relativamente às suas próprias políticas económicas, financeiras, comerciais, sociais, de segurança e militares, categorização seletiva de populações mundiais, priorização de um tipo de regimes jurídicos (inter)nacionais e ao mesmo tempo abstenção de outros. Nesse sentido, a emancipação humana está intrinsecamente ligada aos estados atuais. O que o realismo parece ignorar é a modificação das estruturas administrativas, políticas, legais e sociais dos estados que influenciaram decisivamente o seu comportamento no cenário global. A globalização foi profundamente projetada devido à coordenação transversal de agências regulatórias únicas dentro das burocracias dos estados com as suas correspondentes governamentais e não-governamentais - instituições financeiras internacionais, grupos de consultoria, bolsas de valores, ONU, etc. (Jayasuriya, 1999: 426); o mesmo se aplica ao significado estrutural de mudar as populações nacionais e os níveis de força destrutiva, estatais e não-estatais, que se reforçam mutuamente.

Os teóricos liberais, por sua vez, trazem para o debate o significado global da disseminação de processos de liberalização de vários tipos em todo o mundo nas últimas décadas, demonstrando a forte tendência para conceptualizar as relações internacionais como sendo intersocietárias (Czempiel, 2003: 7) e não meramente intraestatais. No entanto, a fim de superar a sua propensão pelo pensamento Vestefaliano de “cima para baixo”, seria necessário que o liberalismo dessemearhasse as ligações nos dois sentidos entre tendências transnacionais e os discursos e realidades nacionais de uma forma muito mais aprofundada. Na mesma linha, a formação de atitudes, normas, instituições e políticas nas e entre as sociedades atualmente também precisa de ser esclarecida através das desarmonias estruturais



“glocais” existentes. Caso contrário, um entendimento liberal da globalização continuará a inspirar desconfiança entre indivíduos e comunidades de ambos os lados das fronteiras do Estado.

Outro contributo valioso do liberalismo para o debate sobre a globalização dentro das RI é o seu foco na questão da cooperação. Uma sociedade global de pleno direito que permita a emancipação humana de baixo para cima dificilmente será alcançada sem uma coordenação transnacional e internacional adequada que tenha em consideração os recursos ambientais em vias de extinção, o aumento da população mundial, a fluidez financeira transfronteiriça e o agravamento das injustiças sociais. Isto aplica-se particularmente ao conceito de “governança global”, a reforma ou a abolição de certas instituições internacionais, hierarquias e regras. Aqui, o liberalismo ainda não propôs uma atitude largamente aceite.

A abordagem dialética do marxismo, por outro lado, abre espaço para a investigação analítica da fragmentação capitalista global. Por exemplo, de acordo com alguns autores marxistas, estamos atualmente a assistir a uma “separação do estado do processo de produção” e à “operação internacional de empresas capitalistas com muito maior autonomia do controlo estatal” (Justin Rosenberg cit. em Hobden & Jones, 2001: 218-219). Insuficientemente reconhecidas pelos seguidores dessa tradição intelectual, as assimetrias de natureza não económica permanecem, assim como as suas ramificações entre grupos sociais e indivíduos díspares em estados-nação. A pluralidade de alternativas aos padrões políticos, sociais, culturais, económicos e ecológicos dominantes nos e para além dos estados que ocorreram em diferentes partes do mundo a nível local e transnacional são assim subestimadas. Além disso, a questão fundamental sobre a organização económica da existência humana colocada pela globalização ainda não encontrou a sua resposta final dentro de esta subdivisão teórica - desde que a economia humana esteja enraizada em cadeias complexas de troca há milhares de anos “Precisamos de questionar não se, mas como lidar com a gestão em larga escala de recursos globais de uma forma igualitária, pacífica e sustentável – para além de confiar totalmente em soluções locais; a história humana é uma das grandes cidades que uniram diferentes culturas através do comércio; a civilização humana é uma história de grande concentração de pessoas (Asimakopoulou, 2014: 41).”

### **Pontos epistemológicos para discussão**

Podemos particularmente atribuir as lacunas do realismo, liberalismo e marxismo em relação à emancipação humana num mundo globalizado à forma como gerem cinco pontos-chave epistemológicos: *território, atores, inter-relação entre esfera pública e privada, previsibilidade e interdisciplinaridade*. Revelando a sua inclinação para interpretar estas questões de uma perspetiva Vestefaliana, as três teorias das RI estão a empurrar as realidades sociais em mudança e as hipóteses de desenvolvimento humano para as categorias monolíticas do Estado-nação.

A globalização cria condições para o enfraquecimento do entendimento de “território” de “cima para baixo” como um atributo homogéneo para legitimar o poder do Estado. De fato, novos desafios e possibilidades surgem através e dentro dos estados para o desdobramento do poder humano, onde se incluem: a crescente troca de informações transfronteiriças, a progressiva volatilidade dos fluxos de capital, a corporatização de uma parte significativa do comércio mundial (Varwick, 2000: 142), a emergência de



projetos alternativos para o desenvolvimento sustentável, comércio ou trocas à escala transnacional e local, o aquecimento global, a formação de redes políticas, administrativas e dos *media* transnacionais, a evolução do direito internacional, campanhas organizadas transnacionalmente contra o impedimento do movimento de certas categorias de pessoas, etc.

Apoiando-me em John Agnew (2015), Luiza Bialasiewicz (2011) e Jeppe Strandsbjerg (2013), uma possível saída da “armadilha territorial” Vestefaliana (Agnew, 2015: 43-46) e um eventual caminho para a “geografia da globalidade” pode passar pela substituição da noção de “território” pela palavra “espaço”. Estes autores descrevem os espaços como ambientes multidimensionais onde a vida humana está entrelaçada com uma série de influências globais, transnacionais e locais e/ou formas de exercer a soberania do Estado. Os seus parâmetros sociais, económicos, políticos e socioculturais sustentam transformações constantes devido a eventos históricos, hierarquias que se impõem ou desfazem, e ao choque de múltiplos interesses e discursos. Visto sob esta perspetiva, a realização emancipatória da existência humana glocal dependerá cada vez mais da operacionalização complexa de conceitos como “cidadania”, “soberania estatal”, “segurança”, “fronteiras”, “geopolítica”, “mecanismo de política externa”. “governança global/autogovernança”, “legitimidade”, “comércio global” etc.

Além de evocar conceções circunstanciais do espaço, a globalização reafirma a necessidade de ampliar a definição dos atores e fatores das relações internacionais. Atualmente, instituições como as Nações Unidas, o BM ou o FMI estão a ser consolidadas, juntamente com uma “multiplicação de dinâmicas políticas, atores e hierarquias não formalizadas ou parcialmente formalizadas” (Sassen, 2006: 147). Enquanto isso, “as ONGs, os povos de primeira nação, imigrantes e refugiados, incluindo refugiados do clima, que se tornam sujeitos de adjudicação em decisões de direitos humanos, estão a surgir cada vez mais como sujeitos do direito internacional e atores nas relações internacionais (e nacionais)” (Ibid. 340). As empresas multinacionais orientam programas (inter)governamentais e supranacionais através de grupos de pressão, plataformas como o Fórum Económico Mundial, ou da presença à margem de negociações internacionais. Os assuntos no espaço social e da comunicação social global estão a ser visivelmente definidos pelas reações do capital financeiro e das agências de notação financeira, como a Standard & Poor's, a Moody's e a Fitch, a resultados eleitorais ou outros assuntos nacionais. Os movimentos sociais transnacionais como o Comércio Justo, a Via Campesina ou o Comité Internacional de Planeamento para a Soberania Alimentar tornaram-se uma forma irrevogável de participação política organizada fora do sistema estatal. Desde o início do século XXI, os fluxos globais de informação, tecnologia, interação social e finanças têm sido igualmente instrumentalizados por grupos terroristas. Em geral, a acumulação de agendas normativas e institucionalizações no cenário mundial prospera em múltiplas sobreposições de dinâmicas locais, nacionais e globais. Este fato faz com que a questão da “*accountability* democrática, legitimidade e subsidiariedade” (Held & McGrew, 2008: 10) seja ainda mais importante.

O realismo, o liberalismo e o marxismo deparam-se com um dilema semelhante no contexto das reconfigurações em curso entre componentes públicos e privados na vida glocal - especialmente em, mas não limitado a, na economia e nas finanças. Nos últimos 35 a 40 anos, a política internacional tem-se realizado sob condições de emagrecimento dos elementos públicos e expansão dos privados entre e dentro dos



estados. As redes de produção empresarial, de comércio, banca e seguros, de bolsas e centros de serviços técnicos e jurídicos, de tráfico de drogas, armas e pessoas, de imagens dos media global e outras dependem de uma fusão de prerrogativas públicas e de interesses privados e regimes regulatórios (Sassen, 2006: 184-203).

O aparecimento da "cidade global" (Sassen, 2011) como um nó espacial distinto com uma gama de capacidades de comando públicas e privadas para a (des)integração económica global constitui outro exemplo. Uma variedade de atores privados marca presença eminente no atual cenário de segurança – *think tanks* (laboratórios de ideias), mercenários, empresas de logística e empresas privadas como Blackwater, Kellog, Brown&Root, Eyrinus e DynCorp contratam os seus militares em diferentes países. Rita Abrahamsen e Michael C. Williams resumem esse desenvolvimento da seguinte maneira:

*"Tem seguramente havido uma crescente fragmentação da área da segurança, na medida em que uma multiplicidade de diferentes atores - públicos e privados, globais e locais - estão envolvidos no fornecimento de segurança. Mas, em vez de uma erosão do poder do Estado, o resultado é o aparecimento de novas redes de segurança nas quais a autoridade do Estado e dos atores privados se rearticula através de novas tecnologias de governança, coerção e controlo. Isto tem inúmeras implicações políticas, em termos da forma como a segurança é fornecida, para quem e por quem, e também teoricamente da forma como pensamos sobre o estado e a segurança global" (2005: 5).*

Igualmente, uma quantidade crescente de trabalho de desenvolvimento tem sido conduzido através do envolvimento empresarial desde os anos 80.

Outro problema epistemológico das três principais subdivisões de RI em relação à deteção de oportunidades de realização humana nos tempos globais é a sua visão da questão da previsibilidade. De um modo geral, cada uma delas limita a previsibilidade a uma certa configuração de (inter)dependência entre os estados. O realismo fixa a interdependência na estrutura anárquica dos assuntos mundiais. Acredita-se que a anarquia que, por definição, insta os Estados a confiar na sua autoajuda, conduz a uma procura de não-alinhamento e de fortalecimento dos próprios meios de sobrevivência e controlo. O liberalismo encara a interdependência como algo que emana dos interesses comuns dos estados, da produção capitalista em expansão, da cristalização das normas globais e da cultura legal, da liberalização do comércio, e da ecologia. Aqui os estados são vistos como atores que podem trabalhar juntos. O marxismo enfatiza o significado da dependência entre os poderosos estados capitalistas no centro e os dominados na periferia e semiperiferia. Dentro das restrições do sistema capitalista, os estados na periferia e semiperiferia devem esforçar-se para se aproximarem dos padrões de produção e de mercado do centro.

No entanto, essas abordagens à previsibilidade negligenciam as (in)congruências, o que possivelmente ofusca o estabelecimento de uma sociedade global emancipadora



incluída para além e abaixo da política do Estado. Isso muitas vezes resulta na incapacidade de capturar criticamente a conduta ambígua dos governos em relação aos desafios globais - o endurecimento do seu reflexo nacional em relação a algumas esferas da política e dos grupos sociais e a propensão a adaptarem-se noutros casos.

Hoje em dia, muito do ativismo político é gerado além da participação eleitoral, tanto à esquerda quanto à direita (por exemplo, comités de ação dos cidadãos, grupos de pressão, movimentos sociais globais, patrulhas de vigilância de vizinhos etc.) (Eisenstadt, 2012). Igualmente, o crescente desnível global não pode ser medido exclusivamente por categorias económicas clássicas, como o PNB ou o PIB. Por exemplo, enquanto 134 bilhões de dólares fluem para a África por ano, predominantemente sob a forma de empréstimos, investimento estrangeiro e ajuda, 192 bilhões saem - em lucros ganhos por empresas estrangeiras, evasão fiscal e custos de adaptação às mudanças climáticas (Jubilee, 2014: 1). No Nepal e na Libéria, para dar outro exemplo, as remessas da diáspora representam mais de 30% do seu PIB atual (DAAD-Alumniportal, 2017).

A fim de abordar as questões do território/espço, atores, correlação de elementos públicos e privados no cenário global e previsibilidade de uma maneira crítica, os métodos de investigação interdisciplinar devem ser reafirmados ainda mais no campo das RI. Os resultados da investigação em disciplinas como a antropologia, a economia política, sociologia, geografia, estudos sobre o desenvolvimento e estudos regionais podem fornecer um contributo valioso para a descrição multicamada do lugar da globalização na vida (inter)nacional a partir da perspectiva do bem-estar individual e coletivo e da igualdade.

## **Conclusão**

Em conclusão, uma análise crítica das transformações económicas, sociais, culturais, políticas e ecológicas globais em RI a partir do ponto de emancipação humana pressupõe, de uma forma ou de outra, romper com os "padrões" Vestefalianos descontextualizados do realismo, do liberalismo e do marxismo. Como acima demonstrado, esse debate sobre a globalização, incluindo os contributos importantes dessas três escolas de pensamento, não pode e não deve restringir-se a questões conceptualizadas explicitamente sob a égide da "democracia nacional", da "segurança nacional" ou do "bem-estar nacional". Em vez disso, deve ser urgentemente envolvido nas diferentes manifestações espaciais, e nos instrumentos estatais e não estatais, públicos e privados para a proliferação da interconexão transnacional e da "imprevisibilidade". A globalização e as suas fragmentações não devem ser investigadas como algo que está fora dos aparelhos estatais e da vida nacional. A formação prática de comunidades emancipatórias igualitárias num mundo globalizado dependerá, portanto, de modificações dentro, entre e através das estruturas dos estados.

Contra este pano de fundo, será necessário que as chamadas teorias reflexivistas e construtivistas que entraram nas RI nas décadas de 1980 e 1990 tenham um lugar mais sólido na disciplina. Devido à sua propensão para examinar a realidade social mais ampla de uma forma refinada, o construtivismo social, o feminismo, a teoria crítica, a sociologia histórica, a teoria normativa e o pós-modernismo parecem estar mais bem



posicionados para reconstruir a globalização com as suas quatro características descritas neste artigo.

Aqui, a busca permanente de configurações sociais em mudança, além e dentro dos estados, aproximar-nos-á de uma reconstrução complexa de hierarquias e dinâmicas locais, bem como das condições éticas e estruturais para a realização de uma sociedade global emancipatória. Com base nisso, podem procurar-se eventuais sinergias produtivas com as três teorias convencionais das RI. Para construir essas pontes, serão necessárias investigações ainda mais empíricas assentes em metodologias interdisciplinares.

### Referências bibliográficas

- Abrahamsen, R., & Williams, M. C. (2005). "The Globalization of Private Security". Chatham House ISP/NSC Briefing Paper 05/02., 5-7.
- Acuto, M., & Curtis, S. (2014). *Reassembling International Theory: Assemblage Thinking and International Relations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Agnew, J. (2015). "Revisiting the Territorial Trap". *Nordia Geographical Publications*, 44 (4), 43-48.
- Albrow, M. (2007). *Das globale Zeitalter*. Fr/M: Suhrkamp.
- Aleksandrova, B. (2016). *Globalization and International Relations*. Sófia: Sofia University Press.
- Asimakopoulou, J. (2014). *Social Structures of Direct Democracy: On the Political Economy of Equality*. Leiden: Koninklijke Brill nv.
- Axelrod, R. & Keohane, R. O. (1993). "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions", in David A. Baldwin (ed.) *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. NY: Colombia Univ. Press
- Bauman, Z. (1998). *Globalization: The Human Consequences*. Cambridge, RU: Polity.
- Beck, U. (2013). *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. [Tradução búlgara]. Sófia: K&H.
- Bialasiewicz, L. (2011). "Introduction: Europe in the World?", in Luiza Bialasiewicz (ed.) *Europe in the World: EU Geopolitics and the Making of European Space*. Farnham: Ashgate.
- Bidet, J. (2007). "A Key to the Critical Companion to Contemporary Marxism", in Jacques Bidet & Stathis Kouvelakis (eds.) *Critical Companion to Contemporary Marxism*. Brill Online Books.
- Bigo, D. (2006). "Globalized (in)Security: the Field and the Ban-optikon". Conference paper [14.08.2017]. Disponível em [http://www.people.fas.harvard.edu/~ces/conferences/muslims/muslim\\_papers.html](http://www.people.fas.harvard.edu/~ces/conferences/muslims/muslim_papers.html).
- Booth, K. (1995). *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for A New World Order*, by Daniele Archibugi & David Held. Avaliado em: *The Political Quarterly*, 66 (4), 345-348.
- Burley, A-M. S. (1993). "International Law and International Relations Theory: a Dual Agenda". *American Journal of International Law*, 87 (2), 205-239.



- Buzan, B., & Hansen, L. (2010). *The Evolution of International Security Studies*. NY: Cambridge Univ. Press.
- Castells, M. (2004). *The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture*. vol. 1. Tradução búlgara. Sófia: LIK.
- Caverley, J. D. (2013). "Neoconservatism, Neoclassical Realism, and the Narcissism of Small Differences", in Rebekka Friedman, Kevork Oskanian and Ramon Pacheco Pardo (eds.) *After Liberalism? The Future of Liberalism in International Relations*, 189-215. Basingstoke: Palgrave Macmillan,
- Cerny, P. G. (2013). "The Paradox of Liberalism in a Globalising World", em Rebekka Friedman, Kevork Oskanian e Ramon Pacheco Pardo (eds.) *After Liberalism? The Future of Liberalism in International Relations*, 145-166. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cohen, R., & Rai, S. M. (2000). "Global Social Movements: Towards a Cosmopolitan Politics", em Robin Cohen e Shirin M. Rai (eds.) *Global Social Movements*, 1-17. Londres: The Athlone Press.
- Czempiel, E-O. (2003). *Weltpolitik im Umbruch*. München: Beck.
- DAAD-Alumniportal. (2017). "Infographics: Remittances – When migrants send money home". [18.08.2017] Disponível em <https://www.alumniportal-deutschland.org/en/global-goals/sdg-10-inequalities/infographics-remittances-money-transfers/>.
- Dunne, T. (2001). "Liberalism", in John Baylis and Steve Smith (eds.) *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, 162-181. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Dunne, T., & Schmidt, B. C. (2001). "Realism", em John Baylis e Steve Smith (eds.) *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, 141-161. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Eisenstadt, S. (2012). "The Contemporary Globalization, Hegemonies and Transformations of the National States." *The Culture Magazine*, 23 (2685), 10-11.
- Etzioni, A. (2002). "Can there be a Global Society?" *Perspectives* 25(1), 1, 2, 6. [18.08.2017] Disponível em <http://www.csun.edu/~egodard/asatheory/newsletters/Perspectives-2002-Jan.pdf>.
- Friedman, T. (2006). *The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-first Century*. Tradução búlgara. Sófia: Obsidian.
- Friedman, R., Oskanian, K., & Pardo, R. P. (2013). "Introduction", em Rebekka Friedman, Kevork Oskanian e Ramon Pacheco Pardo (eds.) *After Liberalism? The Future of Liberalism in International Relations*, 1-14. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Grieco, J. (1997). "Realist International Theory and the Study of World Politics", in Michael W. Doyle and G. John Ikenberry (eds.) *New Thinking in International Relations Theory*, 163-201. Boulder, Co: Westview Press.
- Hardt, M., & Negri, A. (2000). *Empire*. Cambridge, Massachusetts: Harvard Univ. Press.
- Hay, C. (1999). "Marxism and the State", em Andrew Gamble, David Marsh e Tony Tant (eds.) *Marxism and Social Science*, 152-174. Urbana and Chicago: Univ. of Illinois Press.



- Held, D. (2004). *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Tradução búlgara. Sófia: K&H.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., & Perraton, J. (1999) *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Stanford: Stanford Univ. Press.
- Held, D., & McGrew, A. (2008). "Introduction", in David Held and Anthony McGrew (eds.) *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, 1-21. Cambridge, UK: Polity.
- Hobden, S., & Jones, R. W. (2001). "Marxist Theories of International Relations", in John Baylis and Steve Smith (eds.) *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, 200-223. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Ikenberry, J. G. (2013). "The Liberal International Order and Its Discontents", em Rebekka Friedman, Kevork Oskanian e Ramon Pacheco Pardo (eds.) *After Liberalism? The Future of Liberalism in International Relations*, 91-102. Basingstoke: Palgrave Macmillan,
- Jayasuriya, K. (1999). "Globalization, Law, and the Transformation of Sovereignty: The Emergence of Global Regulatory Governance". *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 6 (2), 425-455.
- Jessop, B. (1982). *The Capitalist State: Marxist Theories and Methods*. Oxford: Martin Robertson.
- Jubilee Debt Campaign. (2014). "Honest Accounts? The True Story of Africa's Billion Dollar Losses". Briefing. [18.08.2017]. Disponível em [http://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2014/07/Honest-accounts\\_Briefing.pdf](http://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2014/07/Honest-accounts_Briefing.pdf)
- Kissinger, H. (1994). *Diplomacy*. NY: Simon&Schuster
- Lamy, S. L. (2001). "Contemporary Mainstream Approaches: Neo-Realism and Neo-Liberalism", in John Baylis e Steve Smith (eds.) *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, 182-199. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Linklater, A. (1999). "The Evolving Spheres of International Justice". *International Affairs*, 75 (3): 473-482.
- Menzel, U. (2001). *Zwischen Idealismus und Realismus: Die Lehre von den Internationalen Beziehungen*. 5. ed. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Mingst, K. (1999). *Essentials of International Relations*. NY: W. W. Norton&Co.
- Moravcsik, A. (1991). "Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community". *International Organization*, 45 (1), 19-56.
- Morgenthau, H. J. (1993). *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. Brief and Revised Ed. by Kenneth W. Thompson. Caledonia: McGraw-Hill.
- Roach, S. C. (Ed.) (2008). *Critical Theory and International Relations: a Reader*. NY and Abingdon: Routledge.
- Rosenau, J. N. (2003). *Distant Proximities: Dynamics beyond Globalization*. Princeton&Oxford: Princeton Univ. Press.



Sassen, S. (2006). *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*. Princeton&Oxford: Princeton Univ. Press.

Sassen, S. (2011). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Tradução búlgara. Sófia: K&H.

Scholte, J. (2001). "The Globalization of World Politics", in John Baylis e Steve Smith (eds.) *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, 1-32. Oxford: Oxford Univ. Press.

Siwal. (2008). "Facebook, Myspace Statistics". *TechRadar Blog*, [17.07.2017]. Disponível em <http://techradar1.wordpress.com/2008/01/11/facebookmyspace-statistics>.

Shaw, M. (2000). *Global Society and International Relations* (edição em linha). <http://users.sussex.ac.uk/~hafa3/global.htm>.

Steans, J. (2008). "Global Governance: a Feminist Perspective", em David Held e Anthony McGrew (eds.) *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, 87-108. Cambridge, RU: Polity.

Stefanov, G. (2004). *Theory of International Relations*. Sófia: Ciela.

Strandsbjerg, J. (2013). "[Cartography and Territory in International Relations](http://www.e-ir.info/2013/10/02/cartography-and-territory-in-international-relations/)". [18.08.2017] Disponível em <http://www.e-ir.info/2013/10/02/cartography-and-territory-in-international-relations/>.

Taran, P. A., & Geronimi. E. (2013). "Globalization, Labour and Migration: Protection is Paramount". Paper issued for ILO. [18.08.2017]. Disponível em [http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS\\_232365/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_232365/lang-en/index.htm).

Teschke, B. (2003). *The Myth of 1648. Class, Geopolitics, and the Making of Modern International Relations*. Londres e NI: Verso.

Thränhardt, D. (2000). "Globale Probleme und Weltöffentlichkeit", em Wichard Woyke (ed.) *Handwörterbuch Internationale Politik*. 8ª ed., 131-136. Opladen: Leske+Budrich

Varwick, J. (2000). "Globalisierung", em Wichard Woyke (ed.) *Handwörterbuch Internationale Politik*. 8ª ed., 136-147. Opladen: Leske+Budrich

## PRODUÇÃO IDEOLÓGICA NA ERA DO CAPITALISMO MEDIÁTICO GLOBAL

**Luísa Godinho**

[lgodinho23@yahoo.com.br](mailto:lgodinho23@yahoo.com.br)

Professora Auxiliar na Universidade Autónoma de Lisboa (Portugal) e investigadora na área da Comunicação Política. Os seus interesses académicos situam-se nos campos do discurso, da comunicação digital e da abordagem computacional às Ciências Sociais. É doutorada em Ciências Económicas e Sociais pela Université de Genève, Suíça.

### Resumo

Firmado o reconhecimento dos media como atores internacionais, neste artigo se discute o papel que estes desempenham no processo de produção ideológica nas Democracias contemporâneas. A interligação entre indústria mediática global e configuração de mercado surge como o elo estrutural desse processo, elo que determina as condições de reprodução e disseminação das ideias e, por essa via, a construção dos referenciais que permitem a definição do posicionamento do eleitorado-consumidor. A partir da teoria de Downs, aqui se retoma a relação conceptual entre *posicionamento social* e *posicionamento político*, propondo-se a introdução na análise downsiana de uma terceira variável, o *posicionamento mediático*, de modo a precisar e atualizar os seus postulados. Num último momento, identificam-se as etapas, os processos e os *outputs* envolvidos no processo de construção ideológica em três distintas configurações de mercado. Conclui-se pela existência de uma mudança qualitativa na ação dos media globais, que evoluíram, com a passagem para a chamada era da fragmentação, de atores informais do processo democrático a atores formais.

### Palavras-chave

Ideologia, fragmentação, sistemas de imprensa, conglomerado, capitalismo mediático

### Como citar este artigo

Godinho, Luísa (2018). "Produção ideológica na era do capitalismo mediático global". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 9, Nº. 1, Maio-Outubro 2018. Consultado [online] data da última consulta, DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.9.1.2>

**Artigo recebido em 12 de Setembro de 2017 e aceite para publicação em 6 de Março de 2018**





## **PRODUÇÃO IDEOLÓGICA NA ERA DO CAPITALISMO MEDIÁTICO GLOBAL**

**Luísa Godinho**

A profunda relação existente entre media globais e ideologia (Postman, 1990; Flew, 2007; Croteau & Hoynes, 2012) é tema recorrente na literatura científica, sendo hoje consensual o entendimento dos órgãos de comunicação como cumprindo uma função política lado a lado com atores formais como os partidos e as instituições do Estado (Paletz & Entman, 1980; McNair, 2000, 2003, 2012; Mancini, 2013; Robertson, 2015).

Neste sentido, a relação entre esses dois conceitos dependerá das condições de existência de cada um, o contexto económico em que os media operam revestindo-se de particular importância não apenas na definição do número e tipo de agentes que estruturam o debate público, como também na seleção dos termos deste último, condições que impactam diretamente o pluralismo e a Democracia.

Encontra-se sobejamente estudada a centralidade dos media na vida das Democracias, sendo àqueles habitualmente reservado o papel de catalisadores da dinâmica que tem lugar no interior da *esfera pública* (Calhoun, 1992; Hauser, 1999; Sparks, 2001; Edgerly et al, 2015), a metáfora proposta por Habermas para descrever o espaço que permite a circulação de ideias entre os membros de uma sociedade, o local simbólico onde a negociação semântica se realiza e a cultura se difunde e no qual os media globais desempenham uma função central enquanto agentes definidores dos termos desse debate e, por essa via, da opinião e da deliberação.

O presente artigo visa aprofundar o entendimento desta relação entre media globais e ideologia, perspetivando-a, em particular, nos contextos históricos recentes. Poder-se-á falar de um processo de produção ideológica? E, em caso afirmativo, que função nele desempenham os media globais? Que sub-processos e que etapas estão envolvidos nessa dinâmica? Que resultados produz? Estas são algumas das questões a que tentaremos responder, desenvolvendo uma abordagem conceptual e aplicando os métodos descritivo e explanatório com base numa pesquisa de tipo bibliográfico.

### **Ideologia e media: uma aproximação teórica**

Seria inglório tentar-se aqui elencar as teorias que até hoje enfrentaram o conceito de ideologia, tantas foram as abordagens e as vozes. Poder-se-á, contudo, identificar entre os estudos da ideologia duas grandes linhas de análise: uma linha de herança marxista marcada por uma conceção pejorativa do fenómeno; uma segunda linha marcada por uma abordagem sociológica.

O presente artigo insere-se nesta segunda linha teórica, aproximando-se, em particular, dada a problemática em estudo, da corrente que estuda a ideologia enquanto fenómeno



discursivo, seguindo o legado de autores como Bourdieu (Bourdieu, 1977, 2001) e Foucault (Foucault, 1971), que tiveram a primazia na identificação dos sistemas de poder centrados na palavra e na representação, o primeiro assinalando o sistema educativo como uma forma basilar de poder ideológico, o segundo remetendo a ideologia para o texto e seu contexto e propondo mesmo a substituição daquele significante pela palavra *discurso*.

A conceção discursiva da ideologia, no entanto, há muito que é tida como insuficiente para a prática de uma *sociologia do conhecimento* que permita identificar os processos concretos que garantem, hoje, a existência do ciclo de vida das ideias, sua criação, circulação, reprodução e morte. Uma dimensão comunicativa acabou por, necessariamente, assumir um lugar de relevo na literatura científica, dimensão que permite identificar os agentes e as dinâmicas que garantem a um enunciado passar de mera proposição gerada num qualquer contexto individual a um corpo teórico partilhado por uma comunidade alargada, dessa forma passível de ser reconhecido, aceite, criticado, refutado.

Esta transição da fase individual à coletiva é garantida pela passagem por uma rede comunicacional que exerce um duplo efeito amplificador e transformador das ideias geradas.

Não obstante a multiplicidade de entendimentos sobre as consequências que a rede comunicacional provoca sobre o ciclo de vida das ideias, parece existir um certo consenso quanto à existência desses efeitos e, por conseguinte, quanto ao poder que os agentes e os processos comunicativos detêm não apenas na seleção dos enunciados que adquirirão dimensão social como também na própria identidade dessas proposições.

O reconhecimento do papel que os media ocupam no ciclo de vida das ideias remete inevitavelmente para a abordagem sociológica da ideologia, na linha de autores como Manheim, Ricoeur, Seliger, Thompson, Gellner, Gouldner, Roig, Van Dijk, por conseguinte recusando a de raiz hegeliana, fundada no raciocínio binário em torno da oposição entre objetividade física/universalismo. Tal como escreve Roig,

*"(...) ce qui est aujourd'hui remis en cause est la visée universaliste et, donc, impérialiste des modèles antérieurs tant hégélien que scientiste. A la prétention métaphysique d'une unité de la connaissance succède une diversité des modèles cognitifs admis ou, si l'on préfère, des paradigmes explicatifs."*<sup>1</sup>

Por entre a abordagem sociológica da ideologia, várias sub-correntes se identificam, tendo particular adequação para a presente problemática aquela que entende ser a ideologia produto da articulação entre linguagem e sistema comunicativo e que conta com Gouldner, Roig e Van Dijk entre os seus principais autores.

Gouldner analisou a ideologia enquanto *variação de linguagem*, um texto que apresenta uma certa autonomia ao nível do conteúdo e uma certa estabilidade ao nível do suporte. Trata-se de uma meta-linguagem que se distingue da linguagem comum por ser autónoma relativamente ao contexto social em que opera, neste sentido apresentando

---

<sup>1</sup> idem, p.44.



alguma similitude com os *códigos elaborados* de que fala Bernstein, caracterizados por uma auto-reflexividade e independência.

Não obstante a importância reconhecida por Gouldner à dimensão linguística do fenómeno, o autor identifica-o primordialmente como consequência do *sistema comunicativo de massa* e, por essa via, de fenómenos como a industrialização e a mediatização, alheando-se de toda a explicação centrada no homem como motor central do pensamento.

Nesta perspetiva, o fenómeno ideológico, nascido com o fim da sociedade tradicional baseada nos valores da previsibilidade, da certeza e do imobilismo, surge justamente como uma proposta alternativa fundada numa nova interpretação da sociedade e em novos projetos de mudança social.

Tal como escreve o autor,

*«Ideology thus entailed the emergence of a new mode of political discourse; discourse that sought action but did not merely seek it by invoking authority or tradition, or by emotive rhetoric alone. It was discourse predicated on the idea of grounding political action in secular and rational theory (...). Ideology separated itself from the mythical and religious consciousness; it justified the course of action it proposed by the logic and evidence it summoned on behalf of its views of the social world, rather than by invoking faith, tradition, revelation or the authority of the speaker» (Gouldner, 1976: 9).*

Fenómeno linguístico e comunicativo, a ideologia é também, para Gouldner, produto de uma evolução na qual as sociedades se complexificam em resultado da modernização, criando novos esquemas explicativos que garantem a sua própria auto-compreensão. É a especificidade destes esquemas que, segundo o autor, justifica o surgimento de discursos assentes numa linguagem particular e que se difundem através do sistema mediático disponível.

No mesmo sentido manifesta-se Roig, que associa o fenómeno ideológico a uma simbólica maniqueísta estabelecida por intermédio de uma rede de comunicação e que, não obstante a sua natureza estratégica, cumpre duas funções particulares : fornece um quadro moral que permite aos agentes situarem-se por entre uma multiplicidade de escolhas políticas essenciais, nomeadamente «numa escala esquerda-direita» (Roig, 1980: 58) e favorece a coligação de grupos dirigentes e de fações ou tendências por entre as elites institucionais. A própria organização dos sistemas sociais só é possível, segundo o autor, pela utilização de uma linguagem articulada com uma rede comunicativa.

*«(...) ce qu'on appelle idéologie ne doit pas être recherché dans un contenu sémantique quelconque mais dans un impact sur un réseau de communication déterminé (...), en bref : un effet de réseau.(...) Les rapports entre idéologie et réseau de communication peuvent être ramenés à des rapports entre moyens et fins. Les fins*



*concernent les réseaux qu'il faut soit créer (...), soit actualiser lorsque le réseau est potentiel, soit renforcer comme c'est le cas pour la plupart des messages de légitimation, soit maintenir ou changer en provoquant des divisions, des unions (...) soit enfin supprimer (...). Les moyens mis en œuvre pour obtenir ces divers résultats recouvrent toute une source d'ambiguïté dans la conceptualisation. (...) L'idéologie caractérisée par la vision manichéiste qu'elle offre du monde est un de ces nouveaux moyens, et parmi les plus économiques.» (Roig, 1980: 57)*

Fenómeno comunicativo, a ideologia é ainda entendida por Roig como um dispositivo económico, no sentido em que facilita as escolhas individuais e reduz o grau de incerteza ao limitar a duas as vias alternativas ao comportamento, mas também um meio decisivo quanto à perpetuação e à supressão da própria rede de comunicação.

A abordagem discursiva da ideologia conheceu um alargamento ao campo da psicologia com a proposta teórica de Teun van Dijk, que entende o conceito de forma multidisciplinar, como sendo um produto simultaneamente social, discursivo e cognitivo.

O carácter social da ideologia advém, segundo van Dijk, do facto de o homem, enquanto sujeito portador de razão, ser um animal social que participa nos conflitos sociais fazendo a gestão dos interesses e das lutas dos grupos segundo os seus próprios referenciais. Neste sentido, o estudo da organização e das manifestações sociais consiste, antes de mais, no estudo da ideologia, entendida como uma pré-condição da ação humana, esta última impossível de existir fora da esfera do sentido.

Já a dimensão discursiva do fenómeno, van Dijk remete-a para o campo da linguística, entendendo-o como um discurso produzido no contexto de uma determinada estratégia que visa a produção de um conjunto de efeitos.

Fenómeno simultaneamente social, linguístico e cognitivo, a ideologia constitui, para van Dijk, «the basis of the social representations shared by members of a group»<sup>2</sup>, tendo o seu trabalho consistido numa tentativa de explicação das estruturas e das estratégias que relacionam discurso e cognição social.

*«In most cases, ideologies are self-serving and a function of the material and symbolic interests of the group. Among these interests, power over other groups (...) may have a central role and hence function as a major condition and purpose for the development of ideologies. Ideologies thus operate both at the overall, global level of social structure, for instance as the socially shared mental monitor of social competition, conflict, struggle and inequality, and at the local level of situated social practices in everyday life.»<sup>3</sup>*

---

<sup>2</sup> idem, pp.8.

<sup>3</sup> idem, pp.8.



O trabalho de Van Dijk pode, de resto, ser interpretado como uma verdadeira teoria da ideologia, dado que o autor se interessa sobre a totalidade do ciclo de vida das ideias, abordando etapas como as da formação, do desenvolvimento e da circulação do fenómeno e colocando as elites e os media no epicentro desta dinâmica, enquanto agentes criadores e difusores respetivamente.

### **Configurações do sistema mediático global**

A natureza discursivo-comunicacional do fenómeno ideológico pressupõe a articulação deste com o sistema mediático e sua estrutura funcional, condição que coloca diretamente em relação ideologia e economia, dimensões historicamente interligadas. Esta relação, por sua vez, traduz-se na interação entre modelo económico, produção ideológica e estrutura política, o primeiro parecendo exercer, como demonstraremos de seguida, uma influência significativa sobre as segunda e terceira dimensões.

Tal como escrevem Chan-Olmsted e Chang (Chan-Olmsted e Chang, 2003:214)

*"Considering the significant role media corporations play in the production of culture and the delivery of important news and information and the fact that corporate structure, strategy management and behavior ultimately impact the nature and supply of content (Hollified, 2001), a better understanding of the patterns and determinants of media diversification strategies would contribute to the body of knowledge in the potencial effects of media globalization."*

O modelo económico presente desde o surgimento daquilo a que podemos chamar de sistema mediático é o empresarial, configuração que demonstrou, logo no século XIX, o potencial lucrativo de um novo tipo de investimento, assente na venda de textos e imagens impressos em papel e cuja produção era crescentemente otimizada graças à pujante inovação tecnológica a que então se assistia e aos novos sistemas de financiamento então criados, como foi o caso da publicidade.

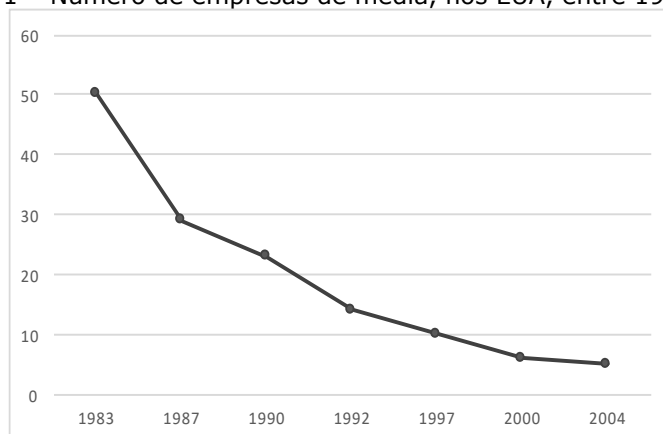
O modelo empresarial atomizado oitocentista permaneceria até meados do século seguinte, momento em que uma nova configuração se afirmou, caracterizada pela crescente reunião das empresas de media em grupos, gerando uma diminuição gradual mas efetiva do número de agentes económicos no mercado mediático. (Imagem 1)

*"In 1983, fifty corporations dominated most of every mass medium and the biggest media merger in history was a \$340 million deal. (...) In 1987, the fifty companies had shrunk to twenty-nine. (...) In 1990, the twenty-nine had shrunk to twenty three. (...) In 1997, the biggest firms numbered ten and involved the \$19 billion Disney-ABC deal, at the time the biggest media merger ever. (...) (In 2000) AOL Time Warner's \$350 billion merged corporation (was) more than*



*1,000 times larger (than the biggest deal of 1983).” (Bagdikian, 2000: 20-21).*

Imagem 1 – Número de empresas de media, nos EUA, entre 1983 e 2004



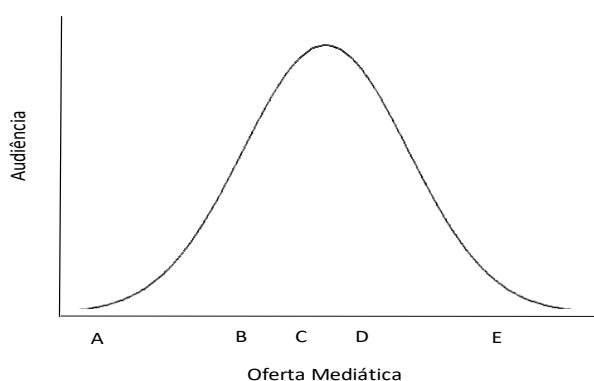
Fonte: elaboração própria a partir de dados do *Media Reform Information Center*

Esta tendência para a concentração empresarial, iniciada na década de 1980, que se aprofundou na de 1990 e se manteve até hoje, gerou um mercado caracterizado pela existência de um menor número de agentes económicos sob a forma de grupos de organizações que dominam a oferta mediática, modelo que conhece a designação de oligopólio e que consiste numa forma evoluída de monopolização em que os agentes envolvidos não são empresas mas grupos e em que a concorrência se desenvolve maioritariamente através de fatores como a qualidade, a imagem dos produtos e a fidelização dos clientes em detrimento do fator preço (Chan-Olmsted e Chang, 2003).

O oligopólio gerou uma dinâmica de concentração das audiências e do financiamento nas mãos de um reduzido número de agentes, provocando uma situação de controle não raro total do mercado mediático.

A imagem 2 representa este tipo de mercado, podendo aí ser observada a concentração das audiências nos meios representados pelas letras C e D, aos meios A, B e E correspondendo valores quase residuais.

Imagem 2 – Representação de mercado mediático de tipo oligopolista



Fonte: elaboração própria

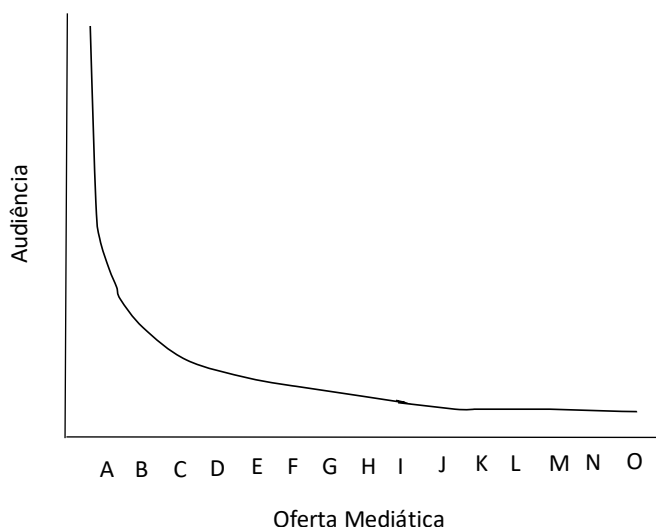


Este modelo oligopolizado da indústria dos media tornou-se global através da evolução para um outro designado por *conglomerado*, alteração conseguida através da fusão de vários oligopólios e que foi fortemente criticada por constituir uma aceleração do processo de homogeneização mediática e cultural bem como uma muito séria ameaça para a Democracia, mas a que os defensores do modelo, eminentemente partidários da abordagem económica, responderam com a redução do perigo de monopolização e com o imperativo da criação de economias de escala na competição no mercado global (Mandel-Campbell, 1998; Shearer, 2000).

Na base desta transformação modelar encontram-se, segundo Chan-Olmsted e Chang (Chan-Olmsted e Chang, 2003), três fatores estruturais: a privatização do setor televisivo em muitos países europeus e asiáticos; a desregulação da propriedade dos media; o aumento da homogeneização de estilos de vida num conjunto alargado de metrópoles; a saturação da procura no mercado de media norte-americano e o avanço galopante das chamadas novas tecnologias.

O conglomerado mediático enfrentaria o seu maior desafio com a massificação da internet, fenómeno que se afirma a partir do século XXI e que impacta decisivamente a forma como os conteúdos são produzidos, divulgados e consumidos. Esta nova dinâmica económica exponenciou o número de produtores, elevando-o a uma escala sem precedentes na História da Humanidade e gerando um efeito paradoxal no plano do consumo, simultaneamente aumentando o volume total de consumidores de media mas distribuindo-os agora por uma infinidade de produtores que não cessam de surgir. O resultado desta nova dinâmica pode ser representado pela chamada *cauda-longa*, curva que simboliza a hiper-dispersão dos consumidores por um número incessantemente crescente de meios (imagem 3), consequentemente diminuindo o número de consumidores por meio e tornando desadequados os tradicionais modelos de financiamento e gestão.

Imagem 3 – Representação de mercado mediático tipo *cauda-longa*



Fonte: elaboração própria



O debate científico em torno desta nova configuração do mercado mediático tende a centrar-se em dois fenómenos distintos, mas complementares (Napoli, 2003:77): por um lado, a fragmentação; por outro a autonomização das audiências. O fenómeno de fragmentação incide sobre os media e as audiências, referindo-se aos “technological processes that increase the range of content options available to media consumers”. Por sua vez, o fenómeno de *autonomização das audiências* consiste, segundo o autor, em “the extent to which media audiences increasingly have control over when, where and how they consume media; and how increasingly have the power to affect the content they consume and to become content producers and distributors in their own right”.

Atualmente, assistimos a uma sobreposição das duas realidades acima descritas. O oligopólio mediático mantém-se como a configuração económica dominante nas democracias capitalistas, não obstante a profunda crise em que se encontra mergulhado devido ao imparável e acelerado surgimento de novos produtores na era da fragmentação (Mancini, 2013; Nelson-Field & Riebe, 2011).

Esta sobreposição consubstancia uma fase de transição que se crê vir a findar na hiperfragmentação do sistema mediático, tendência cujos contornos e efeitos são ainda difíceis de prever, embora toda uma literatura previsional a esse exercício se dedique. Não obstante a dificuldade de antever com exatidão aquela que poderá vir a ser a tendência futura, parece ser consensual a existência de um incremento da dinâmica cultural, facilitado pelos baixos custos de produção e pela acessibilidade tecnológica.

### **Configurações ideológicas e mediáticas globais: a convergência**

A criação de toda a ideologia pressupõe incontornavelmente a reflexão sobre a sua própria praxis, uma conceção estratégica que permita passar da fase de teorização intelectual à de disseminação e concretização das ideias, a interação com os media constituindo o fator decisivo naqueles segundo e terceiro momentos.

Para se efetivar, a disseminação de ideias implica, por seu lado, um grau de aceitabilidade por parte de quem as recebe e este dependerá da construção e da participação, por parte de emissores e recetores, num *espaço simbólico*, um domínio referencial que permita a partilha do sentido e a troca emocional. Este domínio referencial, por sua vez, materializa-se sob a forma de signos, ou seja, sinais dotados de significado e que permitem a partilha de um imaginário e a construção da identidade, fatores essenciais na construção da vida social. É na capacidade de criação deste espaço simbólico que radica, de resto, o valor económico dos media.

De modo a caracterizar a intervenção dos media neste processo de democratização das ideias, propõe-se o conceito de *disseminador participativo*, relativo ao cumprimento por aqueles de duas funções estruturais: uma função de transporte e outra de criação identitária.

A função de transporte dos media é cumprida na base da integração destes em redes de distribuição que garantem a colocação das ideias num raio cada vez mais alargado, hoje global, a um custo cada vez menor e num tempo cada vez mais curto, corporizando aquilo que David Harvey designou por *compressão espaço-temporal* (Harvey, 1990).

Já a função de criação identitária respeita à capacidade de os media participarem na construção da identidade dos próprios objetos por eles tratados, função garantida por



um conjunto de processos seletivos como o *agenda-setting* e o *enquadramento*, destinados a produzir uma determinada construção discursiva da realidade, construção esta passível de aceitabilidade por parte de um conjunto alargado de pessoas com um determinado perfil económico-cultural, conjunto estrategicamente definido como *público-alvo*.

Esta aceitabilidade, por sua vez, é exponenciada pela criação de um discurso caracterizado, segundo Wolton (Wolton, 1991), por ser imagético, simplificado e personalizado, características que, no entanto, são contrárias à natureza dos problemas sociais que a ideologia conceptualiza, reais e não imagéticos, complexos e não simples, coletivos e não personalizados.

Não obstante esta contradição insanável entre realidade e linguagem mediática, é nestas características e na infinita plêiade de combinações linguísticas e visuais que as corporizam que radica a identidade do discurso mediático, o seu valor económico e o seu poder cultural.

Parece, pois, incontornável a relação entre sistema económico, sistema cultural e produção ideológica, o primeiro criando as condições materiais para o desenvolvimento do segundo num quadro simbólico que permitirá a geração da terceira.

O sistema económico-cultural dominante nas democracias capitalistas, anteriormente descrito e já identificado por designações como *capitalismo mediático* (Nutt & Schwartz, 2008), *turbo-capitalismo* (Luttwak, 1998) e *capitalismo cognitivo* (Parikka, 2014), impactou de modo determinante a produção ideológica nessas sociedades, podendo dizer-se que a cada configuração mediática corresponderá uma determinada configuração ideológica.

Neste capítulo, propomo-nos analisar essa correspondência, focando-nos nas duas configurações mediáticas dominantes – o oligopólio e a fragmentação – e apontando as configurações ideológicas que lhes correspondem. No capítulo seguinte analisaremos em detalhe o processo de produção ideológica em presença, identificando os agentes e os processos que permitiram a efetivação da correspondência entre configuração mediática e configuração política.

Iniciemos pelo oligopólio mediático.

A estreita relação existente entre sistema mediático e sistema ideológico parece ter tido como consequência, no caso do mercado oligopolista, uma configuração análoga no plano da criação e difusão das ideias, sob a forma de um número reduzido de ideologias ou até mesmo de uma única ideologia dominante.

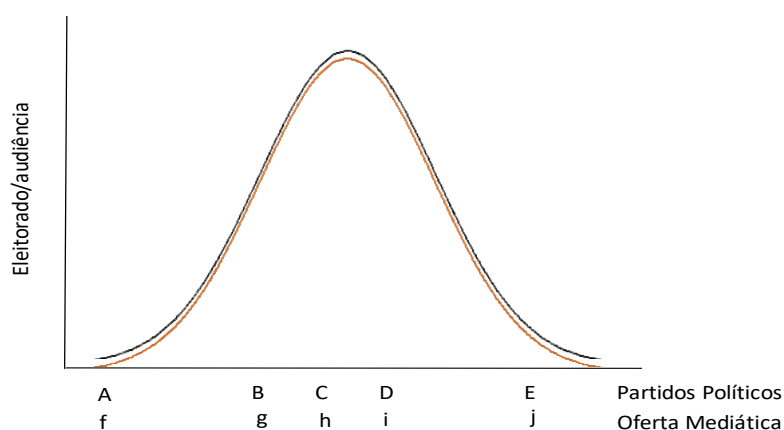
Nos regimes ditatoriais, o oligopólio mediático é, não raro, detido pelo Estado ou por empresas com este concertadas, gerando um controle quase absoluto sobre a produção simbólica e daí sobre a geração e circulação das ideologias. Este controle será em menor grau nas chamadas Democracias liberais, já que a posse dos meios de comunicação de massa é de acesso livre, possibilitando ao sector privado a participação na produção ideológica, que passará, em princípio, a ser plural, o grau deste pluralismo determinando a própria natureza do regime democrático em questão.

O oligopólio mediático correspondeu, pois, a uma fase de oligopolização do espaço político, com a afirmação de fenómenos próximos do bipartidarismo, concentrando o poder governativo num número escasso de partidos que o exercem alternadamente.



Estaremos perante o fenómeno que Anthony Downs identificara já em 1957 (Downs, 1957), quando, na esteira de Hotelling (Hotelling, 1929), publicou *An Economic Theory of Democracy*, identificando a existência de uma força centrípeta nos regimes democráticos provocada pela tendência dos partidos se aproximarem do chamado eleitor mediano, optando por centralizar o seu posicionamento de modo a captar mais votos.

Imagem 4 – Convergência dos posicionamentos mediático, social e político nos regimes democráticos, em mercado de tipo oligopolista



Fonte: elaboração própria

Este fenómeno encontra-se representado na imagem 4, onde podemos observar que a grande maioria do eleitorado, representada pela linha a preto, se localiza ao centro do espectro ideológico, para aí atraindo os partidos políticos que desejam ganhar eleições (neste caso representados pelas letras C e D) e deixando os partidos A, B e E fora da curva da maioria. Na mesma imagem, podemos igualmente observar a configuração análoga do posicionamento mediático, representado a laranja, com os meios h e i concentrando a maioria do mercado, assim se demonstrando a referida convergência entre as duas configurações.

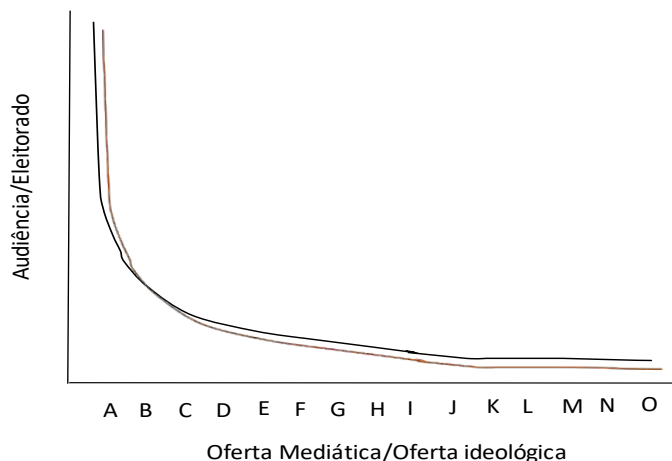
Esta tendência para a concentração dos votos num escasso número de forças políticas localizadas ao centro do espectro político decorre, em nosso entender, do posicionamento estratégico do oligopólio mediático, também ele centralizado, resultando em fenómenos próximos do *bipartidarismo*, do *rotativismo de facto* ou, se preferirmos, da chamada *alternância*.

Neste sentido, as maiorias eleitorais decorrem da convergência entre três fatores: posicionamento mediático, posicionamento do eleitorado e posicionamento dos partidos políticos, o primeiro fator surgindo como a dimensão estrutural da qual depende o segundo, o qual, por sua vez, gerará o terceiro.

Passemos à análise das configurações mediática e ideológica no caso do mercado fragmentado, cujas características foram já descritas no capítulo precedente.



Imagem 5 – Convergência dos espaços político e mediático, nos regimes democráticos, em mercado de tipo fragmentado



Neste tipo de configuração económica, representado na imagem 5, a produção e o consumo mediáticos encontram-se dispersos por uma infinidade de novos produtores/consumidores que não cessam de surgir, pelo que será expectável que a circulação das ideias siga essa dinâmica, sendo também ela pulverizada por um crescente número de produtores. Um mercado deste tipo apresenta menos barreiras à disseminação ideológica do que em situação de oligopólio, já que o acesso aos meios de produção mediática é praticamente direto, quando muito dependendo apenas do nível de literacia digital.

Parece, pois, plausível, falar-se num incremento da produção e da disseminação ideológicas, não obstante o facto de, no caso do mercado fragmentado, contrariamente ao que acontecia em situação de oligopólio, o impacto das ideias disseminadas diminua consideravelmente graças à paralela diminuição das audiências por meio. Esta pulverização ideológica de impacto reduzido, por sua vez, deverá permitir um aumento da dinâmica ideológica e um refrescamento dos referenciais políticos, embora, no plano institucional, possa gerar fenómenos como o da dificuldade na formação de maiorias políticas.

### **Processo de produção ideológica na era do capitalismo mediático global: agentes e processos**

A produção ideológica anteriormente abordada em perspetiva sistémica será agora compreendida através de uma micro-análise, que permita identificar o conjunto de agentes e processos que a integram, bem como as etapas que percorre.

Esta dinâmica, no entanto, deverá variar consoante o tipo de mercado em presença seja de tipo oligopolista, fragmentado ou misto, pelo que propomos analisar o processo produtivo das ideias em cada um dos contextos enunciados.

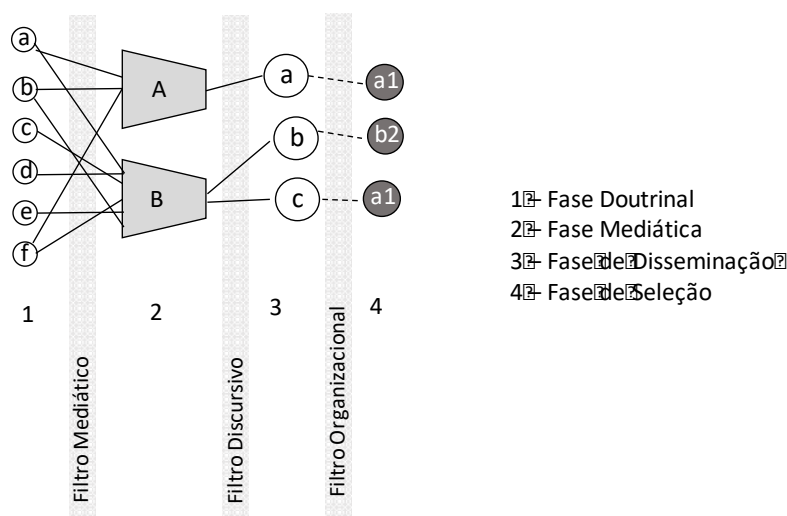
Tal como podemos observar na imagem 6, o processo de produção ideológica em sistema mediático oligopolista passará por quatro fases com características distintas: uma fase doutrinal; uma fase mediática; uma fase de disseminação e uma fase de seleção.



A fase doutrinal corresponde ao momento de germinação das ideias e sua sistematização e aprofundamento discursivos entre um grupo mais ou menos restrito de agentes.

Uma vez decidida a passagem à praxis, torna-se necessário ampliar o campo de receção, sendo para tal decisivo o contacto com os media oligopolizados. Esta passagem ao campo mediático, no entanto, depende de um processo de seleção - o *agenda-setting* - a que chamamos *filtro*

Imagem 6 – Processo de produção ideológica em sistema mediático oligopolista



Fonte: elaboração própria

*mediático*. No fundo, trata-se da aplicação, pelos media, dos chamados valores-notícia, construções conceptuais que permitem definir, à luz dos objetivos ético-profissionais e empresariais, os temas que serão alvo de tratamento.

Este filtro mediático constitui um momento decisivo na vida de qualquer ideologia, já que determina a possibilidade de veiculação da mensagem junto de um número alargado de recetores. A passagem no filtro mediático facilita o crescimento ideológico; a não-passagem determina a contenção e, não raro, a morte da ideologia.

Não obstante a importância crucial do filtro mediático, ele é apenas o primeiro instrumento regulador na vida da ideologia. No caso de um corpo de ideias ser aceite a integrar a agenda dos media, passando àquela que designamos por *fase mediática*, um segundo instrumento entra em funções, desta vez regulador quer da priorização que será dada face às notícias suas concorrentes (*priming*) quer da perspetiva em que será abordada (*framing* ou *enquadramento*). É o que designamos por *filtro semântico*, já que opera sobre o conteúdo a publicar.

Uma vez disseminada sob a forma de texto mediático construído segundo os processos acima descritos, a ideologia passa finalmente por um terceiro filtro passível de a levar a assumir a forma de *praxis*. Trata-se do que designamos por *filtro organizacional*, que consiste na configuração organizativa de agentes capazes de criar uma dinâmica social que virá não apenas a suportar as ideias já disseminados pelos media como a alargar a sua base de apoio através da criação de um conjunto de estratégias comunicativas



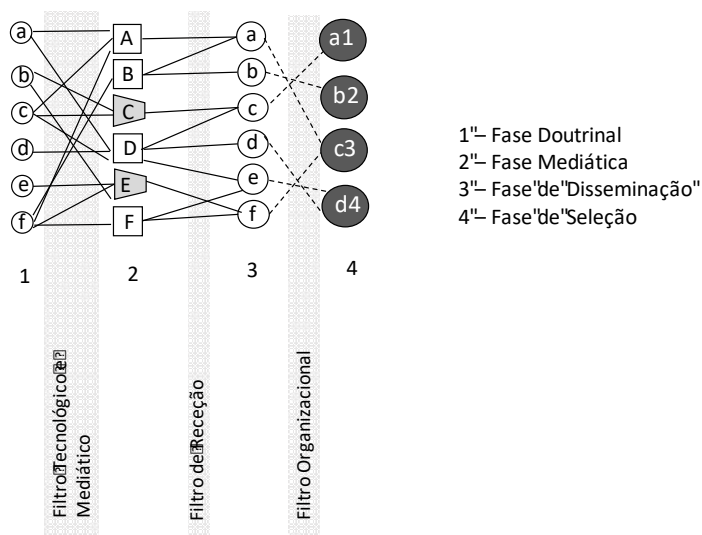
inseridas em ações de campanha. A dimensão e a motivação deste *filtro organizacional* impactarão diretamente a sua eficácia, ou seja a possibilidade de transfiguração da ideologia em ação política. Esta etapa final intitulamo-la de *fase de seleção*.

Na base de um poder discursivo de tipo woltoniano (Wolton, 1991), já acima descrito, o oligopólio mediático serve, pois, como compressor da dinâmica ideológica, exercendo as funções de filtro que determina quais as doutrinas passíveis de difusão e quais as que deverão remeter-se ao silêncio ou mesmo à morte, consubstanciando aquilo que Schlesinger descreve como “o exercício do poder através da interpretação da realidade” (Schlesinger, 1972).

Parece, pois, lógico que a fase de fragmentação mediático-cultural venha a gerar uma dinâmica de pulverização do espaço político, com o surgimento de novas forças políticas capazes, senão de destruir o oligopólio político, pelo menos de o enfraquecer pela força da inovação ou simplesmente pelo efeito concorrencial.

A chegada a esta fase, no entanto, implicará a passagem por uma outra, intermédia, caracterizada pela acumulação de traços da fase de tipo oligopolista bem como da de tipo fragmentado (imagem 7). Trata-se de um sistema mediático misto em que o(s) oligopólio(s), aqui identificado(s) pelas letras C e E, ainda permanece, embora conheça agora a concorrência de uma profusão de novos agentes mediáticos não-oligopolizados (aqui designados pelas letras A, B, D e F) nascidos na chamada era da *convergência* ou da *fragmentação*, descrita no capítulo anterior. Esta profusão de novos meios gera uma dinâmica cultural que impacta diretamente a produção ideológica, ao permitir a hiper-circulação de um maior número de ideias (aqui designadas pelas letras a, b, c, d, e, f) junto de um número crescente de pessoas.

Imagem 7 – Processo de produção ideológica em sistema mediático misto



Fonte: elaboração própria

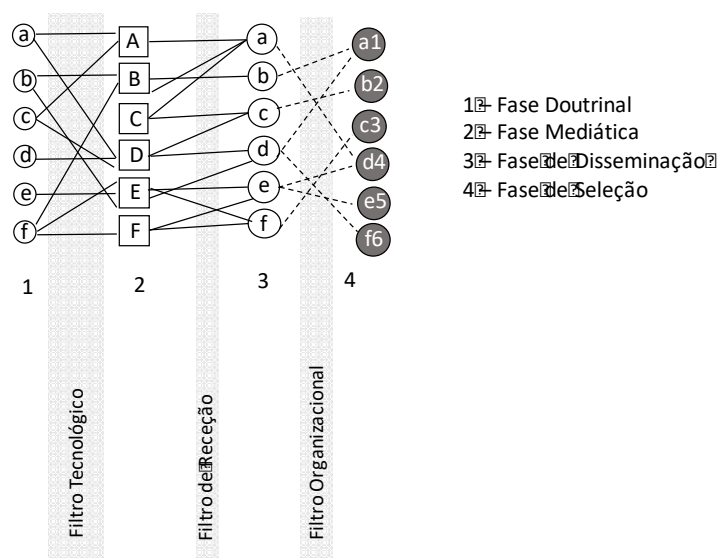
Por sua vez, esta nova dinâmica levará, dependendo da eficácia de cada um dos filtros organizacionais em presença, ao surgimento, divulgação e afirmação de um maior número de forças ideológicas, forças estas que poderão querer passar a uma fase de



poder, através do acesso ao sistema político-institucional por via de eleições livres. O número de ideologias selecionadas neste tipo de mercado misto tende a ser superior ao do oligopólio (na representação aqui proposta, o oligopólio permite a seleção de três ideologias, enquanto o mercado misto permite quatro), já que os chamados *novos media* garantem a afirmação de novos referenciais e facilitam a disseminação de novas ideias.

Por fim chegará a fase de fragmentação, na qual o oligopólio mediático terá sucumbido pela força da designada *híper-fragmentação* das audiências, deixando a produção mediático-cultural nas mãos de agentes individualizados.

Imagem 8 – Processo de produção ideológica em sistema mediático híper-fragmentado



Fonte: elaboração própria

Esta última fase constitui, note-se, uma configuração-tipo que não conheceu correspondência real mas que parece ser congruente com a evolução lógica dos sistemas mediáticos a que temos assistido nas últimas décadas.

Numa fase com estas características, representada na imagem 8, a produção cultural caracterizar-se-á por conteúdos de nicho dirigidos a um número cada vez maior de públicos dispersos por uma variedade também ela cada vez maior de plataformas (aqui identificadas pelas letras A, B, C, D, E e F), provocando uma pulverização ideológica (aqui identificada pelas letras a, b, c, d, e, f, o maior número de ideias em circulação entre os três tipos de mercado analisados) num quadro de crescente liberdade de acesso mas também de crescente incerteza e instabilidade, geradas pela ausência de monopolização. Neste sentido, os *media-nicho* tenderão a gerar *ideologias-nicho* e *partidos-nicho*, estes últimos já caracterizados por Bimber como “estruturas pós-burocráticas” (Bimber, 2003, 2009) ancoradas na sua capacidade comunicativa geradora de apoio social.

Ao invés das configurações anteriores, no mercado híper-fragmentado o anteriormente designado *filtro mediático*, que consistia, como vimos, no conjunto de processos de seleção noticiosa desenvolvidos pelos media tradicionais, é substituído pelo tecnológico, já que agora os agentes ideológicos têm acesso às novas plataformas tecnológicas e redes digitais que lhes permitem a disseminação das ideias.



Já quanto ao filtro semântico, este deverá constituir-se como o instrumento fundamental que garantirá a aceitabilidade das ideias, consistindo no conjunto de técnicas redatoriais passíveis de criar interesse e gerar audiências, alargando a base de receção da ideologia.

Não obstante a centralidade semântica do processo de produção ideológica no mercado de tipo hiper-fragmentado, parece congruente que, mesmo nesta fase, um mínimo de força organizativa seja necessária para transformar em poder qualquer agente ideológico, pelo que se propõe a manutenção do designado *filtro organizacional*, embora este detenha uma importância residual face aos restantes.

Finalmente, de entre os três cenários analisados, este tipo de configuração mediática deverá permitir a passagem à fase de seleção do maior número de forças ideológicas (comparativamente, passam à fase de seleção seis forças no oligopólio, quatro no mercado misto e três no hiper-fragmentado), já que se caracteriza por um também maior e mais livre sistema mediático.

## Conclusão

O presente artigo visou refletir sobre o fenómeno de produção ideológica na atualidade, perspetivando-o como resultado de uma dinâmica estratégica catalizada pelos media globais capaz de responder simultaneamente a objetivos de rentabilidade financeira e de afirmação ideológico-cultural.

Neste sentido, a interligação entre configuração de mercado, indústria cultural e produção ideológica desempenha uma função central nas atuais democracias capitalistas, interligação que possui raízes na própria História da imprensa e sua profunda relação com os domínios da política e da economia.

Esta aliança indústria-ideologia constitui a estrutura da produção ideológica desde o século XIX, embora, como vimos, esta se encontre, hoje, no cerne de uma profunda crise sistémica global resultante da evolução tecnológica e sua massificação, crise que, no entanto, dá agora lugar, como vimos, a uma nova realidade de atomização e amadorização da produção e do consumo ideológico-cultural, assente em novas técnicas discursivas, novos padrões e novos valores.

Não obstante as mudanças processuais a que assistimos ao nível da produção ideológica, resulta claro deste artigo que, no processo de produção ideológica, a metamorfoseada indústria dos media - esteja ela inserida num mercado oligopolizado, fragmentado ou misto - surge sempre como um "sistema de poder" (Gans, 1980) não sufragado assente num conjunto de processos produtivos como o agendamento, o enquadramento e a priorização e de técnicas discursivas como a nominalização e as metáforas conceptuais. Estes processos editoriais constituem o garante, discreto mas efetivo, da manutenção de uma forma de *hegemonia* (Gramsci, 1990; Lears, 1985; Barbero & Fox, 1993; Artz & Murphy, 2000) de tipo funcional que consiste na dominação de uma classe ou grupo através da inculcação de um conjunto definido de ideias e assunções que, pela força do hábito, se naturalizam e tornam senso comum. Uma vez transpostas para o domínio do senso comum, os referenciais veiculados pelos media sofrem um processo de legitimação, as ideias e assunções que com eles não conformam passando a ser entendidas como desviantes e, em consequência, sendo repudiadas.



Esta hegemonia funcional dos media e sua integração na teoria downsiana através do fenómeno aqui designado por *convergência socio-político-mediática*, integração graficamente representada nas imagens 4 e 5, constitui o principal contributo do presente artigo. A importante identificação de Anthony Downs da correlação existente, nas Democracias, entre *posicionamento do eleitorado* e *posicionamento dos partidos políticos*, o segundo seguindo o primeiro, carece, em nosso entender, de uma extensão ao campo da Comunicação, extensão que nela integre a variável *posicionamento mediático*, deste modo aprofundando o quadro explicativo da dinâmica estrutural dos regimes democráticos.

A integração desta última variável permite um enriquecimento significativo do modelo downsiano, ao introduzir o fenómeno de *hegemonia mediática* na análise e, a partir dele, explicar a dinâmica que se desencadeia nos seguintes termos: a hegemonia mediática cria os referenciais do público-consumidor, referenciais que, por sua vez, estarão na base da definição do(s) posicionamento(s) do eleitorado e, em consequência, do dos partidos políticos, assim determinando a seleção política. Trata-se de um processo sequencial que, no caso do mercado oligopolista, promove a estabilidade política, ao facilitar a formação de maiorias, embora seja necessariamente limitador da inovação, ao expulsar, pela sua dinâmica, todo o corpo de ideias que não siga os referenciais promovidos pelos media e que se consubstanciam como os verdadeiros pilares da dinâmica em curso. O contrário tende a acontecer no caso do mercado fragmentado, já que aí o efeito gatekeeping dos media é anulado pela acessibilidade tecnológica, que cria as condições para o controle direto, pelos agentes ideológicos, sobre a disseminação do seu próprio discurso ideológico.

Esta centralidade mediática do processo de produção ideológica, que aqui surge como um fator estrutural e permanente das democracias capitalistas, apresenta, como se demonstrou, variações consoante a configuração do mercado mediático seja de tipo oligopolista, fragmentado ou misto, variações que impactam nomeadamente o volume de discursos ideológicos em circulação, o primeiro tipo de mercado promovendo o afunilamento da oferta ideológica no espaço público, o segundo a pulverização e o terceiro uma relativa expansão.

Não obstante esta dinâmica variável, resulta claro deste artigo a existência de uma função político-ideológica ocupada pelos sistemas mediáticos naquilo a que podemos designar por processo democrático global, função que começou por ser desempenhada no plano informal mas que o fenómeno de convergência tem vindo a formalizar e institucionalizar através da criação de movimentos sociais e forças políticas organizadas a partir de experiências mediáticas. Foram os casos de Silvio Berlusconi, em Itália, e da chamada "Primavera Árabe", o primeiro eleito primeiro-ministro após uma fase de estabelecimento do seu próprio oligopólio mediático, a segunda criando um movimento político através do domínio de um sub-sistema mediático como o das redes sociais online. Os exemplos desta reconfiguração dos atores políticos multiplicam-se com casos como o dos suecos *Piratas* que, após cerca de quatro anos de afirmação ideológica na internet, adquiriram legitimação eleitoral em 2010, tendo sido eleitos para o Parlamento Europeu e conseguido 8% dos votos nas eleições regionais em Berlim; ou o de Beppe Grillo e do *Movimento 5 stelle* que conseguiu um amplo apoio social através de um blog denunciador da corrupção política em Itália.

Exemplos da penetração do sistema político pelo mediático, dinâmica de sentido inverso à que tradicionalmente existia, sucedem-se e a investigação científica tem vindo a



evidenciar não apenas o enfraquecimento dos tradicionais partidos burocráticos de massas como também o surgimento de uma nova política global, ancorada na tecnologia e desenvolvida por novos agentes criados pelo acesso facilitado à tecnologia e ao controle dos dispositivos discursivos que garantem a fidelização da atenção do consumidor-eleitor global. Esta transformação profunda de alguns dos agentes e processos democráticos significa a reconfiguração da Democracia global, implicando novas formas de negociação e de escrutínio e, necessariamente, a gestão de maior complexidade.

### Referências bibliográficas

- Andersen, Robin (2006). *A Century of Media, a Century of War*. New York: Peter Lang.
- Appadurai, Arjun (1990/2006). 'Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy', in Meenakshi Gigi Durham and Douglas Kellner (eds) *Media and Cultural Studies: Key Works*, pp. 584–603. Malden, MA: Blackwell.
- Artz, L., & Murphy, B. O. (2000). *Cultural hegemony in the United States* (Vol. 7). Sage Publications.
- Artz, Lee and Kamalipour, Yahya (eds) (2005). *Bring 'em on: Media and Politics in the US War on Iraq*. New York: Rowman & Littlefield.
- Bennett, W. Lance (2008) *When the Press Fails: Political Power and the News Media from Iraq to Katrina*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Berenger, R. (2004). *Global Media Go to War: Role of News and Entertainment Media Books during the 2003 Iraq War*. Spokane, WA: Marquette Books.
- Bimber, B. (2003). *Information and American democracy: Technology in the evolution of political power*. Cambridge University Press.
- Bimber, B., Stohl, C., & Flanagin, A. (2009). Technological change and the shifting nature of political organization. *Routledge handbook of Internet politics*, 72-85.
- Bourdieu, P. (1977). "Le pouvoir symbolique", in *Annales ESC*, 32/3, pp. 405-411.
- Bourdieu, P. (2001). *Langage et Pouvoir Symbolique*, Paris: Seuil.
- Boyd-Barrett, Oliver (1977). 'Media Imperialism: Towards an International Framework for an Analysis of Media Systems', in James Curran, Michael Gurevitch and Janet Woollacott (eds) *Mass Communication and Society*, pp. 116–35. London: Edward Arnold.
- Boyd-Barrett, O. (1980). *The International News Agency*. London: Constable.
- Boyd-Barrett, O. (1998). 'Media Imperialism Reformulated', in Daya Kishan Thussu (ed.) *Electronic Empires: Global Media and Local Resistance*, pp. 157–76. London: Arnold.
- Boyer, Robert (1988) 'Technical Change and the Theory of "regulation"', in Giovanni Dosi (eds) *Technical Change and Economic Theory*, pp. 67–94. London: Pinter.
- Boyd-Barrett, Oliver and Rantanen, Terhi (eds) (1998). *The Globalization of News*. London: Sage.
- Brookes, R., Mosdell, N., Threadgold, T. and Lewis, J. (2005). *Shoot First and Ask Questions Later: Media Coverage of the 2003 Iraq War*. New York: Peter Lang.



- Buchanan, R. and Pahuja, S. (2004). 'Legal Imperialism: Empire's Invisible Hand?', in Paul A. Passavant and Jodi Dean (eds) *Empire's New Clothes: Reading Hardt and Negri*, pp. 73–93. New York: Routledge.
- Callinicos, A. (2003b). 'Toni Negri in Perspective', in Gopal Balakrishnan (ed.) *Debating Empire*, pp. 121–43. London: Verso.
- Callinicos, Alex (2005). 'Imperialism and Global Political Economy', *International Socialism*, 108.
- Callinicos, Alex (2007). *Social Theory*. Cambridge: Polity.
- Chan-Olmsted, S. M., & Chang, B. H. (2003). Diversification strategy of global media conglomerates: Examining its patterns and determinants. *The Journal of Media Economics*, 16(4), 213-233.
- Conroy, Thomas (2007) *Constructing America's War Culture: Iraq, Media, and Images at Home*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Croteau, D., Hoynes, W. and Milan, S. (2012). *Media/Society: Industries, images and audiences*. Thousand Oaks, Calif.: SAGE.
- Dadge, D. (2006). *The War in Iraq and Why the Media Failed Us*. Westport, CT: Praeger.
- Djankov, S., McLiesh, C., Nenova, T., & Shleifer, A. (2003). Who owns the media?. *The Journal of Law and Economics*, 46(2), 341-382.
- Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. *Journal of Political Economy*, 65(2), 135-150.
- Downs, A. (1957). An economic theory of democracy. New York: Harper and Row.
- Entman, D. & Paletz, D. (1980). Media and the Conservative Myth. *Journal of Communication*. Volume 30, Issue 4, December 1980: 154–165.
- Entman, D. & Paletz, D. (1981). *Media Power Politics*. The Free Press: New York.
- Flew, T. (2007). Terry Flew, Understanding Global Media. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Foucault, M. (1966). *Les Mots et les Choses*. Paris: Gallimard.
- Foucault, M. (1982). "Vérité et Pouvoir", *L'Arc*, 70, 16-26.
- Foucault, M. (1988). "Truth, Power, Self", in Hutton (P.H.), Gutman (H.) et Martin (L.H.) (ed.), *Technologies of the self. A seminar with Michel Foucault*. Amherst: University of Massachusetts Press.
- Foucault, M. (1971). *L'ordre du Discours*. Paris: Gallimard.
- Freeman, Christopher and Perez, Carolta (1988) 'Structural Crises of Adjustment, Business Cycles and Investment Behaviour', in Horst Hanusch (ed.) *The Legacy of Joseph A. Schumpeter*, pp. 86–114. Cheltenham: Edward Elgar.
- Fuchs, Christian (2005) 'The Mass Media, Politics, and Warfare', in Lee Artz and Yahya R. Kamalipour (eds) *Bring 'Em On! Media and Politics in the Iraq War*, pp. 189–207. New York: Rowman & Littlefield.
- Fuchs, C. (2008). *Internet and Society: Social Theory in the Information Age*. New York: Routledge.



- Fuchs, C. (2017). *Social media: A critical introduction*. London: Sage.
- Gellner, E. (1959). Words and things: A critical account of linguistic philosophy and a study in ideology.
- Gellner, E. (1978). Notes towards a theory of ideology. *L'Homme*, 69-82.
- Golding, Peter and Harris, Phil (eds) (1996) *Beyond Cultural Imperialism*. London: Sage.
- Gramsci, A. (1990). Culture and ideological hegemony. *Culture and society: Contemporary debates*, 1(1), 47-54.
- Gramsci, A. (1995). *Further selections from the prison notebooks*. U of Minnesota Press.
- Hafez, Kai (2007). *The Myth of Media Globalization*. Cambridge: Polity.
- Hall, S. (2001). Foucault: Power, knowledge and discourse. *Discourse theory and practice: A reader*, 72, 81.
- Hardt, Michael and Negri, Antonio (2000). *Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hardt, M. and Negri, A. (2004). *Multitude*. New York: Penguin.
- Harvey, D. (1990). Between space and time: reflections on the geographical imagination<sup>1</sup>. *Annals of the Association of American Geographers*, 80(3), 418-434.
- Harvey, D. (1993). *From space to place and back again: Reflections on the condition of postmodernity* (pp. 3-29).
- Harvey, D. (2003). *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
- Harvey, David (2005). *A Brief History of Neo-liberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Harvey, David (2006). *Spaces of Global Capitalism: Towards a Theory of Uneven Geographical Development*. London: Verso.
- Harvey, David (2007). 'In What Ways is the "New Imperialism" Really New', *Historical Materialism* 15(3): 57-70.
- Herman, E. and McChesney, R. (1997). *The Global Media*. London: Cassell.
- Hoskins, A. (2004). *Televising War. From Vietnam to Iraq*. London: Continuum.
- Hotelling, H. (1929). Stability in competition. *The Economic Journal*, 39(153), 41-57.
- Katovsky, B. and Carlson, T. (eds) (2003). *Embedded: The Media at War in Iraq*. New York: Lyons Press.
- Kellner, D. (2005) *Media Spectacle and the Crisis of Democracy: Terrorism, War, and Election Battles*. Boulder, CO: Paradigm.
- Laffey, M. and Weldes, J. (2004) 'Representing the International: Sovereignty after Modernity?', in Paul A. Passavant and Jodi Dean (eds) *Empire's New Clothes: Reading Hardt and Negri*, pp. 121-42. New York: Routledge.
- Labica, G. (2007) 'From Imperialism to Globalization', in Sebastian Budgen, Stathis Kouvelakis and Slavoj Žižek (eds) *Lenin Reloaded*, pp. 222-38. Durham: Duke University Press.



- Lears, T. (1985). The concept of cultural hegemony: Problems and possibilities. *The American Historical Review*, 567-593.
- Luttwak, E. (1998). Turbo capitalism: Winners and losers in the world economy. *London: Weidenfeld & Nicholson*.
- Mancini, P. (2013). Media fragmentation, party system, and democracy. *The International Journal of Press/Politics*, 18(1), 43-60.
- Mandel-Campbell, A. (1998). Argentina's massive media consolidation. *Advertising Age*, 4.
- Manheim, K. (1949). *Ideology and utopia: An Introduction to the Sociology of Knowledge*. Harcourt, Brace.
- Martín-Barbero, J., & Fox, E. (1993). *Communication, culture and hegemony: From the media to mediations*. Sage Pubns.
- McNair, B. (2000). *Journalism and democracy*. London: Routledge.
- McNair, B. (2003). An Introduction to Political Communication. London. *New York*.
- McNair, B., & Hibberd, M. (2003). Mediated Access: political broadcasting, the internet and democratic participation. *Broadcasting and Convergence: New Articulations of the Public Service Remit. RIPE@ 2003*, 169-183.
- McNair, B. (2003). From control to chaos: towards a new sociology of journalism. *Media, Culture & Society*, 25(4), 547-555.
- McNair, B. (2012). *Journalism and democracy: An evaluation of the political public sphere*. Routledge.
- Napoli, P. M. (2011). *Audience evolution: New technologies and the transformation of media audiences*. Columbia University Press.
- Napoli, P. M. (2012). *Audience economics: Media institutions and the audience marketplace*. Columbia University Press.
- Nelson-Field, K., & Riebe, E. (2011). The impact of media fragmentation on audience targeting: An empirical generalisation approach. *Journal of Marketing Communications*, 17(01), 51-67.
- Negri, A. (2008). *Reflections on Empire*. Cambridge: Polity.
- Nikolaev, A. and Hakanen, E.(eds) (2006). *Leading to the 2003 Iraq War: The Global Media Debate*. New York: Palgrave Macmillan.
- Nutt, M., & Schwartz, G. (2008). The story economy: Digital storytelling in economic and community development. In *Procs. Prato CIRN 2008 Community Informatics Conference: ICTs for Social Inclusion: What is the Reality*.
- O'Byrne, Darren J. (2005) 'Toward a Critical Theory of Globalization: A Habermasian Approach', in Richard P. Appelbaum and William I. Robinson (eds) *Critical Globalization Studies*, pp. 75-87. New York: Routledge.
- Oliver, Kelly (2007) *Women as Weapons of War: Iraq, Sex, and the Media*. New York: Columbia University Press.



- Panitch, Leo and Gindin, Sam (2004) 'Global Capitalism and American Empire', *Socialist Register*: 1–42.
- Panitch, Leo and Gindin, Sam (2005) 'Finance and American Empire', *Socialist Register*: 46–81.
- Parikka, J. (2014). Cultural techniques of cognitive capitalism: Metaprogramming and the labour of code. *Cultural Studies Review*, 20(1), 30.
- Paul, Gerhard (2005) *Der Bilderkrieg. Inszenierungen, Bilder und Perspektiven der, 'Operation Irakische Freiheit'*. Göttingen: Wallstein.
- Postman, N. (1990). Media and Ideology, *ACA Bulletin*. National Communication Association.
- Prior, M. (2013). Media and political polarization. *Annual Review of Political Science*, 16(1), 101-127.
- Rampton, Sheldon and Stauber, John (2003) *Weapons of Mass Deception. The Uses of Propaganda in Bush's War on Iraq*. New York: Constable and Robinson.
- Rantanen, Terhi (2005) *The Media and Globalization*. London: Sage.
- Ricoeur, P. (1973). *Herméneutique et critique des idéologies*. Aubier Ed. Montaigne.
- Ricoeur, P. (1974). Science et idéologie. *Revue philosophique de Louvain*, 72(14), 328-356.
- Ricoeur, P. (1977). L'Herméneutique de la sécularisation. Foi. Idéologie, Utopie. *Herméneutique de la sécularisation*, 49-68.
- Ricoeur, P. (1984). L'idéologie et l'utopie: deux expressions de l'imaginaire social. *Autres Temps. Les cahiers du christianisme social*, 2(1), 53-64.
- Roach, Colleen (1997) 'Cultural Imperialism and Resistance in Media Theory and Literary Theory', *Media, Culture & Society* 19(1): 47–66.
- Robertson, A. (2015). *Media and politics in a globalizing world*. John Wiley & Sons.
- Robinson, William I. (2004) *A Theory of Global Capitalism*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- Robinson, William I. (2007) 'The Pitfalls of Realist Analysis of Global Capitalism: A Critique of Ellen Meiksins Wood's Empire of Capital', *Historical Materialism* 15(3): 71–93.
- Roig, C. (1977). L'idéologie comme grammaire. *Essai de définition á propos de Lénine et des léninismes*, Genève, polycopié.
- Roig, C. (1980). Réflexions sur les propriétés structurelles du discours idéologique. *Analyse de l'idéologie*. Paris: Editions Galilée.
- Roig, C. (1980). La grammaire politique de Lenine. *Formes et effets d'un discours politique*. Lausanne L'Age d'Homme.
- Said, Edward W. (1993). *Culture and Imperialism*. New York: A.A. Knopf.
- Schechter, Danny (2003). *Embedded: Weapons of Mass Deception. How the Media Failed to Cover the War on Iraq*. New York: Prometheus Books.



- Schiller, Herbert I. (1969/1992). *Mass Communications and American Empire*. Boulder, CO: Westview.
- Schiller, Herbert I. (1976). *Communication and Cultural Domination*. New York: International Arts and Sciences Press.
- Schiller, Herbert I. (1991/2006) 'Not Yet the Post-imperialist Era', in Meenakshi Gigi Durham and Douglas M. Kellner (eds) *Media and Cultural Studies: Key Works*, pp. 295–310. Malden, MA: Blackwell.
- Seliger, M. (1976). *Ideology and politics*. London: Allen & Unwin.
- Seliger, M. (1979). *The Marxist conception of ideology: A critical essay*. Cambridge University Press.
- Shearer, B. (2000). AOL/Time Warner sparks speculation on the future of media. *Mergers & Acquisitions*, 35(3), 16-17.
- Sparks, Colin (2007) *Globalization, Development and the Mass Media*. London: Sage.
- Sreberny, Annabelle (1991/2006) 'The Global and the Local in International Communications', in Meenakshi Gigi Durham and Douglas M. Kellner (eds) *Media and Cultural Studies: Key Works*, pp. 604–25. Malden, MA: Blackwell.
- Thompson, J. B. (1984). *Studies in the Theory of Ideology*. Berkeley: University of California Press.
- Thompson, J. B. (1987). Language and ideology: A framework for analysis. *The Sociological Review*, 35(3), 516-536.
- Thompson, J. B. (1993). Ideology and modern culture. *South African journal of philosophy*, 12(1), 12-18.
- Thompson, John B. (1995/2000) 'The Globalization of Communication', in David Held and Anthony McGrew (eds) *The Global Transformation Reader*, pp. 246–59. Cambridge: Polity.
- Thompson, J. B. (2013). *Ideology and modern culture: Critical social theory in the era of mass communication*. New Jersey: John Wiley & Sons.
- Thussu, Daya Kishan (1998) 'Introduction', in Daya Kishan Thussu (ed.) *Electronic Empires: Global Media and Local Resistance*, pp. 1–9. London: Arnold.
- Thussu, Daya Kishan and Freedman, Des (eds) (2003) *War and the Media: Reporting Conflict 24/7*. London: Sage.
- Thussu, Daya Kishan (2006) *International Communication: Continuity and Change*, 2nd edn. London: Hodder Arnold.
- UNCTAD (2008) *The Creative Economy Report 2008*. New York: United Nations Publications.
- UNESCO (2004) *International Flows of Selected Cultural Goods and Services, 1994–2003*. Montreal: UNESCO Institute for Statistics.
- Van Dijk, T. A. (1995). Discourse analysis as ideology analysis. *Language and peace*, 10, 47-142.



Van Dijk, T. A. (1995). Discourse semantics and ideology. *Discourse & society*, 6(2), 243-289.

Van Dijk, T. A. (1998). *Ideology: A multidisciplinary approach*. London: Sage.

Van Dijk, T. A. (1999). Ideología. *Letras de Hoje*, 50(5), 53-61.

Van Dijk, T. A. (2001). Discourse, ideology and context. *Folia Linguistica*, 35(1-2), 11-40.

Van Dijk, T. A. (2006). Ideology and discourse analysis. *Journal of political ideologies*, 11(2), 115-140.

## **A IMPORTÂNCIA DO CONTRIBUTO DE POLANYI: UMA INTERPRETAÇÃO DA NEOLIBERALIZAÇÃO E DA COMODIFICAÇÃO DA NATUREZA**

**Giulia Iannuzzi**

[giuliaiannu@yahoo.it](mailto:giuliaiannu@yahoo.it) / [g.iannuzzi@campus.fct.unl.pt](mailto:g.iannuzzi@campus.fct.unl.pt)

Doutoranda em Estudos sobre a Globalização (FCSH-UNL, Portugal) e investigadora do CENSE-*Centro de Investigação em Ambiente e Sustentabilidade* (FCT-UNL). É mestre em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Políticas da Universidade de Florença onde se licenciou em Estudos Internacionais. Tem uma pós-graduação em Cidades Sustentáveis (FCT-UNL). Como investigadora tem colaborado em projetos europeus na área das políticas de ambiente e *green economy* e tem vindo a desenvolver investigação sobre instrumentos políticos nacionais e internacionais e modelos de *co-governance* para a conservação da natureza.

### **Resumo**

A análise e as contribuições de Polanyi voltaram à discussão devido ao rápido aparecimento de instrumentos baseados no mercado destinados a combater a degradação ambiental. Polanyi é uma referência crucial nos debates atuais sobre globalização e economia política internacional. Este artigo procura explorar e discutir como a sua perspetiva e os conceitos sobre os quais o seu trabalho assenta nos podem ajudar a interpretar o processo atual de neoliberalização e comodificação da natureza.

### **Palavras-chave**

Polanyi, ambiente, comodificação da natureza

### **Como citar este artigo**

Iannuzzi, Giulia (2018). "A importância do contributo de Polanyi: uma interpretação da neoliberalização e da comodificação da natureza". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 9, Nº. 1, Maio-Outubro 2018. Consultado [online] data da última consulta, DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.9.1.3>

**Artigo recebido em 10 de Abril de 2017 e aceite para publicação em 18 de September de 2017**





## **A IMPORTÂNCIA DO CONTRIBUTO DE POLANYI: UMA INTERPRETAÇÃO DA NEOLIBERALIZAÇÃO E DA COMODIFICAÇÃO DA NATUREZA<sup>1</sup>**

**Giulia Iannuzzi**

### **1. Introdução**

O livro de Polanyi, *The Great Transformation: the political and economic origins of our time* (*A Grande Transformação - as origens políticas e sociais da nossa época*), publicado em 1944, é uma crítica ao capitalismo de mercado livre estabelecido no século XIX. Constitui uma análise histórica das instituições humanas que remonta à Revolução Industrial inglesa, quando o liberalismo económico emergiu como princípio organizador da sociedade na criação da economia de mercado. A análise de Polanyi visa explicar a crise produzida pela influência das ideologias de mercado liberais e pela crença no "*laissez-faire*", que também se tornou o princípio organizador da economia mundial; uma crise que não é puramente económica, no sentido estrito, pois implica a destruição das comunidades e meios de subsistência, conduzindo à emergência de meios de proteção social. Uma crise que desencadeou transformações institucionais na década de 1930. A obra *The Great Transformation* é cada vez mais reconhecida como uma referência crucial nos debates atuais sobre globalização e economia política internacional.

O conceito de *embeddedness* ("enraizamento"), melhor definido no seu livro mais famoso, é importante para entender o pensamento de Polanyi e o seu contributo para as ciências sociais. Neste artigo, é um ponto de partida fundamental para compreender outros conceitos relevantes - como a mercadoria fictícia, o duplo movimento ou a falácia económica - e é analiticamente útil para estudar o processo atual de neoliberalização e comodificação da natureza.

Este artigo está estruturado da seguinte forma: primeiro, apresenta um breve resumo da visão de Polanyi, tentando esclarecer os principais conceitos teóricos elaborados em *The Great Transformation* (e desenvolvidos noutras obras). Depois concentra-se na relevância contemporânea das ideias de Polanyi. Uma vez que a análise e contributos de Polanyi voltaram a ser discutidos devido ao rápido aparecimento de instrumentos baseados no mercado para combater a degradação ambiental, centrar-se-á na forma como a perspectiva de Polanyi - e os conceitos nos quais o seu trabalho assenta - nos podem ajudar a interpretar o processo atual da neoliberalização e comodificação da natureza.

---

<sup>1</sup> A tradução deste artigo foi financiada por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia - no âmbito do projeto do OBSERVARE com a referência UID/CPO/04155/2013, e tem como objetivo a publicação na Janus.net. Texto traduzido por Carolina Peralta.



## 2. Sobre a perspectiva de Polanyi: a visão utópica dos mercados autorreguladores

### 2.1. O conceito de *embeddedness* (enraizamento)

Polanyi é muitas vezes considerado o pai do conceito de *embeddedness*, embora o tenha ido buscar aos estudos etnográficos de Thurnewald sobre sociedades primitivas e culturas arcaicas (Machado, 2010).

Na obra *The Great Transformation*, Polanyi só usa o termo duas vezes<sup>2</sup>. No entanto, o conceito é um *leitmotiv* ao longo do seu livro de excelência, particularmente em capítulos específicos, e desempenha um papel relevante em toda a sua obra. No capítulo sobre a "Evolução do Padrão do Mercado", o autor apresenta os contrastes entre a economia de mercado e as economias pré-modernas, onde a integração da vida económica ocorre através de padrões de reciprocidade e redistribuição. Aqui, referindo-se à economia de mercado, escreve: "*Em vez de a economia estar enraizada nas relações sociais, as relações sociais estão enraizadas no sistema económico*" (Polanyi, 2001- [1944]: 57).

Algumas páginas depois, a diferença é explicada mais detalhadamente, com foco nos atos de troca e redistribuição:

*Nos grandes sistemas de redistribuição antigos, os atos de troca e os mercados locais eram um aspeto comum, mas não mais do que um aspeto subordinado. O mesmo se aplica quando a reciprocidade governa: os atos de troca estão aqui geralmente enraizados em relações de longo alcance que implicam confiança, uma situação que tende a obliterar o caráter bilateral da transação* (Polanyi, 2001- [1944]: 61).

Além disso, noutras passagens, Polanyi prefere usar as palavras "absorvida" e "submersa" para descrever a relação entre economia e sociedade (Barber, 1995: 401).

Portanto, o conceito de (des)enraizamento é usado nos parágrafos acima referidos para ilustrar a natureza excecional da economia de mercado capitalista liberal na história da humanidade. Enquanto nas sociedades tribais, a economia se enquadrava noutros padrões institucionais sociais, sendo a reciprocidade e redistribuição as formas principais de integração, o mercado autorregulado funciona como uma esfera separada do resto da sociedade.

No entanto, a separação institucional não se deve à existência de comércio, mercados<sup>3</sup>, e dinheiro, que também estavam presentes nas sociedades não-capitalistas (por exemplo, nas civilizações antigas e na Europa feudal<sup>4</sup>), mas sim ao mecanismo de mercado que se rege pela lei da oferta e da procura e ao princípio do ganho, que substitui

<sup>2</sup> A palavra "enraizamento" aparece seis vezes no texto. No entanto, Polanyi tinha uma "*armadura de palavras adicionais que sugerem significados semelhantes*" (Hodgson, 2016: 10).

<sup>3</sup> Polanyi define mercados como arenas de trocas organizadas (veja-se Hodgson, 2016).

<sup>4</sup> Para uma revisão do debate sobre o papel do mercado como sistema nas civilizações antigas veja-se Schiavone (1999)



a subsistência como motivo de ação dominante. Na transição para uma economia de mercado total, os esforços políticos com o objetivo de criar uma esfera económica cada vez mais separada das instituições não-económicas, culminam no enraizamento das relações sociais no mercado através da comodificação de três fatores de produção: mão-de-obra, dinheiro e terra. A criação de produtos fictícios torna a vida social humana dependente das flutuações da oferta e da procura e provoca a desumanização das condições sociais e as consequentes reações sociais à mesma.

*Sem dúvida, os mercados de mão-de-obra, terra e dinheiro são essenciais para uma economia de mercado. Mas nenhuma sociedade poderia suportar os efeitos de tal sistema de ficções cruas, mesmo pelo menor período de tempo, a menos que sua substância humana e natural, bem como sua organização empresarial, fosse protegida contra os estragos desse moinho satânico (Polanyi, 2001-[1944]: 76-77).*

Essas forças contraditórias, o processo de desenraizamento e as consequentes tentativas de reenraizamento constituem o núcleo da narrativa do livro *The Great Transformation*, bem como a principal tese de Polanyi: o duplo movimento. Com isso, ele quer dizer que as sociedades de mercado foram moldadas por: por um lado, pelo movimento em direção a mercados autorreguladores; por outro lado, por um contramovimento de proteção (não limitado a um movimento da classe trabalhadora) contra as ameaças colocadas pelo aumento da comercialização e da comodificação que aniquila os caracteres substanciais humanos e da natureza. Para explicar o equilíbrio mutante entre a abordagem do *laissez faire* e o contramovimento protetor, Polanyi foca-se especialmente na Lei Speenhamland de 1795, que se tornou um obstáculo ao desenvolvimento de um mercado de trabalho nacional. "A tendência desta lei era ao contrário; ou seja, para um poderoso reforço do sistema paternalista de organização do trabalho, tal como herdado dos Tudors e dos Stuarts" (ibid., 82), uma vez que o trabalhador viu o seu rendimento suplementado ao nível de subsistência pelo sistema de subsídio. Esta lei foi abolida em 1834, a fim de permitir o movimento do fator trabalho e a criação de um mercado de trabalho competitivo. A passagem sobre a Lei Speenhamland explica que a criação de um mercado autorregulador precisa de uma intervenção estatal como condição prévia para a criação da economia de mercado (assim como ocorreu com os terrenos vedados); segundo Polanyi, "o *laissez-faire* foi planeado". Polanyi sugere que muitas vezes é necessário um maior esforço do governo para garantir que os grupos que suportarão custos acrescidos da economia autorreguladora não se envolverão em ações políticas perturbadoras. A sua análise detalhada do período da Speenhamland e a subsequente reforma da lei dos pobres ilustram as tensões entre o mecanismo liberal e o princípio utilitário que o sustenta, por um lado, e os apelos à solidariedade e coesão social, por outro. No entanto, o capítulo sobre a Lei Speenhamland mostra que as forças de enraizamento e de desenraizamento, assim como os movimentos com o objetivo de expandir o sistema de mercado e os contramovimentos, não se seguem uns aos outros de forma precisa, nem devem ser estudados segundo uma visão dicotómica simplista que não consiga compreender a sua complexidade. Este ponto está refletido na crítica de Polanyi ao sistema de subsídios da Speenhamland, cujo "resultado foi apenas a pauperização das



*massas, que quase perderam a sua forma humana no processo"* (ibid., 86), uma armadilha para os trabalhadores que permitia que os empregadores pagassem tão pouco quanto desejassem.

A conceitualização do enraizamento descrito até agora, tal como se encontra na obra *The Great Transformation*, é uma noção gradual, uma vez que é uma variável histórica (Gemici, 2008). Como vimos anteriormente, na análise de Polanyi as sociedades são diferenciadas consoante o lugar que a economia ocupa na sociedade. Polanyi estudou igualmente as interligações entre mercados, vida económica e vida social nas comunidades do Pacífico Sul de um ponto de vista antropológico.

Outra variante do conceito de enraizamento na obra de Polanyi refere-se ao fato de todas as economias empíricas estarem enraizadas e emaranhadas em instituições (económicas e não-económicas). Este conceito é especialmente desenvolvido no seu artigo "*The Economy as an Instituted Process*" (A Economia como um Processo Instituído)<sup>5</sup>, onde critica a visão neoclássica da economia e a "falácia economista", identificando a economia com a sua forma de mercado.

Mais detalhadamente, a definição formalista da economia refere-se a uma situação de escolha entre meios escassos em relação aos fins preferenciais, onde a regra que preside às escolhas é a lógica das ações racionais. Esta abordagem só se pode aplicar no estudo dos mercados de preços nas economias capitalistas modernas, uma vez que a perspetiva *homo economicus* é concebida para essa forma especial de economia.

*"A relação entre economia formal e economia humana é (...) contingente. Fora de um sistema de mercados de preços, a análise económica perde a maior parte da sua relevância como método de pesquisa"* (Polanyi, 1957: 247).

A abordagem substantiva, pelo contrário, considera a economia como um processo instituído de interação entre o homem e seu ambiente natural e social. De acordo com Polanyi, apenas o significado substantivo da economia permite que os cientistas sociais investiguem economias passadas e presentes.

Assim, o estudo da economia nas suas formas de integração - reciprocidade, redistribuição e troca (mercado) - é uma análise institucional. Da mesma forma, uma análise precisa das ações económicas tem de ter em consideração o carácter social das ações humanas e das preferências humanas interpretadas no contexto institucional e cultural.

Gemici (2008) argumenta que neste caso, o conceito de enraizamento é usado não como uma variável histórica, mas como um princípio metodológico mais amplo e geral, na tentativa de formalizar uma teoria comparada transcultural da economia. A ambiguidade entre os dois aspetos do conceito (a dimensão histórica e a noção metodológica) tem sido debatida pelos estudiosos e decorre da falta de uma definição explícita e das interpretações contraditórias subsequentes. O conceito, de fato, foi desenvolvido por estudiosos contemporâneos, ou seja, tornou-se um ponto focal da nova sociologia

---

<sup>5</sup> Na publicação *Trade and Market in the Early Empires* (1957) resultante de um Projeto de Investigação Interdisciplinar sobre os Aspetos Institucionais do Crescimento Económico.



económica após o artigo seminal de Mark Granovetter (1985) "Ação Económica e Estrutura Social - O Problema da *Embeddedness*". Por exemplo, aqui a noção é reformulada com foco no papel das redes de relações sociais entre atores<sup>6</sup>.

Os dois aspetos dos conceitos não são contraditórios. Pelo contrário, fortalecem-se e são um ponto de partida fundamental para entender as principais vertentes da tese de Polanyi e os seus contributos originais e duradouros.

## 2.2. Uma contradição aparente.

Enquanto variável histórica, o (des)enraizamento ilustra o projeto ideológico liberal de separar a economia da sociedade. Esta abordagem tem sido considerada potencialmente enganosa, uma vez que assume a vida social como estando em esferas separadas ou separáveis, esferas no sentido da perspetiva (neo)clássica. No entanto, o objetivo de Polanyi é precisamente salientar, através da sua análise histórica, que a ideia de mercado autorregulado desenvolvida por Adam Smith, Ricardo e seus sucessores, é uma "utopia total" inviável na prática porque implica ameaçar entidades fictícias que não são produzidas originalmente para serem vendidas<sup>7</sup>. Esta base fictícia é a causa da erradicação das instituições sociais e dos movimentos opostos de proteção<sup>8</sup>. O crescimento do liberalismo de mercado deu azo a formas de regulação e intervenção do Estado contra os perigos dos mercados livres: por um lado, o *New Deal* e a social-democracia, por outro lado, o fascismo<sup>9</sup> e as economias planeadas comunistas.

Marx acreditava que o capitalismo seria incapaz de promover o crescimento contínuo das forças aplicadas no processo de produção (meios de produção e força do trabalho). O estágio da expansão das forças produtivas alcançadas no capitalismo não permitiria um maior desenvolvimento sem causar crises económicas cíclicas e impactos sociais, tornando inevitável a transformação socialista. Para Polanyi, a contradição principal era o fato de os mercados autorreguladores não serem capazes de produzir e manter a ordem económica e social por causa das suas deficiências e respostas inevitáveis, exigindo necessariamente a intervenção do governo (Block, 2008).

Enquanto princípio metodológico, o enraizamento pode ser responsável por sugerir que o mercado faz parte de uma economia mais ampla, e que a economia mais ampla está integrada numa sociedade mais ampla. Passando da análise económica neoclássica para uma análise institucional, Polanyi afirma a importância das relações sociais, normas, instituições religiosas e políticas. Esta perspetiva permite-lhe sublinhar as implicações

---

<sup>6</sup> Granovetter (1985) tem como objetivo criticar uma abordagem de mercado puro à ação económica e criar um equilíbrio entre a visão "subsossocializada" de atores atomizados isolados uns dos outros na economia neoclássica e a visão "sobressossocializada" de atores cujo comportamento é inteiramente controlado pelas normas sociais, na sociologia estrutural-funcional. Segundo Beckert (2007), o conceito de *embeddedness* nas obras dos sociólogos económicos perdeu parte dos seus significados significantes originais. Em particular, a análise a nível macro, bem como as inclinações sócio reformistas de Polanyi foram negligenciadas.

<sup>7</sup> Além disso, a economia de mercado assume que todos os seres humanos se comportam de forma a maximizar a sua utilidade pessoal.

<sup>8</sup> Polanyi afirma que os economistas clássicos queriam criar uma sociedade na qual a economia fosse efetivamente desenraizada, encorajando os governos a prosseguir esse objetivo. Mas também argumenta que eles não conseguiram e não poderiam conseguir esse objetivo.

<sup>9</sup> "Para compreendermos o fascismo alemão, devemos voltar à Inglaterra de Ricardo" (Polanyi, 2001 [1944]32) numa passagem frequentemente citada.



sociais de um sistema económico particular que não pode ser desenraizado da sociedade, como sugerem os modelos económicos.

Assim, o conceito de enraizamento, nas suas variantes, é o fundamento sobre o qual ele constrói o seu argumento central: o liberalismo de mercado não poderia funcionar como pretendido. A sua natureza essencial é um mito, uma ficção<sup>10</sup>. A alternativa proposta por Polanyi não é um retorno às comunidades pré-modernas. No entanto, ele insiste na necessidade de o sistema económico estar ao serviço das instituições humanas naturais e não o oposto. A este respeito, é importante lembrar a interpretação de Andre Tiran (1998) segundo a qual Polanyi procura reconciliar o holismo social de Rousseau – demonstrado no conceito de comunidade – com o conceito de individualismo desenvolvido e encorajado pela Reforma.

### 2.3. Mercadorias fictícias

A inviabilidade de uma economia de mercado totalmente autorregulável, regulamentada e orientada pelos preços do mercado através da lei da oferta e da procura, está intrinsecamente ligada à crítica de Polany relativamente às mercadorias fictícias. A autorregulação implica que deve haver *"mercados para todos os elementos das indústrias, não apenas para bens (incluindo sempre os serviços), mas também para mão-de-obra, terra e dinheiro"* (Polanyi, 2001 [1944]: 72). Isso significa que a economia de mercado precisa da comodificação de todos os elementos da indústria. De acordo com a definição de Polanyi, as mercadorias (*commodities*) são *"empiricamente definidas como sendo objetos produzidos para venda no mercado"* (ibid., 75). Por isso, salienta que a extensão da lógica do mercado aos elementos essenciais da mão-de-obra, da terra e do dinheiro é altamente problemática. Enquanto a mão-de-obra, a terra e o dinheiro são essenciais para a economia de mercado, o fato é que não são mercadorias, no sentido que não são objetos produzidos para venda no mercado.

*A mão-de-obra é apenas outro nome para uma atividade humana que acompanha a própria vida, que, por sua vez, não é produzida para venda, mas para razões inteiramente diferentes, nem essa atividade pode ser separada do resto da vida, armazenada ou mobilizada; A terra é apenas outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem; O dinheiro em si, por fim, é meramente um símbolo de poder de compra que, em geral, não é produzido de todo, mas que vem sendo criado através do mecanismo de financiamento bancário ou estatal. Nenhum deles é produzido para venda. A descrição mercantil da mão-de-obra, da terra e do dinheiro é inteiramente fictícia. (ibid.; 76,77)*

O que se trata é que incluir essas mercadorias fictícias no mecanismo do mercado significa *"subordinar a substância da própria sociedade às leis do mercado"* (ibid., 75).

---

<sup>10</sup>De acordo com Kari Polanyi-Levitt *"as aparentes contradições de The Great Transformation não são contradições, mas expressões das contradições que existem no próprio sistema de mercado autorregulador"*. (Maucourant e Plociniczak 2013; 519).



Para Polanyi, isso inevitavelmente resultaria na demolição da sociedade ou, de outra forma, na violação da substância da componente social dos seres humanos. Em particular, Polanyi argumenta que subordinar a natureza (terra) e o homem às exigências dos mecanismos de mercado faz parte do projeto utópico de uma economia de mercado que não está preocupada com a forma como a natureza, e principalmente a terra "*está inextricavelmente entrelaçada nas instituições humanas*" (ibid.; 187). Na sociedade de mercado, os seres sociais tornam-se recursos e a natureza (terra) é incluída no processo de produção. Portanto, a separação institucional do económico é o resultado de mercadorias fictícias: comodificação da terra e da mão-de-obra.

A comodificação como processo refere-se à atribuição de valor económico a algo que não foi previamente considerado em termos económicos, seguido da expansão do comércio de mercado para o setor que não tinha sido comercializado anteriormente. Portanto, a definição de mercadoria de Polanyi – e, consequentemente, de comodificação – centra-se no aspeto "comercial", isto é, a inclusão do produto nos mecanismos de oferta e procura. Enquanto as mercadorias são produzidas para venda no mercado, as mercadorias fictícias não o são; isto é, apenas uma ficção as torna alienáveis e intercambiáveis no mercado.

As "mercadorias fictícias" criadas no capitalismo, particularmente as suas consequências sociais, são uma reminiscência da teoria de Marx do fetichismo da mercadoria. Centrando a sua análise na relação entre capital e trabalho, Marx defende que as mercadorias, quando produzidas para o mercado, tornam invisível a informação sobre as relações sociais detrás da sua produção; O trabalho humano, enraizado no produto, aparece como um objetivo do bem. Na produção de mercadorias, as relações entre seres humanos assumem a forma de relações entre "coisas", uma vez que são mediadas por objetos.

No entanto, vale a pena notar que a noção de fetichismo em Marx refere-se ao valor cambial das mercadorias não-fictícias. Nas palavras de Polanyi, "*a afirmação de Marx sobre o carácter fetichista do valor das mercadorias refere-se ao valor cambial das mercadorias genuínas e não tem nada a ver com as mercadorias fictícias*" (Polanyi, 1944: 72). Não obstante, também deve sublinhar-se que Polanyi e Marx partilham a sua aversão ao capitalismo, que "*não se deve principalmente ao fato de os trabalhadores terem sido explorados, mas sim porque eram desumanizados, degradados, desculturados, reduzidos a subordinados nos moinhos negros e satânicos de William Blake*" (Polanyi-Lewitt and Mendell, 1987: 28).

Ainda sobre o conceito de mercadoria e a interpretação de Polanyi sobre a visão de Marx, Appadurai salienta:

*"Na análise moderna da economia (fora da antropologia), o significado do termo mercadoria reduziu-se para refletir apenas uma parte da herança de Marx e dos primeiros economistas políticos. Ou seja, na maioria das utilizações contemporâneas, as mercadorias são tipos especiais de produtos manufaturados (ou serviços) associados apenas ao modo de produção capitalista"* (Appadurai, 1986: 7)



Historicamente, a comodificação (na perspetiva de Polanyi) não é um processo sem retorno, já que houve processos de descomodificação. O exemplo mais emblemático é a abolição da escravidão. No entanto, Polanyi argumenta que a tendência dominante tem sido a comodificação. Como será discutido mais detalhadamente de seguida, particularmente em relação às políticas ambientais, essa tendência tem-se intensificado desde a década de 1980 no contexto político-económico internacional dominante, vulgarmente conhecido por neoliberalismo.

### 3. Os contributos duradouros de Polanyi

Há mais de 70 anos, Polanyi escreveu: *"Permitir que o mecanismo do mercado seja o único diretor do destino dos seres humanos e do seu ambiente natural...resultaria na demolição da sociedade"* (Polanyi [1944] 2001: 73). No entanto, Polanyi estava otimista na sua convicção de que tal destruição não poderia acontecer após a Segunda Guerra Mundial, pois *"Dentro das nações estamos a assistir a um desenvolvimento segundo o qual o sistema económico deixa de estabelecer a lei para a sociedade e o primado da sociedade sobre esse sistema está protegido"*. (Polanyi [1944] 2001: 511).

É importante sublinhar que, como argumentou Stiglitz no seu prefácio à edição de 2001 do livro *The Great Transformation*, atualmente é largamente reconhecido que os mercados livres deixados a si próprios não conduzem a resultados eficientes e equitativos. A necessidade de intervenção do governo é reconhecida devido às limitações dos mercados (por exemplo, mercados imperfeitos, fatores externos, informação imperfeita, etc.). Também é mais evidente que a reciprocidade é uma norma fundamental de ação nas sociedades modernas (Block, 2008). Além disso, o paradoxo liberal de Amartya Sen (1970) mostrou a contradição inerente na afirmação liberal clássica que os mercados são eficientes, neste caso em termos de ótimo de Pareto e que respeita as liberdades individuais. No entanto, enquanto a ciência económica está ciente das limitações do mercado livre, as políticas públicas não parecem ter reconhecido as preocupações de Polanyi, como demonstrado pela doutrina de Reagan e Thatcher, o consenso de Washington e, mais amplamente, pelo processo de globalização que se tem desenvolvido contra o pano de fundo do discurso neoliberal.

Portanto, apesar do otimismo equivocado de Polanyi, os seus argumentos ainda são relevantes. O "duplo movimento" é uma ferramenta valiosa para a compreensão da atual mudança sociopolítica.

Segundo Block (2008: 5)

*"O duplo movimento é sobre a política normal das sociedades de mercado com governança democrática, onde os adeptos do laissez-faire e do contramovimento protetor podem fazer valer os seus argumentos na arena política".*

Por outras palavras, trata-se da tensão entre os princípios do liberalismo económico e os seus opositores.



A relevância contemporânea dos conhecimentos de Polanyi está a ser revista e explorada relativamente à interpretação do capitalismo financiado e às questões de justiça social<sup>11</sup>. Além disso, os perigos colocados pela comodificação da natureza regressaram ao debate. A comodificação da terra e os efeitos da comercialização da natureza tornaram-se algumas das questões principais discutidas em trabalhos recentes de ecologia política. Castree (2010), por exemplo, apoiando-se no pensamento de Marx e de Polanyi, identifica sete características do processo atual de neoliberalização da natureza: privatização, comercialização, reversão do estado, re-regulação favorável ao mercado, uso de *proxies* de mercado, promoção de 'mecanismos de acompanhamento' na sociedade civil e criação de comunidades "autossuficientes". O autor salienta o papel fundamental do Estado na aplicação dos direitos de propriedade para que os mercados funcionem, reforçando a afirmação de Polanyi de que o sistema de mercado não poderia existir sem a ação do governo.

#### 4. Interpretação da neoliberalização e da comodificação da natureza

A exploração insustentável dos recursos naturais, a destruição do habitat e a perda de biodiversidade, muitas vezes causadas pelo princípio do ganho imediato e do lucro, têm sido abordadas sobretudo com dois tipos diferentes de instrumentos políticos, tanto a nível nacional como internacional: instrumentos de comando e controlo e ferramentas económicas. As abordagens regulatórias que utilizam a legislação de comando e controlo (regulando, por exemplo, a poluição industrial) podem ser vistas como um contramovimento que recorre a valores não económicos para interferir com os mecanismos de mercado contra seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. No portfólio de políticas ambientais e de conservação da natureza, notamos o aparecimento rápido de instrumentos baseados no mercado (o segundo tipo de instrumentos acima referidos). Estes últimos incluem certificações florestais, o pagamento de serviços ecossistémicos e os mercados de carbono.

*Provavelmente, a tendência mais importante na ciência da conservação atualmente é os "serviços ecossistémicos", geralmente vistos como benefícios económicos prestados pelos ecossistemas naturais. Eles constituem a base da maioria dos mecanismos orientados para o mercado utilizados na conservação. O pressuposto subjacente é que se os cientistas puderem identificar serviços ecossistémicos, quantificar o seu valor económico e, em última instância, manter a conservação em sincronia com as ideologias de mercado, então os decisores reconhecerão a loucura da destruição ambiental no trabalho para salvaguardar a natureza* (McCauley, 2006; 26)

As ferramentas baseadas no mercado para a conservação e o uso sustentável dos recursos são mais flexíveis do que as abordagens regulatórias diretas e são consideradas

---

<sup>11</sup> Para mais informação, vejam-se os contributos académicos para a 13ª conferência internacional Karl Polanyi "O legado duradouro de Karl Polanyi", realizada na Universidade Concordia, (Canadá), de 6 a 8 de novembro de 2014.



mais eficientes e eficazes, pois baseiam-se em forças de mercado autorreguladoras que determinam, através de sinais de preços, a alocação eficiente. Relativamente a este ponto, é importante chamar a atenção para o fato de que os principais fundamentos teóricos dessa abordagem emanam da economia ambiental neoclássica, que considera a inexistência de um preço de mercado para os serviços prestados pelos ecossistemas naturais e as falhas do mercado em geral, a causa da degradação ambiental. Deste ponto de vista, a solução proposta para evitar a degradação dos ecossistemas é, portanto, a avaliação monetária dos serviços prestados (por exemplo, regulação de água e das inundações de uma floresta)<sup>12</sup>. No entanto, aludindo à noção de mercadorias fictícias de Polanyi (1957: 72) - algo que foi produzido de forma fictícia (ou colocado) para venda num mercado - devemos fazer uma distinção. Ocorre uma comodificação *proxy* quando a uma entidade natural (por exemplo, ar limpo) é atribuído um preço que sirva de sinal aos decisores políticos, um valor que pode ser levado em consideração numa análise custo-benefício. Além disso, há o caso da criação real de um mercado quando o preço da coisa natural é fixado de forma a ser comprada e vendida, produzindo assim uma comodificação completa (fictícia) (por exemplo, licenças de poluição criadas pelo Protocolo de Quioto no concurso do regime internacional de comércio de licenças de emissão - ETS). Da mesma forma, Gomez-Baggethun e Perez (2011) esclarecem detalhadamente as diferenças entre os conceitos de avaliação, privatização e comodificação (analisando sobretudo a avaliação económica e a comodificação dos serviços ecossistémicos). Em termos teóricos, são conceitos distintos e bem diferenciados. No entanto, podem tornar-se enredados no processo de comodificação, já que a linha de demarcação que separa as diferentes fases pode esbater-se. Em primeiro lugar, o enquadramento económico do meio ambiente refere-se sobretudo à conceitualização das funções do ecossistema como serviços definidos como atos com a capacidade de satisfazer as necessidades humanas. A conceitualização dos serviços de ecossistemas tinha, de fato, o objetivo de criar um quadro para definir e analisar a relação entre sistemas naturais e sistemas humanos e aumentar a conscientização sobre o contributo da natureza biótica para o bem-estar humano. Por exemplo, a purificação de água por meio de ecossistemas (por exemplo, florestas ou zonas húmidas), categorizada como sistema regulador, fornece água limpa sem ter que usar estações de tratamento de água. Em segundo lugar, a avaliação monetária é o primeiro passo do processo de comodificação; é necessário atribuir um valor económico para a venda ou a troca do potencial produto, mas por si próprio não é suficiente. Na verdade, de acordo com a definição de mercadoria proposta pela Polanyi, sendo um produto produzido para venda no mercado, a comodificação requer a criação de um mercado para a sua venda ou troca. A criação de uma estrutura institucional é necessária, começando pela definição de direitos de propriedade (por exemplo, através da privatização), o que torna os bens e os serviços alienáveis. Quando o processo de comodificação é concluído, a avaliação monetária pode ser realizada mediante fluxos de caixa.

As opiniões antagónicas no debate sobre a crescente dependência na avaliação económica dos serviços ecossistémicos e, de forma mais alargada, sobre a expansão da avaliação do mercado para esferas que não foram afetadas pelo comércio, vão desde o apoio à avaliação como uma ferramenta pragmática até à rejeição de justificações

---

<sup>12</sup> Por exemplo, o principal objetivo da iniciativa global denominada "Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade" (TEEB) é chamar a atenção dos decisores políticos para os benefícios económicos da biodiversidade e para o custo crescente da perda de biodiversidade para que também possam ser "capturados" pelos mecanismos de mercado.



utilitárias para efeitos de preservação<sup>13</sup>. De acordo com o primeiro ponto de vista, a avaliação monetária é considerada crucial para comunicar o valor da biodiversidade e permitir uma análise custo-benefício. Isso permite a gestão e alocação efetiva e eficiente de recursos naturais e serviços ecossistêmicos para um desenvolvimento sustentável. Por sua vez, as preocupações com a avaliação monetária estão especialmente ligadas à sua potencialidade de atuar como motor da comodificação. A atribuição de um preço à natureza pode tornar-se um primeiro passo para a introdução da lógica do lucro em esferas específicas da relação homem-natureza que apenas são comercializáveis de forma fictícia. Em críticas recentes à comodificação, os estudiosos também recorreram à análise de Marx sobre a comodificação e ao seu conceito de fetichismo da mercadoria, que vê as relações sociais envolvidas na produção não como relações entre as pessoas, mas como relações económicas e sociais entre o dinheiro (o mediador universal) e as mercadorias comercializadas no mercado. Como a comodificação torna o trabalho humano invisível, também obscurece a relevância da complexidade ecológica e das interações biológicas<sup>14</sup> que contribuem para a função dos ecossistemas. A tentativa de traduzir essas complexas relações ecológicas em unidades comercializáveis encontra obstáculos ao nível operacional, uma vez que é difícil desembaraçar componentes e funções sobrepostos, e depois atribuir um preço para vender os serviços no mercado. É importante notar que a dupla contagem é uma questão frequente e bem reconhecida na cálculo do valor dos serviços ecossistêmicos. Além disso, muitas espécies e peculiaridades dos processos ecossistêmicos ainda são desconhecidas. Como Gomez-Baggethun e Perez (2011) salientam, outra questão importante relacionada com o processo de comodificação da natureza está ligada às razões éticas que se opõem à atribuição de um valor monetário a vários aspetos do meio ambiente devido à incomensurabilidade do seu valor intrínseco, cultural e social, que depende de configurações institucionais e culturais. Finalmente, a comodificação através da aniquilação das múltiplas línguas de valorização da natureza pode ter implicações preocupantes na forma como nos relacionamos e percebemos a natureza. A tradução do valor da natureza para a linguagem da economia torna possível aplicar o princípio do poluidor-pagador e, da mesma forma, permite que os decisores políticos façam as suas escolhas com base numa análise custo-benefício.

Destacam-se duas críticas principais que foram bem expostas por McCauley. Em primeiro lugar, tornar a avaliação monetária o fundamento das estratégias de conservação da natureza e de um caminho para a sustentabilidade *"implica - intencionalmente ou de outra forma - que a natureza só vale a pena conservar quando é, ou pode tornar-se, rentável"* (McCauley, 2006; 27). Em segundo lugar, *"a conservação da natureza deve ser enquadrada como uma questão moral e apresentada como tal aos decisores políticos, que estão acostumados a tomar decisões tanto com base na moral como nas finanças"* (ibidem, 28).

A financeirização de novas áreas associadas à conservação ambiental e sustentabilidade faz do "crescimento verde" a nova fronteira da expansão do mercado<sup>15</sup>. Além disso, de

---

<sup>13</sup> Para informação detalhada sobre este debate, veja-se Gomez-Baggethun e Perez (2011). A análise destes autores centra-se na configuração institucional e socioeconómica em que a política ambiental e a governança atualmente se inserem.

<sup>14</sup> Entrelaçado na dimensão espacial e temporal.

<sup>15</sup> Também é importante notar que o paradigma dominante do capitalismo orientado para o crescimento que molda os argumentos dos que propõem o modelo "economia verde" ou "crescimento verde" está a ser posto em causa pelos que apoiam um paradigma de "decrescimento". Nicholas Georgescu-Roegen cunhou o termo



acordo com Sullivan (2013), as organizações de conservação e as ONGs ambientais internacionais estão envolvidas com setores de negócios e finanças, numa intensificação da financeirização de discursos relacionados com a conservação da natureza. Notavelmente, o paradoxo é que também os movimentos ambientais que emergem como reações aos princípios do neoliberalismo de mercado para conter os efeitos da comodificação, podem conduzir, de forma não intencional, à ampliação da comercialização. *"Na medida em que a solução para as mudanças climáticas é a criação de um mercado de carbono (...), o resultado é a extensão do mercado sem diminuição óbvia do aquecimento global."* (Burawoy, 2015: 24).

Para concluir, Jessop (2007) argumenta que no capitalismo contemporâneo devemos adicionar às três mercadorias fictícias analisadas por Polanyi - terra (ou natureza), mão-de-obra e dinheiro - um quarto fator de produção que tem sido comodificado: o conhecimento. A análise desta mercadoria fictícia também é de importância fundamental para aprofundar a nossa compreensão do processo da comodificação da natureza em curso. Não podemos esquecer que as culturas produzidas geneticamente são produto de novos modos de transformação da natureza numa economia assente no conhecimento.

## 5. Observações finais

Conforme ilustrado acima, os conceitos de (des)enraizamento, mercadorias fictícias e duplo movimento, juntamente com outros conhecimentos teóricos do trabalho de Polanyi, fornecem um quadro conceitual útil para analisar e interpretar a neoliberalização e comodificação da natureza, bem como os seus efeitos sociais. Essas questões regressaram ao debate, particularmente devido ao rápido aparecimento de instrumentos baseados no mercado destinados a combater a poluição, a perda de biodiversidade e o uso insustentável dos recursos naturais. Como Sandberg e Wekerle (2010; 42) salientam *"nesta narrativa de conservação neoliberal, a natureza é cada vez mais construída como uma mercadoria ou propriedade imobiliária que é fechada ou vedada de forma a ser devidamente conservada."* São necessários estudos de casos específicos e uma abordagem histórica a fim de determinar a manifestação local e as contingências dos processos de neoliberalização, comodificação e comercialização da natureza.

Não obstante, Fraser adverte que a estrutura de Polanyi deve ser revista para permitir uma *"análise estrutural integrada (...) que critique e seja sensível à dominação."* (2012: 5). Na verdade, a autora recorda que *"as construções sociais da mão-de-obra, da terra e do dinheiro tipicamente codificaram formas de dominação, muitas das quais muito anteriores à comodificação das mesmas, como o atestam o feudalismo, a escravidão e o patriarcado"* (Fraser 2012: 7). Assim, a comercialização e a aplicação de direitos de propriedade também devem ser investigadas como potenciais oportunidades de emancipação. Por outro lado, prestando especial atenção à privatização e à comercialização a favor da conservação da natureza, vários estudiosos lamentam as suas consequências sociais e ambientais: o benefício e o risco são compartilhados de forma desigual, novos tipos de capital social e económico são gerados e "capturados" pelas

---

"decroissance" em 1979 e a última década testemunhou a consolidação do "decrecimento" como movimento político, económico e social e corrente intelectual na literatura. O decrecimento pode, em geral, ser definido como um processo coletivo e planeado que visa a redução equitativa da capacidade geral de produção e consumo e do papel dos mercados como princípio organizador central das vidas humanas (Schneider *et al.*, 2010).



elites e, como resultado, os processos de gentrificação rural podem surgir ou ser reforçados (Sandberg and Wekerle, 2010). A questão que surge dessas opiniões contraditórias é se a aplicação de princípios sociais, preocupações distribuídas e alocação ética de recursos ao longo do desenvolvimento e implementação de abordagens de ecologia política e de configurações específicas de governança, poderiam reenraizar a natureza e a economia na sociedade, criando assim uma alternativa dentro da tendência política global do neoliberalismo.

Paralelamente, uma perspectiva mais profunda deveria concentrar-se nos impactos da comodificação fictícia, nas relações sociais e na complexa relação entre homem e natureza. Deve prestar-se especial atenção ao fato de que o discurso dominante de avaliação e a lógica de mercado impostas a diferentes aspetos da vida social tendem a subordinar os valores morais e éticos aos valores do mercado e do câmbio monetário. Vale a pena salientar que as preocupações antropocêntricas e os valores materialistas foram associados negativamente a atitudes e comportamentos pró-ambientais por um crescente número de evidências e estudos empíricos (Hurts *et al.*, 2013). Assim, a avaliação monetária e o processo contínuo de comodificação da natureza destinado a resolver questões ambientais urgentes através de estratégias de conservação inovadoras baseadas no mercado (por exemplo, banco de recursos húmidos) podem ser potencialmente contraproducentes. *"Em contraste acentuado com a narrativa neoliberal, no entanto, esse processo de ajustar a natureza à lógica do mercado neoliberal tende a acelerar em vez de diminuir a degradação dos recursos naturais."* (Vogelpohl, 2014; 237). Esta implicação recorda-nos a reflexão de Polanyi sobre a necessidade do sistema económico estar ao serviço das instituições humanas (e não o contrário). Também nos remete para o argumento central de *The Great Transformation*, construído sobre o conceito de (des)enraizamento, ou seja, o liberalismo de mercado funciona como se espera por causa da sua base fictícia. A ficção e a contradição inerentes à lógica da "neoliberalização da natureza" consiste em resolver falhas e ineficiências do mercado com a expansão de mecanismos de mercado e regulamentos favoráveis ao mercado.

## Referências bibliográficas

- Appadurai A. (1986). *The Social Life of Things: Commodities in a Cultural Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 3-63.
- Barber, B. (1995). "All Economies are «Embedded»: the Career of a Concept, and Beyond", *Social Research* 62, p. 387-413.
- Beckert J. (2007). "The Great Transformation of Embeddedness: Karl Polanyi and the New Economic Sociology", *MPIfG Discussion Paper*, No. 07/1.
- Block, F. (2008). "Polanyi's Double Movement and the Reconstruction of Critical Theory", *Revue Interventions économiques*. URL: <http://interventionseconomiques.revues.org/274>
- Burawoy, M. (2015). "Facing an unequal world". *Current Sociology* 63(1), p. 5-34.
- Castree N. (2010). "Neoliberalism and the biophysical environment 1: What 'neoliberalism' is and what difference nature makes to it". *Geography Compass* 4(12), p. 1725-1733.



Fraser, N. (2012). "Can society be commodities all the way down? Polanyian reflections on capitalist crisis". *FMSH-WP-2012-18*.

Gemici, K. (2008). "Karl Polanyi and the antinomies of embeddedness", *Socio-Economic Review* 6, p. 5-33.

Granovetter, M. (1985). "Economic action and social structure: the problem of embeddedness", *American Journal of Sociology* 91, p. 481-510.

Gomez-Baggethun E.; Perez M.R. (2011). "Economic valuation and the commodification of ecosystem services", *Progress in Physical Geography* 35, p. 1-16.

Hodgson, G.H (2016). "Karl Polanyi on economy and society: a critical analysis of the core concept", *Review of social economy* 75(1): 1-25.

Hurst, M.; Dittmar, H.; Bond, R.; Kasser, T. (2013). "The relationship between materialistic values and environmental attitudes and behaviors: A meta-analysis". *Journal of Environmental Psychology*, 36, p. 257-269.

Jessop, B. (2007). "Knowledge as a fictitious commodity: insights and limits of a Polanyian analysis", in A. Buğra and K. Ağartan (eds.), *Reading Karl Polanyi for the 21st century. Market Economy as a Political Project*, Basingstoke: Palgrave, p. 115-134.

Kallis G., Gómez-Baggethun E., Zografos C. (2013). "To value or not to value? That is not the question". *Ecological Economics* 94, p. 97-105.

Machado N.C. (2010). "Karl Polanyi e a Nova Sociologia Económica: Notas sobre o conceito de (dis)embeddedness". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 90, p.71-94.

Maucourant, F., Plociniczak S. (2013). "The Institution, the Economy and the Market: Karl Polanyi's Institutional Thought for Economists", *Review of Political Economy* 25:3, p. 512-531.

Mattei U. (2014). "Senza proprietà non c'è libertà (Falso)". Ed Idola Laterza, Bari, Italia.

McCauley D. J. (2006). "Selling out on nature". *Nature* 443, p. 27-28.

Polanyi, K. (1957). "The Economy as Instituted Process", in Karl Polanyi, Conrad M. Arensberg, and Harry W. Pearson (eds.), *Trade and Market in the Early Empires*. The Free Press, New York.

Polanyi, K. (2001)-1944. *The Great Transformation - the political and economic origins of our time*. Beacon Press, Boston.

Polanyi-Lewitt, K. and Mendell (1987). "M. «Karl Polanyi: His Life and Times»", *Studies in Political Economy*, vol. 22, p.28.

Sandberg A. and Wekerle G. (2010). "Reaping Nature's Dividends: The Neoliberalization and Gentrification of Nature on the Oak Ridges Moraine", *Journal of Environmental Policy and Planning*, Vol. 12 (1), p. 41-57.

Schiavone A. (1999). "La struttura nascosta. Una grammatica dell'economia romana", in Momigliano A., Schiavone A. *Storia Einaudi dei Greci e dei Romani*, Vol.XXII – I caratteri della storia di Roma, p. 7-69.

Schneider F., Kallis G., Alier J.M (2010). "Crisis or opportunity? Economic degrowth for social equity and ecological sustainability", *Journal of Cleaner Production*, 18, p. 511-518.



Sen, A. (1970). "The Impossibility of a Paretian Liberal". *Journal of Political Economy*, 78.

Sen, A. (2004). "Why We Should Preserve the Spotted Owl", *London Review of Books* 26(3).

Stiglitz, J. (2001). "Foreword, in Polanyi, K. (2001)-1944 *The Great Transformation - the political and economic origins of our time*". Beacon Press, Boston.

Sullivan, S. (2013). "Banking Nature? The Spectacular Financialisation of Environmental Conservation". *Antipode* 45, p. 198–217.

Tiran, A. (1998). "Individualisme et philosophie politique de Karl Polanyi", in J. M. Servet et A. Tiran. *La Modernité de Karl Polanyi*, L'Harmattan, Logiques sociales, p. 205-226.

Van Hecken, G., Bastiaensen, J. (2010). "Payments for ecosystem services: justified or not? A political view", *Environmental Science and Policy* 12, p. 785-792.

Vogelpohl T. (2014). "Immunization by neoliberalization: the strange non- death of the win-win narrative in European agrofuel policy" in Dietz K., Engels B., Pye O. *The Political Ecology of Agrofuels*, Routledge.

## POPULISMO ENQUANTO FENÓMENO POLÍTICO

**Maria Sousa Galito**

[maria.sousa.galito@gmail.com](mailto:maria.sousa.galito@gmail.com)

Investigadora Integrada do CEsA/CSG – Investigação em Ciências Sociais e Gestão do ISEG/Universidade de Lisboa (Portugal) desde 2013. Pós-Doutoranda e Investigadora Associada do Centro de História da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa desde 2017. Doutorada (2006/08) e Pós-Graduada (2002/04) em Ciência Política e Relações Internacionais no Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa (IEP-UCP). Mestre em Economia (1999/2000) na Universidade de Nantes, França. Licenciada em Economia (1995/99) na Universidade de Évora. Auditora de Defesa Nacional (2012/14) no Instituto de Defesa Nacional. Curso de Formação Especializada para Observadores de Curto Termo no ISCSP (2016). Professora auxiliar durante cinco anos. Oradora experiente, com publicação regular de artigos de investigação no âmbito nacional e internacional.

### Resumo

O populismo é um fenómeno político que é difícil de definir e, portanto, de medir. Tanto é temido como glorificado. A sua teorização pode ser, em si, uma afirmação política.

O populismo é extremista e anti-sistémico, assim se diferenciando do que é popular e genericamente aceite, mas moderado no seu alcance. Pode ser uma estratégia política, uma ideologia, ou um estilo facilmente propagado pelos meios de comunicação, em especial quando defendido por líder carismático, capaz de gerar emoções e de galvanizar o povo.

### Palavras-chave

Populismo, Democracia, Antissistema

### Como citar este artigo

Galito, Maria Sousa (2018). "Populismo enquanto fenómeno político". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 9, Nº. 1, Maio-Outubro 2018. Consultado [online] data da última consulta, DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.9.1.4>

**Artigo recebido em 11 de Maio de 2017 e aceite para publicação em 31 de Agosto de 2017**





## POPULISMO ENQUANTO FENÓMENO POLÍTICO

**Maria Sousa Galito**

### Introdução

O artigo está dividido em três capítulos. O primeiro tenta definir o populismo e explica a falta de consenso em torno da sua conceptualização.

O segundo capítulo preocupa-se em avaliar o fenómeno, identificando os tipos de populismo, os seus principais alvos e propõe algumas das formas de medi-lo.

O terceiro capítulo contextualiza o tema, do ponto de vista da disseminação, levando em consideração as emoções e os meios de comunicação que as projetam. Identifica formas de manipulação das massas, diretas ou indiretas, antes de avançar com as principais conclusões da investigação.

Do ponto de vista metodológico, foram consultadas fontes secundárias, livros e artigos científicos, alguns dos quais disponíveis *online*. As traduções foram asseguradas pela autora do artigo.

### 1. Definir Populismo

O que é o populismo? É um fenómeno político.<sup>1</sup> A sua definição não é consensual.<sup>2</sup> Divisões históricas<sup>3</sup>, geográficas, ou ideológicas interferem na tentativa de concetualizá-lo.<sup>4</sup> Possui natureza camaleónica.<sup>5</sup> Reproduz-se em diferentes contextos. É difícil

---

<sup>1</sup> «O populismo, enquanto fenómeno político e a sua relação com a democracia, é atualmente fonte de debate animado (...)» (Ostiguy, 2001: 1)

<sup>2</sup> «Como muitos dos termos do léxico da ciência política, o populismo é marcado por um elevado grau de contestação. (...) podemos argumentar que o populismo é usado de forma tão abrangente – e normalmente de forma derogatória para denegrir qualquer personalidade de quem não se gosta – que perdeu o seu valor analítico e o seu significado» (Moffitt e Tormey, 2014: 382).

<sup>3</sup> «Fazendo um apanhado dos movimentos sociais 'populistas' da História, o conceito de populismo já foi aplicado aos protestos dos agricultores americanos, tal como aos movimentos dos *narodniki* da Rússia do final do séc. XIX. Depois o termo tornou-se popular nos anos 60 e 70 quando foi atribuído à natureza alusiva dos regimes políticos nos países do Terceiro Mundo, governados por líderes carismáticos. Era aplicado sobretudo no contexto político da América Latina. Hoje em dia o populismo está relacionado com um grupo diversificado de atores e políticas. Silvio Berlusconi, Hugo Chavez, Mahmoud Ahmedinejad, Geert Wilders, os polacos irmãos Kaczynski são todos considerados líderes populistas por comentadores e vários agentes políticos» (Azzarello, 2011: 9).

<sup>4</sup> «Ideologia, partidos políticos, líderes e discurso populistas crescem e alastram da América à Europa e do Médio Oriente à Ásia Oriental. Mas ainda falta acordar sobre a forma de medir ou definir este fenómeno. Populismo significa coisas distintas para diferentes áreas geográficas, contextos históricos e ideologias». (Dinç, 2016: 4)

<sup>5</sup> «A literatura comparativa concorda, em termos gerais, que o populismo é confrontacional, camaleónico, cultural e dependente do contexto» (Arter, 2010: 490).



encontrar um denominador comum a todas as suas expressões.<sup>6</sup> Mas é importante balizar o âmbito de análise, para alimentar um debate construtivo<sup>7</sup>.

Na década de 60 do séc. XX, um dos primeiros ensaios sobre o tema, reconhecia a importância do populismo e a dificuldade em explicá-lo.<sup>8</sup> Nas duas décadas subsequentes, o fenómeno associava-se ao marxismo estrutural ou à teoria da modernização e derivava de consequências políticas e históricas dos países periféricos ou em desenvolvimento. Nos anos 90 surgiu o conceito de neopopulismo, que se adaptava a um mundo em mudança no período pós Guerra Fria. Depois disto, o seu valor foi reduzido a instrumento analítico.<sup>9</sup> Mas recuperou força de embate na segunda década do séc. XXI.

No seio dos partidos políticos, o populismo é estudado a três níveis: classificação, descrição ou admoestação. Limita-se o âmbito de estudo, para distinguir os agentes populistas dos demais. Adjetiva-se a questão. A perspetiva seguinte é normativa, pois o populismo, para uns, traduz a “verdadeira vontade da maioria” e, para outros, “coloca em perigo a democracia”.<sup>10</sup>

Em países desenvolvidos, o populismo costuma ter conotação pejorativa e os candidatos a cargos públicos repudiam-no, mesmo quando o utilizam como instrumento de trabalho e de projeção profissional.

Em sociedades assimétricas, em que os privilegiados são poucos e a classe média é minoritária, o populismo pode ser entendido como um ato de coragem, a favor da “integridade”, contra a corrupção dos mais ricos.<sup>11</sup> Portanto, se o populismo é bom ou mau? Depende da perspetiva.

Os partidos populistas revoltam-se, supostamente, contra o abuso de poder dos fortes sobre os fracos, numa comunidade injusta. Defendem uma noção radical de igualdade política. Lutam pela supremacia do povo.

Se almejam vencer as eleições, não estão integrados na sociedade que criticam e, assim, conquistam a lealdade do eleitorado que se considera excluído. Organizam-se à margem do sistema. Lutam contra grupos de pressão (*lobbies*). Reivindicam ser mais democráticos do que quaisquer outros. Fazem discursos difusos que possam agradar à

---

<sup>6</sup> «Nas últimas duas décadas, o termo ‘populismo’ tem sido cada vez mais usado na Europa Ocidental – tanto na linguagem académica como vernácula. O conceito tem sido aplicado a uma gama alargada de partidos políticos como a *Front National* em França, *Die Linke* na Alemanha, o *British National Party* da Grã-Bretanha e o *Lijst Pim Fortuyn* da Holanda. Em resultado desta ampla aplicação, existe grande desentendimento sobre a forma como o populismo deve ser definido» (Rooduijn e Pauwels, 2010: 2).

<sup>7</sup> «Uma vez que o populismo não tende a desaparecer nas democracias contemporâneas (...) à medida que os estudos mais diversos sobre o tópico proliferam, é de particular importância que os investigadores sejam explícitos e precisos sobre uma possível definição de populismo. Não só é crucial, para uma operacionalização adequada do fenómeno, mas também é pré-requisito necessário a um debate construtivo que reúna resultados de múltiplos casos e períodos temporais» (Gidron e Bonikowski, 2013: 31).

<sup>8</sup> «No presente, não há dúvida sobre a importância do populismo. Mas ninguém sabe exatamente o que é. Enquanto doutrina ou movimento é elusiva e mutável. Brota de todo o lado, mas em muitos e contraditórios formatos» (Ionescu e Gellner, 1969: 4).

<sup>9</sup> Ding, 2016: 6.

<sup>10</sup> Sikk, 2009: 2-5.

<sup>11</sup> «Quando os votantes temem que os políticos possam ser influenciados ou corrompidos pela elite rica, valorizam sinais de integridade. Em consequência, um político honesto à procura da reeleição, escolhe políticas “populistas” – isto é, à esquerda do votante médio – para comprovar que não foi tomado pelos interesses da direita. Políticos que são influenciados pelos interesses especiais da direita respondem com políticas moderadas ou de centro-esquerda» (Acemoglu, Egorov, Sonin, 2013: 771).



maioria e elevar a população à categoria de grupo cultural homogêneo capaz de ambicionar o poder.<sup>12</sup>

Se querem manter o cargo, o inimigo é externo e os agentes afirmam-se vítimas de tentativas de golpe de Estado por parte da oposição. A informação disponibilizada pode ser duvidosa e os meios justificam os fins. A retórica recorre a mensagens simples e diretas, facilmente percetíveis pelo cidadão comum. Têm uma noção generalista de *povo*, feita à medida das necessidades do momento.<sup>13</sup> Neste sentido, o populismo é um paradoxo da Democracia representativa.<sup>14</sup>

O populismo é prolífero em terrenos pantanosos, ou seja, quando os partidos políticos tradicionais perdem credibilidade por estarem em crise, enterrados em burocracias, lutas intestinas ou estruturas obsoletas. Combate os partidos-cartéis que não velam pelos interesses do cidadão comum e que não se responsabilizam pelas confusões que geram.<sup>15</sup>

O partido populista afirma lutar incansavelmente pelo povo contra os privilegiados do sistema. Enfraquece as instituições existentes para aplicar programas alternativos de redistribuição de riqueza.<sup>16</sup> Mas raramente entrega o poder às massas.

Regra geral, no rescaldo das eleições, o populismo substitui a elite derrotada por uma nova elite, do tipo clientelista, assim recompensada pelo apoio prestado.<sup>17</sup> Mas quando uma elite substitui outra, deixa de ter bases populares? Podem populistas ser contra o populismo, a partir do momento em que integram o (novo) sistema?

Há países onde o discurso político invoca constantemente as virtudes democráticas. Mas, quando o protesto das populações se torna incómodo, a elite tenta reduzi-lo à insignificância e o Estado domestica-o à sua medida. A nação às vezes esquece o seu passado revolucionário<sup>18</sup> e abusa da retórica técnica e burocrática para anular revoltas populares que supostamente colocam em risco a Democracia. Até quando, décadas antes, movimentos semelhantes ou mais radicais, venceram à força o regime anterior, minando um modelo para implementar outro. Neste caso, um movimento é democrático quando agrada à maioria parlamentar e populista quando vai contra os interesses instalados.

<sup>12</sup> Corduwener, 2014: 433.

<sup>13</sup> «A categorização de 'povo' é criada por líderes que clamam representá-lo. Esta apropriação autoritária da população e dos seus valores tem significados contraditórios. Por um lado, o populismo restaura e valoriza o valor cultural do homem comum. Por outro, os líderes apropriam-se do significado do que é popular e tentam impor versões sobre a sua autenticidade (...) baseada na identidade de um povo unitário, com uma só voz e interesse, com um líder a representar os valores nacionais e democráticos» (Torre, 2007: 394).

<sup>14</sup> «(...) Pelo menos dois fatores indicam que, na política, elementos de populismo vão continuar a existir e cada vez mais. Primeiro, a democracia representativa quase inevitavelmente acompanha o populismo, devido a um paradoxo da democracia. Portanto, dificilmente vão diminuir as oportunidades dos populistas restaurarem o poder do 'povo'. Segundo, a mediatização da política também não vai esbater-se. O que confere oportunidades aos populistas de se reunirem e ganharem apoio, para transmitirem mensagens simples e se apresentarem como líderes carismáticos e verdadeiros representantes do 'povo'.» (Deiwiks, 2009: 8)

<sup>15</sup> Martinelli, 2016: 20-21.

<sup>16</sup> Acemoglu, Egorov, Sonin, 2013: 802.

<sup>17</sup> Barr, 2009: 42.

<sup>18</sup> Em Portugal, só no séc. XX, houve vários golpes militares, incluindo a Revolução do 25 Abril. «Toda a retórica de um Portugal moderno e europeu participa num trabalho constante de construção de uma memória seletiva e de esquecimento de um passado recente revolucionário, pelo abandonar lento e sistemático dos ideais de igualdade e de participação popular» (Mendes, 2005: 182).



Um boicote eleitoral<sup>19</sup> ou uma manifestação de rua podem ser fenómenos localizados, mas são forças identitárias, não mercantis ou comunitárias.<sup>20</sup> Aquando regulares, são a expressão evidente da vontade popular e podem ser mais genuinamente democráticos do que um acordo parlamentar de partidos que governam à revelia da vontade da maioria, aprovando leis contrárias aos valores dominantes na sociedade, sem recorrerem a referendos em temas fraturantes. Até porque nem todos os cidadãos votam, em especial quando já não acreditam nos políticos que, de forma oportunista, reclamam vitórias estatísticas e esquecem dramas profundos vividos pelas populações, que um dia, em desespero de causa, poderão considerar que a situação já só se resolve com uma nova revolução.

Na América Latina, por exemplo, o populismo cresceu nas cidades. No início do séc. XX estava associado à mutação social, sob impulso dos trabalhadores urbanos contra a rigidez rural e conservadora, latifundiária e classicista, que evitava partilhar os recursos com a maioria da população.<sup>21</sup> Neste sentido, agradava ao proletariado e ao setor informal, anti-sistémico e revolucionário. Nalguns casos, os seus líderes alcançaram o poder, por serem carismáticos e terem elevados índices de popularidade. Mas perderam-no de forma trágica<sup>22</sup> assim que saíram goradas as expectativas dos seus apoiantes. Mais tarde, o populismo revoltou-se contra a crise económica, a corrupção, a hiperinflação, a má distribuição dos rendimentos. Renasceu dos traumas de regimes militares, substituídos por regimes supostamente mais democráticos, mas caóticos, assentes em bases frágeis.<sup>23</sup>

O populismo alimenta-se dos traumas do *povo*, da *maioria*. Se o fenómeno for uma força de esquerda, é a favor dos “pobres”. O grupo rival é a elite rica de direita que governa de forma supostamente corrupta e que deve ser combatida pelo sofrimento que impinge às massas.<sup>24</sup> Propaga em países em desenvolvimento, onde a prioridade é tirar a população da miséria.

<sup>19</sup> Em Portugal: «A profissionalização e a especialização da vida política reforçam as lógicas internas e autocentradas do campo político. (...) Só assim se poderá entender as reações extremadas das autoridades políticas nacionais e dos agentes políticos, por exemplo, perante os boicotes eleitorais. Estes últimos permitem a irrupção no espaço político e na esfera pública das pessoas comuns que, muitas vezes à margem de lógicas partidárias, afirmam as suas ações como atos reivindicativos de cidadania, de participação, como vozes e corpos que perturbam o mito de uma democracia sem dissenso ou conflitos» (*Id. Ibid.*).

<sup>20</sup> Em Portugal: «Prevaleceu nos festejos uma lógica não mercantil e comunitária. Era uma forma lúdica e liminar de retrabalhar identidades, de afirmar a comunidade e a igualdade de todos, esquecendo rivalidades e inimizades, trazendo também ao convívio os que eram críticos do Movimento ou da restauração do concelho. Era um trabalho de memória, em que se afirmava a autoestima de uma população, o reconhecimento do seu valor e da sua existência, a possibilidade de desenvolvimento e de fixação das gerações futuras e o acreditar na viabilidade de fixação no interior do país» (*Id. Ibid.*: 171).

<sup>21</sup> «(...) A política da América Latina foi objeto de enormes transformações nos anos 20 e 30 [séc. XX] devido ao surgimento de amplo processo de urbanização. Depois de longa história de um sistema político elitista baseado no domínio da classe dos senhores da terra, uma nova onda de líderes políticos de bases urbanas emergiu, com apoio num esquema multiclassista que inclui o proletariado urbano, os funcionários de um setor público em crescimento e a população urbana marginalizada (...)» (Sachs, 1990: 12)

<sup>22</sup> «Os episódios populistas que examinámos redundaram em fracassos, às vezes até em tragédias. Perón foi forçado a exilar-se, deixando atrás de si uma economia enfraquecida e uma sociedade ao mesmo tempo politizada e profundamente dividida; Allende morreu num golpe militar que destruiu a democracia no Chile pelos quinze anos seguintes; Sarneu e García agora presidem a regimes falidos, ambos enfrentando a ameaça real da hiperinflação e colapso económico» (Sachs, 1990: 24-25).

<sup>23</sup> «Sugerimos que o impulso à adoção de medidas populistas se deve a vários fatores, entre os quais: ambiente de profundo conflito económico, associado à distribuição altamente desigual da renda, instabilidade política, que conduz a governos com expectativa de curta duração e, portanto, com horizonte temporal muito reduzido; clivagem profunda e visível entre interesses setoriais – trabalhadores urbanos em franco confronto com exportadores de *commodities* primárias» (*Id. Ibid.*: 24).

<sup>24</sup> «A força que motiva os políticos populistas (na América Latina) é o enfraquecimento das instituições democráticas, o que faz com que os votantes acreditem que os políticos, apesar da sua retórica, possam



«O povo, depois de resolver as suas necessidades básicas de comida e vestuário, quer expressar a sua opinião» (Weili e Toomey, 2017: 11). A China é exemplo paradigmático de uma sociedade em mutação. Após as reformas de Deng Xiaoping e do trauma da praça Tiananmen, a ideologia comunista deu lugar a uma propaganda nacionalista contra o imperialismo dos EUA, que era dicotómica, mas “vazia de conteúdo”, pelo que apenas instrumental na justificação de políticas partidárias. Nos últimos anos, os chineses transferiram talvez as suas atenções dos conflitos sociais para questões fraturantes (como Taiwan/Formosa) ou sobre política externa (relação com o Japão ou as Coreias). Mas a retórica do governo parece tem menos influência sobre a opinião pública, nestas matérias. Portanto, a propaganda tem dificuldade em afirmar-se e as populações encontram, a este nível, uma forma de escapar ao espartilho do Estado.

Os eurocéticos podem ainda sentir-se atraídos pelo populismo de matriz russa. Os partidos europeus da extrema-direita estão talvez sob a influência da propaganda de Putin, por esta ser “expressão vitoriosa do neo-conservadorismo” imperialista. A extrema-esquerda ainda reverencia a herança comunista da antiga URSS e parece seduzida pelo “anti-capitalismo de Putin”.<sup>25</sup>

Na Europa, alastram as críticas à globalização.<sup>26</sup> Um movimento de direita dá voz à “maioria silenciada”<sup>27</sup> que “defende a austeridade fiscal e o capitalismo”<sup>28</sup>, que não consegue afirmar a sua cultura, ou precisa ser protegida da ameaça exterior (fortes movimentos migratórios, multiculturalismo, invasão de outro país, etc). Agrada a uma classe média dominante ou influente, que visa recuperar ou reafirmar valores relacionados com a pátria e/ou a nação, a identidade, a necessidade de reconhecimento e o papel de um determinado povo no mundo; e que se revolta contra a elite governante que supostamente se *vende ao exterior*.

De qualquer forma, o populismo é sempre contra a elite governante. É dinamizado pela maioria reivindicativa, seja esta empobrecida, ou já influente e de classe média. Serve de contraponto ao rumo que o país leva. Já não se acomoda ao sistema e não mede

---

ter uma agenda de direita ou ser corruptos, ou influenciados por grupos de pressão ricos. Políticas populistas emergem, portanto, como uma forma dos oradores escolherem políticas futuras em consonância com os interesses do votante médio» (Acemoglu, Egorov, Sonin, 2013: 802).

<sup>25</sup> «A ligação entre a Rússia de Putin e os partidos populistas começa a ser uma preocupação para os círculos de política externa europeia. A afiliação dos partidos da direita europeia ao Kremlin é, naturalmente, a mais pronunciada, mas também existe um padrão de associação às posições da esquerda radical na Europa e tendências de política externa através de Moscovo» (Nestoras, 2016: 1).

<sup>26</sup> «Na última década, os partidos populistas ganharam força na Europa Ocidental. São definidos pela oposição à emigração e preocupam-se em proteger a cultura nacional e europeia, recorrendo a linguagem sobre direitos humanos e liberdade. Na política económica, são geralmente críticos da globalização e dos efeitos do capitalismo internacional nos diretos dos trabalhadores. Combinam com retórica e linguagem anti-sistémica. Muitas vezes chamados de “partidos extremistas e populistas” ou de “nova direita”, não se enquadram facilmente nas divisões políticas tradicionais... [com peso crescente] nos parlamentos da Áustria, Bulgária, Dinamarca, Hungria, Holanda, Suécia, Letónia e Eslováquia, e também no Parlamento Europeu. Nalguns países são a segunda ou a terceira força política e são vistos como parceiros de coligação a muitos governos conservadores» (Bartlett, Birdwell e Littler, 2011: 15).

<sup>27</sup> «Ainda existe espaço para diferentes conotações de ‘povo’ que pode ser definido etnicamente, do ponto de vista cívico ou como cidadão comum (‘a maioria silenciosa’))» (Raadt, Hollanders e Krouwel, 2004: 8).

<sup>28</sup> «Todos estes aspetos materiais podem ser elementos do populismo em ação, mas são corolários de ideias subjacentes em diferentes contextos sociais. Por exemplo, políticas económicas com pouca visão emergem em movimentos populistas de países em desenvolvimento, porque os pobres e sem terras constituem a vasta maioria dos cidadãos; em países ricos, o populismo muitas vezes é de direita e defende a austeridade fiscal e o capitalismo. Enquanto grande parte dos movimentos bem-sucedidos possuem líderes carismáticos, isto acontece primeiramente pelo papel que desempenham na coordenação de uma vasta rede baseada no “poder do povo”. A muitos outros movimentos populistas falta este tipo de liderança» (Hawkins, Riding and Mudde, 2012: 4).



esforços para atingir objetivos que *a bem*, os seus agentes, já perderam a esperança de alcançar.

Portanto, o populismo é extremista e anti-sistémico. Nessa medida difere do que é simplesmente *popular* e, em geral, aceite pela população. Um agente popular é moderado. Um populista é fundamentalista e capaz de tudo para atingir os objetivos traçados – a tónica está nos excessos que pratica.

Há líderes que parecem estar permanentemente em campanha eleitoral. Numa República, em que os escrutínios se sucedem uns aos outros, existe grande pressão para agradar aos votantes. É mais fácil os candidatos exporem os seus planos ao mínimo, em discursos vagos, pois a maioria das pessoas não vota em medidas impopulares, por muito necessárias que elas sejam. Logo, a diferença entre o *popular* e o *populista* torna-se porosa.

Onde se coloca a fronteira? O líder popular é realista. Garante a fidelidade dos eleitores através de comportamentos sistémicos, que velem pelo bem-estar social e pela ordem democrática, com base em programas e discursos moderados, em medidas concretas e exequíveis. As críticas aos adversários são mais construtivas do que destrutivas. Joga-se pelo seguro. Não se coloca em causa o sistema. Pelo contrário, o líder populista é anti-sistémico, imprevisível, paternalista, incendiário, idealista ou perigoso.

Também não se deve confundir populismo com nacionalismo. O primeiro é radical. O segundo pode ser moderado ou exacerbado, pois nem todas as pessoas que se identificam com a Nação (valores, território, língua) têm projeto imperialista. O populismo também pode ser uma dicotomia interna (povo *versus* elite) e o nacionalismo uma necessidade de existir fronteira com o exterior (domésticos *versus* estrangeiros).<sup>29</sup>

Depois de definir o populismo, é preciso medi-lo. Como? Uma opção é descrevê-lo de forma minimalista<sup>30</sup>, para abarcar as suas várias dimensões. Porquê? Uma equação com demasiadas variáveis arrisca-se a não chegar a conclusão nenhuma que se aproveite.

O que fazer? Uma hipótese é medir o populismo por etapas ou com base em definições parciais. Podem-se avaliar várias dinâmicas sociais. Geralmente são importantes os discursos dos candidatos às eleições ou os resultados dos escrutínios. Ou os debates parlamentares e de tribuna. Ou os comentários políticos nas televisões. Hoje em dia também se analisam as tendências nas redes sociais ou dos blogs da internet.

A abordagem pode ser quantitativa ou qualitativa. Construi-se uma base de dados. Esta é trabalhada manualmente (fator humano) e/ou com auxílio informático.<sup>31</sup> Divulgam-se os resultados, interpretados numa primeira instância e, depois, por outros investigadores. É possível recorrer a índices de perceção de corrupção ou de risco político à escala mundial, ou outros disponíveis, alguns mais credenciados do que outros, pelo

<sup>29</sup> «Não se deve, contudo, confundir populismo e nacionalismo (...) Não apenas pelo facto de existirem populismos que não constroem etnicamente o povo, mas também porque enquanto no etno-nacionalismo (ou nativismo) a distinção básica é entre nativos e estrangeiros, no populismo essa distinção ocorre dentro do mesmo grupo nativo, em que o povo é atraído pelas elites. Para que houvesse essa convergência as elites teriam de ser, também elas, estrangeiras (em vez de apenas «agentes» de interesses estrangeiros, como muitas vezes são denunciadas)» (Zúquete, 2016: 18).

<sup>30</sup> «Começar com uma definição mínima de populismo e tentar aplicá-la a casos empíricos ajuda a determinar se estamos a lidar com populismo ou não. Uma conceptualização mínima tem a vantagem de circunscrever o significado do populismo e a discussão teórica torna-se menos confusa, porque o seu conceito passa a distinguir-se de outros fenómenos políticos» (Deiwiks, 2009: 8).

<sup>31</sup> Rooduijn e Pauwels, 2010: 18.



que é necessário fazer referência à fonte consultada. São apenas indicativos, mas ajudam a explicar o fenómeno em consideração.

## 2. Avaliar o Populismo

O populismo pode ser uma ideologia, um tipo de discurso ou uma estratégia política. A tabela 1 reúne estas três principais linhas de investigação em voga.

**Tabela 1: Três Principais Linhas de Investigação sobre Populismo**

|                            | <i>Definição de Populismo</i>                                        | <i>Unidade de Análise</i>                                           | <i>Métodos Relevantes</i>                                               | <i>Referências</i>                                |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| <i>Ideologia Política</i>  | Conjunto de ideias interrelacionadas sobre a natureza sociopolítica  | Partidos e líderes partidários                                      | Literatura partidária. Análise qualitativa de textos                    | Mudde (2004, 2007)<br>Mudde e Kaltwasser (2012)   |
| <i>Estilo Político</i>     | Discurso com características específicas para reivindicação política | Textos<br>Discursos                                                 | Análise interpretativa dos textos                                       | Kazin (1995)<br>Laclau (2005)<br>Panizza (2005)   |
| <i>Estratégia Política</i> | Uma forma de organização e de mobilização                            | Partidos (com enfoque nas estruturas), líderes e movimentos sociais | Análise histórica comparativa e estudos de caso ( <i>case studies</i> ) | Roberts (2006)<br>Weyland (2001)<br>Jansen (2011) |

Fonte: Baseado em Gidron e Bonikowski, 2013: 17

O populismo, enquanto ideologia, separa dois grupos políticos homogéneos:<sup>32</sup> pobres e ricos, *nós* e *os outros*. Distingue o povo que é bom, da elite que é corrupta.<sup>33</sup>

Enquanto estilo discursivo promove o antagonismo entre duas entidades inimigas (a favor e contra o povo).<sup>34</sup> Implica julgamento de ideias contra forças da oposição supostamente más ou imorais.<sup>35</sup> Resulta numa luta de poderes, sob a lei do mais forte.

<sup>32</sup> O populismo é uma ideologia «(...) que considera a sociedade, ultimamente separada entre dois grupos antagonistas e homogéneos, 'o povo puro' verso 'a elite corrupta' e argumenta que a política devia ser a expressão da vontade geral (...)» (Mudde, 2004: 543)

<sup>33</sup> «Embora os académicos não concordem numa definição de populismo, e várias concepções circulem simultaneamente, existe um denominador comum que a maioria partilha. O fundamento populista consiste numa relação antagonista entre 'o (bom) povo e a (corrupta) elite'» (Rooduijn e Pauwels, 2010: 3-4).

<sup>34</sup> «Antagonismo, enquanto identificação, relaciona a forma (o povo como *signifier*) e o conteúdo (o povo como *signified*) atribuído por vários processos de apelação – ou seja, estabelece quem são os 'inimigos do povo' (...)» (Panizza, 2005: 3).

<sup>35</sup> «Primeiro, entendemos o populismo como um conjunto de ideias (...) É uma bordagem moralizante, dualista, crente na soberania popular, que exalta a opinião da maioria, ao mesmo tempo que caracteriza a oposição como imoral ou malévol. Opõe-se à abordagem do pluralismo que enfatiza a inevitável e desejável diferença de opiniões. O pluralismo almeja instituições que valorizem e protejam os direitos da minoria, enquanto segue a vontade maioritária; o populismo almeja claridade moral e trata a dissidência com suspeita, como se fosse perigosa. Enquanto o pluralismo prefere relações políticas baseadas na cooperação e na harmonia, o pluralismo encara o mundo como naturalmente antagonista» (Hawkins, Riding and Mudde, 2012: 3).



O populista pode ter capacidade mobilizadora, atributos carismáticos, gerar o culto à sua personalidade.<sup>36</sup> Aquando autoritário<sup>37</sup> tem discurso agressivo, arrogante ou teimoso. Mas também pode ser orador amável, extremamente simpático, janota e bem-falante. Depende da postura que melhor funciona no contexto em análise.

Enquanto estratégia política, o populismo promove a coesão social e apela ao voto de um grande número de apoiantes que confiam nele de forma direta, desorganizada e não institucionalizada.<sup>38</sup>

Quais os mais vulneráveis ao populismo? Por um lado, as camadas sociais menos instruídas ou que auferem menos rendimentos. Por outro lado, os desiludidos com a vida ou os revoltados, com ódio ao sistema atual. O politicamente correto, que cala sentimentos profundos de sentido contrário, pode estar a silenciar sectores menos óbvios, até abastados, que se sentem vilipendiados, discriminados ou ameaçados por terceiros (seja esta perspetiva real ou ilusória).

O populismo parece estar em todo o lado<sup>39</sup> e alimenta-se de expetativas defraudadas.<sup>40</sup> Aproveita situações de crise (económica, social, política, religiosa, etc.). Prolifera onde não há misericórdia e o desemprego abunda, tal como a incerteza ou a falta de segurança. Almeja dar voz aos excluídos do sistema.<sup>41</sup> Diaboliza as instituições existentes para dar lugar a todos, ou afastar os rivais e admite fazê-lo violentamente, de forma extremista.

O carater simbólico dos discursos é importante, nesta matéria. Os eleitores, quando reconhecem as referências (o tipo de linguagem e o código de valores), costumam identificar-se com o plano de ação. Acreditam naquilo que ouvem. Convencem-se que é possível atingir a meta proposta. Porquê? Porque os populistas conseguiram mexer com as suas emoções.

### 3. Disseminar o Populismo

A sociologia política das emoções ajuda a estudar o populismo. A vertente passional da política pode ser considerada romântica pelos idealistas; instrumental, manipuladora e perigosa pelos realistas, que preferem comportamentos mais moderados em esfera pública ou possuem interpretações mais objetivas do interesse nacional.

<sup>36</sup> «O populismo baseia-se particularmente em políticas da personalidade» (Taggart, 2000: 101).

<sup>37</sup> Hawkins, Riding and Mudde, 2012: 4.

<sup>38</sup> Weyland, 2001: 14.

<sup>39</sup> «As democracias contemporâneas estão a ser desafiadas. As suas principais instituições e partidos políticos estão em crise há algum tempo, por uma variedade de razões, desde o declínio das ideologias, à tensão entre organizações partidárias e cidadãos, ao enfraquecimento da intermediação, à disseminação da corrupção, ao impacto dos meios de comunicação, à personalização da política. O populismo parece estar em todo o lado hoje em dia.» (Martinelli, 2016: 13)

<sup>40</sup> «As elevadas expetativas da maioria das pessoas saíram goradas pela "desafortunada herança do passado"; perversa burocracia, leis excessivas e obsoletas, partidos subdesenvolvidos, empresas públicas estagnadas ou ineficientes, agricultura ultrapassada e fragmentada, sociedade civil fraca e falta de cultura política moderna. Clivagens sociais foram desenvolvidas como resultado de consequências inadvertidas das reformas que distribuíram desequilibradamente o peso da transformação (desemprego, empobrecimento seletivo, competição desenfreada, imigração ilegal, aumento do crime) numa sociedade dividida entre os bem-sucedidos neste novo sistema e os que experimentaram, de forma objetiva ou subjetiva, perda ou fracasso e até idealização do passado. Esta situação criou clima social favorável ao crescimento dos partidos populistas (...)» (Martinelli, 2016: 19)

<sup>41</sup> O populismo é «(...) todo o projeto político que se sustenta à larga escala, ao mobilizar sectores sociais marginalizados que torna publicamente visíveis e gera ação política contenciosa, enquanto articula retórica nacionalista anti-elite que valoriza o cidadão comum.» (Jansen, 2011: 82)



O domínio do paradigma racional desconfia do que é interpretativo ou dependente da perspetiva. Evita colocar-se sob o capricho da multidão em fúria. Mas o ressentimento<sup>42</sup> é terreno fértil para o populismo. Está inerente um voto de revolta contra o sistema impulsionado pela raiva<sup>43</sup> que luta contra algum tipo de injustiça e, em consequência, transfere as culpas para uma entidade paralela (para o Estado, as elites, o governo, etc.).

Está comprovado que as emoções têm impacto nas eleições<sup>44</sup>. A propaganda política vende uma ilusão. Os interesses empresariais dos meios de comunicação não são neutros quando tentam maximizar as audiências e assinar rentáveis contratos de publicidade. No limite, podem transformar a realidade numa experiência mística ou disseminar ideologia do “senso comum” contrária à deliberação baseada em factos. Entramos no âmbito da mediatização da política democrática ou da diplomacia pública ou da cobertura de campanhas políticas que implicam investimento em imagem e em estilos sofisticados de comunicação e de linguagem<sup>45</sup>.

O populismo cria uma realidade paralela, baseada em exageros e emoções exacerbadas, que infantilizam e confundem o leitor, com o objetivo de influenciar a sua deliberação; não em função da experiência e do raciocínio lógico, mas da impulsividade, do instinto, do medo patológico ou da quimera capaz de atingir o impossível.

Por exemplo, os populistas prometem baixar os níveis de desemprego, alguns até defendem o pleno emprego, mas raramente comunicam medidas concretas em prol desse objetivo, porque a verdade coaduna-se pouco com o plano; embora a rutura com o modelo de referência possa parecer um oásis no meio do deserto que o desespero proporciona.

Os meios de comunicação podem ajudar a fiscalizar os erros de linguagem e a denunciar os exageros comportamentais. Não o fazem se são sensacionalistas e populistas.

Podemos talvez subdividir o processo de mediatização da política por fases. Na década de 60 do séc. XX, os eleitores pareciam ser fieis a alianças prévias e definidas, seguiam ideologias dominantes nos partidos políticos, num contexto em que a imprensa escrita e a rádio faziam a seleção das principais matérias em discussão.

Nos anos 90, a televisão transmitia conteúdos de forma transversal à sociedade. Os agentes políticos aproveitavam-se deste palco para entreter as multidões com o seu humor e habilidades, já com preocupações de imagem e de marketing político. O formato

---

<sup>42</sup> «(...) uma política de ressentimento generalizado em que as incertezas do capitalismo e a supervisão do Estado criam indivíduos com uma sensação difusa de falta de poder, a expressão pública de uma praxis que não é positiva nem consolidada, mas que resulta de uma reação apressada e dependente que, em regra, assume a forma de ‘política de identidade’ (...) o ressentimento é o sentimento dos fracos (...)» (Demertzis, 2006: 104)

<sup>43</sup> «A raiva parece ser o grande motor por trás do populismo. Isto porque perceções de injustiça, julgamentos morais, atribuição de culpas e necessidade de controlo são componentes desta emoção negativa e, ao mesmo tempo, são elementos fundamentais da retórica populista. (...) a ira aumenta significativamente as atitudes populistas e a probabilidade de votar no partido populista. A ansiedade tem o efeito oposto, só obtendo significado estatístico do lado do eleitor. A tristeza não produz efeito» (Rico e Guinjoan e Anduiza, 2016: 1).

<sup>44</sup> «Primeiro, demonstrámos que existem claros limites à competência dos eleitores, uma vez que a decisão de votar é afetada pelos resultados desportivos (...) Segundo, demonstrámos que uma fonte de decisão sub-ótima é a incapacidade dos votantes separarem as suas emoções da sua cognição política. Portanto, quando os votantes tomam decisões, emoções e eventos desempenham um papel importante nas variáveis políticas explícitas. De facto, o efeito geral do humor na votação pode ser significativamente maior do que sugerem as nossas estimativas, pois o desporto é apenas uma das muitas influências que os eleitores sofrem e nem todos gostam de desporto» (Healy e Malhotra e Mo, 2009: 24).

<sup>45</sup> Azzarello, 2011: 18-19.



não era adequado a grandes reflexões filosóficas, mas atraía pessoas carismáticas, com capacidade de emocionar plateias tal como os atores no teatro.

O primeiro quartel do séc. XXI foi dominado pela globalização dos meios de comunicação, sobretudo da internet, capaz de disseminar rapidamente, pelo mundo inteiro, uma amálgama disforme de conteúdos, tanto credíveis quanto erróneos ou facilmente manipuláveis. Nos últimos anos, a política vergou-se às redes sociais onde abundam as notícias falsas, o lixo informativo e a coscuvilhice. Estas fontes são imprevisíveis, incontroláveis e propícias ao populismo, sobretudo num contexto complexo<sup>46</sup> que mistura questões sérias com entretenimento, qual fossem a mesma coisa.

Alguns estudos concluíram que as pessoas não votam necessariamente nos partidos que têm cobertura mediática e só aderem aos populistas quando estão insatisfeitos<sup>47</sup>. Seja como for, os humanos tendem a participar em fenómenos de grupo. Deixam-se arrastar pela torrente, quando sob pressão dos amigos ou porque sentem afinidade por uma determinada visão do mundo. Uma vez organizados, os indivíduos formam ondas de descontentamento que, algum tempo depois, podem transformar-se em maremotos políticos.

Na internet, os adeptos do populismo europeu parecem corresponder ao seguinte perfil: sobretudo jovens do sexo masculino, empregados e otimistas, filiados num partido ou com elevada probabilidade de votar nele, que não aceitam o rumo que o país leva. São críticos da construção europeia e das suas instituições afastadas das realidades nacionais. Não acreditam na justiça e revoltam-se contra a impunidade, transferindo a confiança para a polícia e para o exército. Já não votam ou saem de casa (ativismo cibernético) para votar (em partidos anti-sistémicos ou nacionalistas de direita) por temerem a imigração e o extremismo islâmico e tentarem impedir a erosão cultural do país; e admitem manifestar-se nas ruas contra a corrupção, se necessário, com violência. (Bartlett, Birdwell e Littler, 2011: 20-21)

De facto, alguns estudos consideram “viril” o discurso populista, admitindo que as mulheres se metem menos na política e adotam comportamentos mais moderados, ou seja, partem de um modelo tradicional que pode não corresponder à verdade.<sup>48</sup> Mas variáveis como a idade ou o género podem não ter impacto significativo na equação<sup>49</sup>,

---

<sup>46</sup> «Da perspetiva das comunicações, a literatura relevante tem estudado a ligação entre os meios de comunicação e o populismo, mormente pelas lentes da mediatização da política. (...) Ocorre ao mesmo tempo que a profissionalização da publicidade e das técnicas de campanha dos partidos políticos, da comercialização crescente do jornalismo, da diversificação dos canais e dos agentes abertos a novas reivindicações políticas, e à radical segmentação das audiências políticas. (...) É importante observar estas tendências num contexto amplo de processos de mudança social, de modernização (fragmentação da organização social e políticas de empolamento da identidade), individualização (com abordagem mais orientada para o consumo e a gratificação política), a secularização (que reduz o estatuto de políticas oficiais e identificações partidárias, com ceticismo em relação às elites estabelecidas), a economia (jornalismo subordinado a critérios de mercado) e estilização (que encoraja aproximações entre a política e a cultura popular).» (Wirth *et al.*, 2016: 24-25)

<sup>47</sup> «Apenas quando os cidadãos concordam com a posição partidária é que a exposição mediática torna mais provável que eles votem nesse partido» (Bos *et al.*, 2014: 21).

<sup>48</sup> «(...) intelectuais feministas têm questionado a sexualização da cultura corrente e da relação entre sexo, dinheiro e poder que subjaz ao populismo de Berlusconi. Os debates em torno da ideia do ‘silêncio das mulheres’, do ‘pós-patriarcado’ e da ‘mulher real’ não televisiva (...) O conceito de ‘pós-feminismo’ é uma alternativa válida (...) consegue capturar a complexidade das políticas dos governos de Berlusconi, que constituem um retrocesso em relação às vitórias do feminismo dos anos 70 e 80 do séc. XX.» (Azzarello, 2011: 106-107).

<sup>49</sup> «Ao contrário do que pensam alguns, embora em linha com investigação mais recente, (o populismo) não está consistentemente relacionado com a idade ou o género. É importante, porque estes resultados



se admitirmos que tanto homens como mulheres podem ser populistas e que, tanto juniores como seniores podem estar defraudados, ao ponto de aderirem a medidas extremas para resolver os problemas.

Na internet há espaço para moderados e extremistas. A diferença é que os últimos saltam à vista nas redes sociais, ao contrário do que acontece no dia-a-dia, em que os moderados tendem a ser dominantes, quando os outros se calam.

Porquê? A internet permite mais liberdade de expressão que o quotidiano politicamente correto defendido pelas instituições comunitárias (União Europeia) ou estaduais, a nível nacional, regional ou local. Quando os cidadãos temem emitir a sua opinião em ambiente profissional, desistem de participar em manifestações ou deixam de votar, podem parecer inofensivos e passar despercebidos às sondagens tradicionais. Mas se a revolta está instalada, dissemina-se entre indivíduos com interesses comuns nas redes sociais (Facebook, Instagram, Badoo, Google +, LinkedIn, My Space, Twitter, Tumblr, etc.) ou através de blogues temáticos<sup>50</sup>. É um tipo de resistência passiva que pode rebentar a qualquer momento. Sobretudo quando emerge um líder suficientemente forte para abrir o caminho que as massas querem trilhar e as defende em campo aberto. É, nessa altura, que as ruas se enchem de entusiastas e o sistema muda, de repente.

A questão é particularmente importante, se admitirmos que o terrorismo é a expressão mais violenta do populismo, seja de Estado (Revolução Francesa) ou não-estadual. Hoje em dia, numa internet sem regras nem controlo, é fácil controlar as populações à distância através da divulgação de notícias falsas ou de propaganda; lavagem de dinheiro, ciber-bullying e ciber-ataques aos *sites* das instituições.

O populismo Jihadista adequa-se particularmente à realidade virtual, atendendo à sua natureza globalizada que almeja abarcar toda uma comunidade de crentes (*Ummah*), extensível além de um território claramente definido. (Bhui and Ibrahim, 2013: 217-219) O Jihadismo do Médio Oriente com eco na Europa consegue agendar, no séc. XXI, atentados, em plataformas virtuais, antes de atacar as vítimas no terreno. As populações, apanhadas desprevenidas, ficam vulneráveis ao medo e à raiva. A revolta produz mais populismo e empurra os moderados para as margens do sistema, quando começa a haver necessidade de haver um *nós* e um *eles* por uma questão de sobrevivência. Contrariar essa tendência torna-se cada vez mais difícil à medida que os atentados se multiplicam e o número de vítimas aumenta.

## Conclusão

A definição de populismo não é consensual, porque a sua conceptualização pode ser uma afirmação política.<sup>51</sup> Responder a perguntas como *quem é populista* e que meios emprega ou como se afirma na arena política, é matéria de escolha e esta dificilmente é neutra.

---

verificam-se não só em ambientes mais conservadores, como no país no seu conjunto» (Hawkins, Riding and Mudde, 2012: 23).

<sup>50</sup> «O surgir das redes sociais criou uma nova forma de expressar apoio a uma pessoa, organização ou ideia. Os indivíduos podem apoiar ou tornar-se membro de um dos milhares de grupos online com apenas um clique. Isto levanta uma série de questões sobre a força dessa afinidade e da relação entre envolvimento online e offline» (Bartlett, Birdwell e Littler, 2011: 33).

<sup>51</sup> «O populismo é muitas vezes usado como um conceito analítico e, na falta de claro consenso académico sobre o seu significado, é uma definição contestada. Mas a confusão sobre o termo, todavia, não é apenas causada por um problema analítico de generalização; resulta sobretudo da promiscuidade com que se utiliza e o significado pejorativo da palavra, tanto dentro como fora do debate científico. Qualquer definição



É difícil medir o fenómeno e o «(...) problema fundamental não é necessariamente o populismo, mas a orientação política que o mobiliza.» (Alvares e Dahlgren, 2016: 49). Neste sentido, pode ser um tipo de discurso, uma ideologia ou uma estratégia (ou as três ao mesmo tempo) extremista e anti-sistémica. A propaganda e os meios de comunicação são veículos que o disseminam.

O populismo tem História e é contra a exclusão social<sup>52</sup>, pelo que é importante identificar quem controla os recursos num determinado território. Do ponto de vista do discurso, *diz ao povo o que ele quer ouvir*. A ideologia política encara o povo como entidade única e homogénea.<sup>53</sup> Faz parte da estratégia defender a plebe<sup>54</sup> e, de certa forma, presta-lhe culto.<sup>55</sup>

O populismo é uma retórica com características específicas, muito utilizada em período eleitoral, que gera emoções e atitudes extremas. Pode ter matriz difusa a favor dos direitos e garantias do 'povo' numa Democracia. Almeja agradar às massas, tenta satisfazer as suas vontades e necessidades imediatas, mesmo quando não são exequíveis. Pode ter boas intenções, mas arrisca-se a ser paternalista e a infantilizar o recetor da mensagem. Quando se aproveita das carências da plebe, o demagogo manipula-a. Por isso, o populismo pode ser maquiavélico, instrumental, incendiário ou perigoso.

Um partido populista faz oposição ao regime. Vangloria-se de ser o porta-voz da maioria injustiçada contra os *lobbies*, ou ps grupos minoritários privilegiados que impedem a felicidade da população. Se for necessário derrubar barreiras, torna-se radical ou impinge algum tipo de rutura com o *status quo*. Critica o mal funcionamento da Democracia representativa existente. Mas não pretende ser antidemocrático. Pelo contrário, defende uma democracia (mais) direta, capaz de punir as instituições intermediárias que fazem frente à "verdadeira e não corrompida vontade do povo".<sup>56</sup>

O populismo é uma forma de luta. Assim reivindicam os que têm pouco, mas almejam auferir mais. Quem é pobre quer ser rico. Quem já satisfaz as necessidades básicas, quer expressar a sua opinião. Quem não tem liberdade, exige-a.

A opinião pública de um país desenvolvido reclama direitos e garantias que talvez não estejam no topo das prioridades de uma população sujeita a conflitos armados. Por isso é que o populismo depende da área geográfica, da cultura e da ideologia dominante.

---

científica atribuída a este conceito político é um ato político em si mesmo (...)» (Raadt, Hollanders e Krouwel, 2004: 4).

<sup>52</sup> «O populismo não é uma aberração histórica ou um desvio dos padrões universais da modernização (...) surgiu historicamente como uma resposta à marginalização de muitos da política. A persistência das exclusões sociais e económicas provocadas pelas políticas neoliberais e, em particular, a dificuldade dos pobres em acederem aos seus direitos constitucionais explicam a sua resiliência. Embora as manifestações concretas do populismo e os níveis de polarização variem consoante as experiências, o populismo continua a ser recorrente nas democracias em que os direitos das pessoas comuns não são reforçados ou respeitados» (Torre, 2007: 394-395).

<sup>53</sup> «A população é uma unidade e apenas uma, e uma referência ao povo não é apenas uma reivindicação retórica, é parte consistente da sua ideologia» (Raadt, Hollanders e Krouwel, 2004: 7).

<sup>54</sup> «Os populistas colocam "o povo" no centro da sua política» (Rooduijn e Pauwels, 2010: 4).

<sup>55</sup> «*Populism worships the people*» (Ionescu e Gellner, 1969: 1).

<sup>56</sup> «Um primeiro elemento de ideologia dos populistas é encontrado na rejeição ao sistema. A crítica é a razão de ser de qualquer partido da oposição, mas os partidos populistas desenvolvem um conjunto de argumentos sobre o mau funcionamento da democracia representativa. (...) O populismo não é antidemocrático (...) repreende as organizações intermediárias que se colocam no meio da expressão verdadeira e não corrompida da vontade do povo» (Raadt, Hollanders e Krouwel, 2004: 6).



Numa democracia, muitos líderes condenam o populismo, mas tomam iniciativas e proferem discursos populares e geralmente aceites pela população, para que esta vote neles. As fronteiras entre o que é popular e populista são porosas em períodos de crise.

O líder é popular se agrada ao povo com soluções que não arruinam o Estado de Direito. É populista quando defende programa extremista. O primeiro promove a ordem democrática. O segundo é causa ou consequência da desordem democrática.<sup>57</sup> A estratégia popular é moderada, protetora, construtiva ou segura. A populista é paternalista, fundamentalista, destrutiva ou perigosa. Políticas sistémicas são realistas, construtivas, baseadas em medidas concretas e em promessas exequíveis; modelos idealistas são difusos, imprevisíveis ou prometem o que não sabem se podem cumprir.

Os defensores das massas invocam a liberdade, a igualdade e a fraternidade. Procuram garantir que a soberania do povo não é apenas de fachada. Quando os seus líderes são carismáticos, são marcos da História<sup>58</sup> e tentam ser agentes de transformação política. Para uns, os populistas são o inimigo, para outros são heróis da população. Para uns, o populismo é antidemocrático, mas nem sempre a crítica às elites é considerada uma "ameaça à democracia liberal, enquanto mantiver a sua orientação individualista e anti-estadista."<sup>59</sup> Portanto, a tendência muda quando o projeto se torna radical.

A frustração, a raiva, a desilusão, o medo e as emoções mais básicas fundamentam o voto populista. Num contexto de incerteza, a moderação pode ser uma ameaça à sobrevivência. Cícero preferia a paz mais injusta à mais justa das guerras.<sup>60</sup> Mas será que a maioria da população ainda prefere o *status quo*?

Os conflitos existem, um pouco por todo o mundo, fruto da rivalidade entre grupos culturais, identitários ou com reivindicações socioeconómicas insatisfeitas<sup>61</sup>. Portanto, não caminhamos para o término da evolução ideológica da humanidade, nem para a uniformização da democracia liberal ocidental.<sup>62</sup>

Pelos vistos, não mudámos muito desde os romanos. Antigamente havia tabuletas de cera. Agora há *tablets* com acesso à internet. Mas as pessoas ainda têm dificuldade em conviver em espaço público, quando abusam das liberdades e garantias e das virtudes de uma República, num contexto que privilegia e premeia o entretenimento.

<sup>57</sup> «(...) a hipertrofia do lado democrático, ao ponto de enfraquecer excessivamente as proteções dos direitos dos indivíduos e das minorias conduz à desordem democrática conhecida por populismo.» (Plattner, 2010: 87)

<sup>58</sup> «O líder populista carismático fascina, mistifica e excita. Os líderes populistas marcam profunda e indelevelmente a História nacional e global; muitas vezes coloridos e arrebatadores, são bem-sucedidos ao forjar uma ligação com os seus seguidores que raramente deixa de incluir um tom moral ou religioso. Eles afirmam falar para e com o povo; para além da mera representação, afirmam personalizar o povo e estão preparados para seguir lealmente algo relativamente parecido com o que Rousseau chamou de 'vontade geral'. No meio desta identificação tumultuosa e processo de ligação, as fronteiras institucionais e convenções são geralmente esquecidas ou criticadas, a favor de um contacto não mediado com os cidadãos» (Piramo, 2009: 1-2).

<sup>59</sup> Plattner, 2010: 92.

<sup>60</sup> *Equidem ad pacem hortari non desino; quae vel iniusta utilior est quam iustissimum bellum cum civibus.* Cícero, *Cartas a Ático*, VII, 14. (Winstedt, 1913: 69)

<sup>61</sup> «No mundo pós Guerra Fria, as alterações mais importantes entre povos não são ideológicas, políticas ou económicas, mas culturais. (...) Os povos usam a política, não apenas na prossecução dos seus interesses, mas também para definir a sua identidade» (Huntington, 1996: 21).

<sup>62</sup> «O que estamos a testemunhar não é apenas o fim da Guerra Fria, ou a passagem para um período especial da História do pós-guerra, mas ao fim da História enquanto tal: isto é, ao fim da evolução ideológica da Humanidade e à uniformização da democracia liberal ocidental enquanto forma final de governo humano» (Fukuyama, 1989: 4).



Os cidadãos votam em líderes que os façam rir, com capacidade para mobilizar as emoções, que dão espetáculo, que sabem vestir-se ou entusiasmar o eleitorado entediado que gosta de jogar ao computador ou de desportos radicais. Ao invés de escolherem governantes capazes de enfrentar a realidade com políticas que efetivamente contribuam *para o que o povo precisa*, no presente e no futuro, votam em animadores de retórica vã, que prometem *ao povo o que ele quer ouvir* ou transformam a vida num passatempo. Os *opinion makers* deixam de ser especialistas. A informação é menos escrutinada por jornalistas e mais disseminada pelas redes sociais (Facebook, Twitter, etc.) ou por *bloggers* com vídeos de muitas visualizações. A educação formal é substituída por um sistema de equivalências. Investe-se menos em famílias coesas e seguras, preferem-se alternativas disfuncionais que não conferem estrutura às sociedades. Os adolescentes não querem ser cientistas, querem desfilar em passerelle. Não admira que os eleitores, cada vez mais inexperientes ou imaturos, votem em *famosos* (que conhecem pela televisão ou pela internet) ao invés de sábios e estadistas. Portanto, o ambiente é volúvel e propício ao populismo.

Não estamos no fim da História. Estamos no começo de um novo ciclo, de uma onda que pode resultar em maremoto; e não é por falta de aviso. É que a matriz *pós-moderna* parece-se cada vez mais com o *pão e circo* dos antigos romanos, ao qual sucedeu a Idade Média. Sem esquecer que o terrorismo jihadista já abriu a porta a esse caminho. Resta saber se conseguimos contrariar a tendência com base nas lições já estudadas.

## Referências bibliográficas

- Acemoglu, Daron and Egorov, Georgy and Sonin, Konstantin (2013). "A Political Theory of Populism". *The Quarterly Journal of Economics*, 128 (2), pp. 771-805.
- Alvares, Claudia e Dahlgren, Peter (2016). "Populism, Extremism and Media: Mapping na Uncertain Terrain". *European Journal of Communication*, Vol. 31 (1), pp. 46-57.
- Arter, David (2010). "The Breakthrough of Another West European Populist Radical Right Party? The Case of the True Finns". *Government and Opposition*, Vol. 45 (4), pp. 484-504.
- Azzarello, Stefania (2011). "Populist Masculinities – Power and Sexuality in the Italian Populist Imaginary". *University of Utrecht, Women's Studies Department, Institutum Studiorum Humanitatis, Women's Studies Department, Gemma Erasmus Mundus Master 'Women's and Gender Studies', Final Thesis*, pp. 1-116.
- Barr, Robert (2009). "Populists, Outsiders and Anti-Establishment Politics". *Party Politics*, Vol. 15 (1), pp. 29-48.
- Bartlett, Jamie, Birdwell, Jonathan and Littler, Mark (2011). "The Rise of Populism in Europe can be Traced Through online Behaviour – The New Face of Digital Populism". London: Demos.
- Bos, Linda et al. (2014). "The Impact of media coverage on right-wing populist parties: the role of issue ownership". *ECPR General Conference*, pp. 1-43.
- Bhui, Kamaldeep and Ibrahim Yasmin (2013). "Marketing the 'radical': Symbolic communication and persuasive technologies in jihadist websites". *Transcultural Psychiatry*, Vol. 50, N.º 2, pp. 216-234.



- Corduwener, Pepijn (2014). "The Populist Conception of Democracy beyond Popular Sovereignty". *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 10, Issue 4, pp. 423-437.
- Deiwiks, Christa (2009). "Populism". *Living Reviews in Democracy*, Center for Comparative and International Studies of the University of Zurich, pp. 1-9.
- Demertzis, Nicolas (2006). "Emotions and Populism". In Clarke, Simon *et al.* (eds.). *Emotion, Politics and Society*. London: Palgrave Macmillan (103-22).
- Dinç, Pinar (2016). "Mapping Populism: Definitions, Cases, and Challenges to Democracy". Istanbul Policy Center, At Sabanci University, pp. 1-16.
- Fukuyama, Francis (1989). The End of History? *National Interest*, Vol. 16, Summer, pp. 3-18.
- Gidron, Noam and Bonikowski, Bart (2013). "Varieties of Populism: Literature Review and Research Agenda". *Weatherhead Center for International Affairs*, Harvard University, Working Paper Series, N. 13-0004, pp. 1-38.
- Hawkins, Kirk and Riding, Scott and Mudde, Cas (2012). "Measuring Populist Attitudes". *CIDE/IPSA/C&M*, Committee on Concepts and Methods, Political Concepts, Working Paper Series, N. 55, January, pp. 1-35.
- Healy, Andrew J. and Malhotra, Neil and Mo, Cecilia H. (2009). "Personal Emotions and Political Decision Making: Implications for Voter Competence". *Stanford – Graduate School of Business*, Research Paper N. ° 2034, July, pp.
- Huntington, Samuel P. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster.
- Ionescu, Ghita and Gellner, Ernest (1969). *Populism: its Meaning and National Characteristics*. Oakland: University of California Press.
- Jansen, Robert S. (2011). "Populist Mobilization: A New Theoretical Approach to Populism". *Sociological Theory*, 29 (2), pp. 75-96.
- Kazin, Michal (1995). *The Populist Persuasion: An American History*. Ithaca: Cornell University Press.
- Laclau, Ernesto (2005). *On Populist Reason*. London: Verso.
- Martinelli, Alberto (2016). "Populism and the Crisis of Representative Democracy". In *Populism on the Rise: Democracies Under Challenge?* Milano: ISPI; pp. 13-32.
- Mendes, José (2005). "Só é Vencido quem deixa de lutar. Protesto e Estado Democrático em Portugal". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, N.º 72, Outubro, pp. 161-185.
- Moffitt, Benjamin and Tormey, Simon (2014). "Rethinking Populism: Politics, Mediatization and Political Style". *Political Studies*, Vol. 62, pp. 381-397.
- Mudde, Cas (2004). "The Populist Zeitgeist". *Government and Opposition*, Vol. 39 (4), pp. 442-563.
- Mudde, Cas (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mudde, Cas and Kaltwasser, Cristóbal (2012). *Populism in Europe and the Americas*. Cambridge: Cambridge University Press.



- Nestoras, Antonios (2016). "Is Information Warfare Breaching the European Parliament?" *Institute for European Studies*, Policy Brief, Issue 2016/12, May, pp. 1-2.
- Ostiguy, Pierre (2001). "Populism, Democracy, and Representation: Multidimensional Concepts and Regime Types in Comparative Politics", *Latin American Studies Association Meeting*, Washington DC, September 6-8, pp. 1-26.
- Panizza, Francisco (2005). *Populism and the Mirror of Democracy*. London: Verso.
- Piramo, Daniela di (2009). "Speak for me! How Populist Leaders Defy Democracy in Latin America". *Journal of Global Change, Peace and Security*, pp. 1-32.
- Plattner, Marc F. (2010). "Populism, Pluralism, and Liberal Democracy". *Journal of Democracy*, Vol. 21, N.º 1, January, pp. 81-92.
- Raadt, Jasper de and Hollanders, David and Krouwel, André (2004). "Conceptualising Populism – Analysing the Level and Type of Populism of Four European Parties". *Politologenetmaal*, workshop 'Kwaliteit van leven en politieke attitudes. Methodologische Vraagstukken en Empirische Analyses', Draft Paper, 27/28 May, pp. 1-25.
- Rico, Guillem e Guinjoan, Marc and Anduiza, Eva (2016). "The Emotional Underpinnings of Citizens' Populism: How Anger, Fear, and Sadness Affect Populist Attitudes and Vote Choice", *Universitat Autònoma de Barcelona*, pp. 1-28.
- Roberts, Kenneth M. (2006). "Populism, Political Conflict, and Grass-Roots Organization in Latin America". *Comparative Politics*, Vol. 38 (2), pp. 127-148.
- Rooduijn, Matthijs and Pauwels, Teun (2010). "Measuring Populism in Comparative Research – Two Content Analysis Methods Compared". *Politiciologenetmaal*, 27-28 May, Leuven, pp. 1-28.
- Sachs, Jeffrey D. (1990). "Conflito Social e Políticas Populistas na América Latina". *Revista de Economia Política*, Vol. 10, N.º 1 (37), janeiro-março, pp. 5-31.
- Sikk, Allan (2009). "Parties and Populism". *CEPSI – Centre for European Politics, Security & Integration*, UCL School of Slavonic and East European Studies, Working Paper 2009-02, pp. 1-15.
- Taggart, Paul (2000). *Populism*. Buckingham. Open University Press.
- Torre, Carlos de la (2007). "The Resurgence of Radical Populism in Latin America". *Constelations*, Vol. 14, N.º 3, pp. 384-397.
- Weili, Ye and Toomey (2017). "Chinese Nationalism, Cuber-Populism, and Cross-Strait Relations". *ISA International Conference in Hong Kong*, pp. 1-16.
- Weyland, Kurt (2001). "Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics". *Comparative Politics*, Vol. 34 (1), pp. 1-22.
- Winstedt, E. O. (1913). *Cicero – Letters to Atticus*. (Vol. II). London: William Heinemann.
- Wirth, Werner *et al.* (2016). "The appeal of populist ideas, strategies and styles: A theoretical model and research design for analyzing populist political communication".
- NCCR – National Centre of Competence in Research – Challenges to Democracy in the 21st Century, Working Paper N.º 88, pp. 1-60.



Zúquete, José P. (2016). "Era uma Vez o Populismo". *Relações Internacionais*, Junho, pp. 11-22.

## **DOS DIREITOS HUMANOS – EM ESPECIAL, OS CRIMES CONTRA A HUMANIDADE**

**Daniela Martins**

[danielamartins1995@gmail.com](mailto:danielamartins1995@gmail.com)

Licenciada em Direito na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, colaborando actualmente como assistente de investigação da Professora Doutora Patrícia GALVÃO TELES (membro da Comissão de Direito Internacional). As suas áreas de investigação centram-se no Direito Internacional, Direito Internacional do Mar e Direito Internacional dos Direitos Humanos.

### **Resumo**

No Mundo actual de devastação, em grande parte devido a conflitos armados e tragédias humanitárias, assim como ao fenómeno do terrorismo – que tem assolado as Sociedades do Oriente ao Ocidente – ganha relevo o papel dos Estados na concretização das obrigações que assumem em relação ao respeito, protecção e realização dos direitos humanos. Quanto aos actos terroristas, não há consenso sobre a sua possível inclusão no próprio conceito «crimes contra a Humanidade», apesar de alguns Autores manifestarem a sua concordância. Perante (ainda) a inexistência de uma Convenção sobre Crimes contra a Humanidade, tais crimes internacionais – merecedores do estatuto *jus cogens* -, criam obrigações em relação aos Estados, como seja a obrigação de investigação, punição e extradição. Releva ainda, neste contexto, a Responsabilidade de proteger (ou *R2P*) na medida em que o Estado tem a responsabilidade primária de proteger as populações dos crimes contra a Humanidade.

### **Palavras-chave**

Crimes contra a Humanidade, Direitos Humanos, Actos terroristas, Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Penal

### **Como citar este artigo**

Martins, Daniela (2018). "Dos direitos humanos – em especial, os crimes contra a Humanidade". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 9, Nº. 1, Maio-Outubro 2018. Consultado [online] data da última consulta, DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.9.1.5>

**Artigo recebido em 30 de Junho de 2017 e aceite para publicação em 31 de Janeiro de 2018**





## DOS DIREITOS HUMANOS – EM ESPECIAL, OS CRIMES CONTRA A HUMANIDADE

Daniela Martins

### I. Introdução

A definição de crimes contra a humanidade<sup>1</sup>, não isenta de controvérsia, tem sido fonte de incerteza e flutuação<sup>2</sup>, na medida em que (ainda) não existe uma Convenção sobre crimes contra a Humanidade. A Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas assumiu o projecto de uma Convenção sobre crimes contra a Humanidade para fazer face à lacuna que parece existir no ordenamento jurídico internacional. "The most frequently-mentioned candidate for rewriting is the 'policy element', which is seen by many scholars and jurists as an unnecessary impediment to prosecution."<sup>3</sup> – de facto, a actual multiplicação de actos terroristas tem motivado a discussão do estatuto de tais actos. O terrorismo não está incluído no art. 7.º do Estatuto de Roma do TPI<sup>4</sup>. As decisões recentes do Tribunal Internacional Penal para a Jugoslávia (ICTY) e Ruanda (ICTR) têm reafirmado que os crimes contra a Humanidade podem ser desconectados dos conflitos armados e que o requisito da conexão estatal não é absoluto, desde que uma política organizacional possa ser estabelecida.

Os actos proibidos nos termos do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional dizem respeito à violação dos direitos humanos<sup>5</sup> fundamentais, como o direito à vida e

<sup>1</sup> O termo *crimes de guerra* "was selected by U.S. Supreme Court Justice Robert Jackson, the chief U.S. prosecutor at Nuremberg and the head of the American delegation to the London Conference that framed the Charter. Jackson consulted with the great international law scholar Hersch Lauterpacht, but they decided to leave their deliberations unrecorded, apparently to avoid courting controversy. In 1915, the French, British, and Russian governments had denounced Turkey's Armenian genocide as "crimes against civilization and humanity," and the same phrase appeared in a 1919 proposal to conduct trials of the Turkish perpetrators", David Luban; "A Theory of Crimes Against Humanity", *The Yale Journal of International Law*, Vol. 29, 2004, p. 86

<sup>2</sup> A título de exemplo, veja-se o conceito de "ataque sistemático" relativamente ao qual não há convergência, uma vez que os instrumentos internacionais têm diferido os seguintes termos: o estatuto do ICTY, adoptado em 1993, requer a existência de conflito armado; o estatuto do ICTR, adoptado um ano mais tarde, prescinde do requisito do conflito armado mas requer um motivo discriminatório. O Estatuto do TPI, adoptado em 1998, apenas requer um Estado ou organização política.

<sup>3</sup> Darryl ROBINSON; "The draft Convention on Crimes against Humanity: What to do with thee Definition", 2014, p.3. Disponível em: <http://regnet.anu.edu.au/sites/default/files/uploads/2015-08/CAH%20What%20to%20Do%20with%20the%20definition%20Robinson%202014%2011%20later%20revs.pdf>

<sup>4</sup> Vide UN Doc. A/CONF.183/C.1/L.27, disponível em: [http://legal.un.org/icc/rome/proceedings/E/Rome%20Proceedings\\_v1\\_e.pdf](http://legal.un.org/icc/rome/proceedings/E/Rome%20Proceedings_v1_e.pdf)

<sup>5</sup> Os direitos humanos apresentam-se como uma categoria jurídica. Cada direito humano constitui um determinado tipo de *standard* normativo e implica uma relação de Direito Público entre seres humanos e autoridades normativas com vista a prosseguir os valores fundamentais e a proteger as necessidades contra a interferência das autoridades públicas (dimensão vertical). A estrutura típica de um Direito Humano contém um sujeito, um objecto e um conteúdo. Vide para um maior aprofundamento Ana Maria Guerra Martins, *Direito Internacional dos Direitos Humanos - relatório*, Almedina, 2016, p 83 ss. Sobre a diferença entre direitos humanos e direitos fundamentais, Vide Robert Alexy; "Constitutional Rights and Constitutional Review"; *Palestra proferida na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra* (30 de outubro de 2012). Disponível em: [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/jsb\\_ma\\_16920.docx](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/jsb_ma_16920.docx). Explica o Autor que "[t]he importance of constitutional rights stems from the fact that constitutional rights



o direito a não ser torturado (este último tem como consequência a proibição da tortura enquanto garantia) – que assumem o carácter de normas peremptórias de Direito Internacional –, assim como outras particulares ofensas concernentes a específicos direitos humanos (v.g. proibição da discriminação racial). Como afirma Hans-Peter Kaul<sup>6</sup>, os crimes contra a Humanidade violam directamente direitos fundamentais, podendo afectar indirectamente o gozo de quase todos os direitos humanos e liberdades. São crimes tão graves que “a moral and arguably legal duty arises to end the criminal conduct”<sup>7</sup>: Estados têm assim obrigações em relação a direitos humanos e liberdades, como o respeito pelos mesmos e a abstenção de actos violadores, assim como a sua protecção<sup>8</sup>.

## II. Crimes contra a Humanidade enquanto violação de Direitos Humanos

*“Crimes against humanity that are so heinous-so horrible-that are viewed as an attack on the very quality of being human”<sup>9</sup>*

O termo *crimes contra a Humanidade* ganhou fôlego no pós 2ª Guerra Mundial<sup>10</sup> – assim, em consonância com a própria protecção internacional dos direitos humanos que apenas se veio a realizar após tal período “como reacção às atrocidades e às violações de direitos humanos cometidas, em especial, pelo regime hitleriano”<sup>11</sup>. Sienta David

---

are rights that have been recorded in a constitution with the – subjective or objective – intention of transforming human rights into positive law, in other words, the intention of positivizing human rights *qua* moral rights.”

<sup>6</sup> Cfr. Hans-Peter Kaul, Judge and Second Vice-President of the International Criminal Court, at the international conference “The protection of Human Rights through the International Criminal Court as a Contribution to Constitutionalization and Nation – Building”, 2011. Disponível em: [https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/2C496E38-8E14-4ECD-9CC9-5E0D2A0B3FA2/282947/FINAL\\_Speech\\_Panel1\\_HumanRightsandtheInternational.pdf](https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/2C496E38-8E14-4ECD-9CC9-5E0D2A0B3FA2/282947/FINAL_Speech_Panel1_HumanRightsandtheInternational.pdf)

<sup>7</sup> Vide, por todos, David Scheffer; “Crimes Against Humanity and the Responsibility to Protect” in Leila NADYA SADAT (ed.); *Forging a Convention for Crimes Against Humanity*, Cambridge, 2011, p. 305

<sup>8</sup> Como refere María Luísa Piqué, no campo dos Direitos Humanos, há uma obrigação negativa que obriga os Estados a respeitar os direitos ou a abster-se de os reprimir (obrigação de resultado), enquanto há outra obrigação, dita, positiva, que obriga à acção dos Estados “to ensure rights, or to take measures in order to secure human rights” (obrigação de conduta); “Beyond Territory, Jurisdiction, and Control: Towards a Comprehensive Obligation to Prevent Crimes Against Humanity” in Morten Bergsmo e Song Tianying (eds.); *On The Proposed Crimes Against Humanity Convention*, Torkel Opsahl Academic EPublisher, Brussels, 2014, p. 143

<sup>9</sup> Cfr. Sean D. Murphy, “New Mechanisms for Punishing Atrocities Committed in Non-International Armed Conflicts”, *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 298, 2015, p. 299

<sup>10</sup> A protecção do ser humano pelo Direito Internacional teve lugar ainda antes da 2ª Guerra Mundial. São manifestações de tal protecção a intervenção humanitária, a inclusão de disposições relativas à protecção de certos direitos em determinados Estados, os regimes particulares de protecção convencional que se dirigiam às vítimas de conflitos armados, entre outros aspectos. No entanto, a protecção internacional dos direitos humanos apenas veio a realizar-se na sua plenitude após a 2ª Guerra Mundial, momento a partir do qual se assiste ao reconhecimento dos direitos humanos com carácter global e universal – assim, da barbárie cometida pela Alemanha nazi ascendeu a noção moderna de direitos humanos e o desenvolvimento da justiça internacional.

<sup>11</sup> Assim Ana Maria Guerra Martins; *Direito Internacional dos Direitos Humanos - relatório*, Almedina, 2016, p. 100.

Vide também Hannah Arendt, que descreve o Holocausto como um novo crime, um crime contra a Humanidade, no sentido de um crime contra o estatuto de ser humano, contra a sua própria natureza; *Eichmann in Jerusalem: A report on the banality of evil*, 1965, p. 268



Luban<sup>12</sup> que a expressão “crimes contra a Humanidade”, conceito que nos propomos abordar, sugere que as ofensas são cometidas não apenas contra as pessoas e as respectivas comunidades, mas contra toda a Humanidade (independentemente da sua comunidade). “Humanity means both the quality of being human-humanness-and the aggregation of all human beings-humankind”<sup>13</sup>, por isso os crimes contra a Humanidade apresentam-se-nos como um ataque à qualidade de ser pessoa, qualidade essa que exige do Estado de Direito e da Comunidade Internacional o respeito, a protecção e a promoção de um conjunto ineliminável de direitos humanos ou fundamentais associados impreterivelmente a essa existência<sup>14</sup>.

A razão da formulação desta particular ofensa, ínsita pela primeira vez, na al. c) do art. 6.º da Carta do Tribunal de Nuremberga de 1945<sup>15</sup>, surge da ausência, no direito internacional, de uma norma que abrangesse crimes contra a própria população<sup>16</sup>. Ao contrário da consagração normativa do crime de genocídio, que se desenvolveu através de um tratado, até à adopção do Estatuto do Tribunal Penal Internacional<sup>17</sup>, os crimes contra a Humanidade foram em grande parte o produto do direito internacional costumeiro. Neste seguimento, a criação do TPI (nível universal) foi um marco fundamental na protecção dos direitos humanos.<sup>18</sup> Note-se que a nível regional é de destacar a adopção a 27 de Junho de 2014, sob a égide da União Africana, o Protocolo

<sup>12</sup> Cfr. David Luban; *A Theory of Crimes...* op. cit. pág. 86

<sup>13</sup> Cfr. David Luban; *A Theory of Crimes...* op. cit. pp. 86-87

<sup>14</sup> Nisso se baseia a tese segundo a qual o fundamento dos Direitos Humanos se baseia na ideia da dignidade da pessoa humana. A dignidade é a qualidade que define a essência da pessoa humana, ou ainda, é o valor que confere humanidade ao sujeito. A ideia da dignidade deve, pois, garantir a liberdade e a autonomia do sujeito. De acordo com o 1.º parágrafo do Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (1948), a dignidade é entendida como inerente e universal a todos os membros da Comunidade humana. Tanto o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) como o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) afirmam nos seus segundos parágrafos preambulares que a dignidade funda os Direitos Humanos. Também a CDFUE contém como porta de entrada para o sistema de direitos fundamentais da União Europeia a inviolabilidade da dignidade do ser humano, nos termos do seu art. 1.º, na qual se ancoram todos os outros direitos, como o direito à vida ou a proibição da tortura. O primeiro momento histórico em que a dignidade da pessoa humana foi recepcionada como princípio constitucional foi na Carta Constitucional da República Alemã de 1949 – a partir desse marco histórico, a constitucionalização da dignidade da pessoa humana arreigou-se a várias constituições contemporâneas.

<sup>15</sup> Segundo Antonio Cassese, este artigo visava o julgamento e a punição das atrocidades mais repugnantes, isto é, daqueles actos susceptíveis de subverter o sentido do princípio da dignidade da pessoa humana; «Genocide». In Antonio Cassese, P. Gaeta e J. Jones (eds.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, Vol. I, Oxford University Press, 2002, p. 335 ss

O requisito, presente nesse artigo, de se tratar de um acto que devesse ser cometido antes ou durante a guerra serviu para limitar o escopo do preceito (e, assim, da jurisdição do Tribunal).

<sup>16</sup> Como resultado desta ausência, as atrocidades cometidas durante a II Guerra Mundial pelos Nazis contra os Judeus e outros civis, apenas poderiam ser processados como ofensas individuais ou colectivas nos termos do Direito Penal alemão. Segundo Ilias Bantekas e Lutz Oette, “[t]his outcome, however, would have been absurd given that the Holocaust was much more than simply the accumulation of multiple offences and could not in any way be left to the devices of ordinary criminal law”; *International Human Rights – Law and Practice*, Cambridge University press, 2013, p. 709.

<sup>17</sup> Note-se que o TPI assume um carácter limitado e secundário na sua intervenção em razão de não existir uma reserve de jurisdição internacional em matéria de certos crimes (Princípio da complementaridade e subsidiariedade) – o Tribunal intervém a título subsidiário, quando a jurisdição nacional não assegura uma investigação e julgamento adequados.

<sup>18</sup> Cfr. Paula Escameia; “Prelúdios de uma Nova Ordem Mundial: O Tribunal Penal Internacional, Revista Nação e Defesa”, *Instituto da Defesa Nacional*, nº104-2ª série, 2003, p.25.

Vide Leila Nadya Sadat, que escreveu: “[g]iven the centrality of charges of crimes against humanity to the successful prosecution of atrocity crimes, the ICC’s treatment of crimes against humanity will therefore be critically important. Moreover, because the ICC is a permanent court with the capacity to intervene in ongoing situations (even prior to the outbreak of conflict in some cases), the Court’s prosecutions of crimes against humanity may assume a preventive role at the ICC that similar prosecutions could never have assumed at the ad hoc tribunals”.<sup>18</sup> Cfr. Leila Nadya Sadat; “Crimes Against humanity in the modern age”; *The American Journal of International Law*, Vol. 107, 2013, p. 334



sobre as Alterações ao Protocolo Relativo ao Estatuto do Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos<sup>19</sup> – cuja entrada em vigor se encontra pendente. Tal Protocolo visa dotar tal Tribunal de uma secção relativa ao direito internacional penal com competência para julgar, designadamente, crimes contra a Humanidade.

Os condicionalismos impressos no Estatuto de Roma (como a falta de inclusão do princípio da universalidade)<sup>20</sup> tornam a tarefa do TPI intrinsecamente difícil. No entanto, a inclusão do princípio da universalidade na nova Convenção sobre crimes contra a Humanidade poderá consubstanciar um grande avanço ao nível da cooperação inter-estatal na punição de tais graves violações de Direito Internacional, através do estabelecimento de uma jurisdição mais efectiva do TPI. Na verdade, “[e]nquanto o TPI não for um Tribunal verdadeiramente universal (se é que algum dia o poderá vir a ser), a sua jurisdição ‘parcial’ ou ‘incompleta’ continuará a ser um desafio”<sup>21</sup>.

Os Crimes contra a Humanidade encontram-se definidos no art. 7.º do Estatuto de Roma do TPI. Segundo o n.º1 do preceito, “entende-se por «crime contra a Humanidade» qualquer um dos actos seguintes, quando cometido no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque: a) Homicídio<sup>22</sup>; b) Extermínio; c) Escravidão; d) Deportação ou transferência à força de uma população; e) Prisão ou outra forma de privação da liberdade física grave, em violação das normas fundamentais do direito internacional; f) Tortura<sup>23</sup>; g) Violação, escravatura sexual, prostituição forçada, gravidez à força, esterilização à força ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável; h) Perseguição de um grupo ou colectividade que possa ser identificado, por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos ou de sexo, tal como definido no n.º 3, ou em função de outros critérios universalmente reconhecidos como inaceitáveis em direito internacional, relacionados com qualquer acto referido neste número ou com qualquer crime da competência do

<sup>19</sup> Disponível em: [http://au.int/sites/default/files/treaties/7804-treaty-0045\\_-\\_protocol\\_on\\_amendments\\_to\\_the\\_protocol\\_on\\_the\\_statute\\_of\\_the\\_african\\_court\\_of\\_justice\\_and\\_human\\_rights\\_p.pdf](http://au.int/sites/default/files/treaties/7804-treaty-0045_-_protocol_on_amendments_to_the_protocol_on_the_statute_of_the_african_court_of_justice_and_human_rights_p.pdf)

Veja-se ainda Patrícia Galvão Teles e Daniela Martins; “Tribunal Penal Internacional – Desafios Atuais”, *Relações Internacionais*, Instituto Português de Relações Internacionais, Vol. 54, Junho 2017, p. 28 ss.

<sup>20</sup> A competência não é universal dado que se restringe, em princípio, aos Estados que ratificaram o estatuto de Roma. O TPI não julga todos os autores de crimes contra a Humanidade: o Tratado de Roma dispõe que a jurisdição do TPI está limitada aos crimes cometidos no território do Estado-Parte ou por nacionais seus. Contudo, no projecto de artigos que poderão compor uma futura Convenção sobre Crimes contra a Humanidade, propõe-se que os Estados exerçam jurisdição não apenas em relação aos crimes perpetrados nos seus territórios ou pelos seus nacionais, mas também por não nacionais no estrangeiro, que se encontrem no território do aludido Estado Parte. Tal constitui um grande avanço no caminho da protecção dos direitos humanos. Salienta Dire Tladi, “[p]erhaps the central element of the ILC project will be the obligation to prosecute or extradite, a legal principle known as *aut dedere aut judicare*. The *aut dedere aut judicare* obligation, broadly stated, obliges a state to prosecute offenders *present in its territory or, if it is unable or unwilling to do so, to extradite the offender to a state that is willing to do so*”; *Complementary and cooperation in international criminal justice, Assessing initiatives to fill the impunity gap*: paper 227, Institute For Security Studies, 2014. Disponível em: <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/Paper277.pdf>

<sup>21</sup> Cfr. Patrícia Galvão Teles; “O Tribunal Penal Internacional e a evolução da ideia do combate à impunidade: uma avaliação 15 anos após a Conferência de Roma”, *Janus.Net*, Universidade Autónoma de Lisboa, Vol. 5, nº2, Novembro 2014-Abril 2015, p.4

<sup>22</sup> “Events like the 11th September attacks could be prosecuted under this heading. The acts were multiple and coordinated, causing the death of thousands of people, in furtherance of Al Qaeda’s terrorist policy against the United States. Thus, they were ‘systematic’”, Roberta ARNOLD; *The prosecution of Terrorism as a Crime...op. cit.* pág. 994

<sup>23</sup> O terrorismo também pode ser abarcado nesta alínea, pois tal preceito omite o requisito da conexão “to a public official”. *Idem*.



Tribunal; i) Desaparecimento forçado de pessoas; j) Crime de apartheid; k)<sup>24</sup> Outros actos desumanos de carácter semelhante que causem intencionalmente grande sofrimento, ferimentos graves ou afectem a saúde mental ou física.”. Sugere Charles Chernor Jallow, insatisfeito com a definição, que se reformule a mesma através de uma emenda ao estatuto de Roma<sup>25</sup>.

O n.º 2 deste artigo apresenta-nos um conjunto de definições que têm como principal propósito a delimitação das condutas tipificadas pelo n.º 1. Interroga Andrew Clapham, “if such acts are already violations of human rights law, what is the added value of criminalising them at the international level?”<sup>26</sup> A criminalização internacional possibilita o julgamento do indivíduo perante um Tribunal Internacional<sup>27</sup>. Mas o que justificará, *ab initio*, a criminalização de tais actos? Bassiouni<sup>28</sup> foi um dos primeiros Autores a adiantar uma base doutrinal para a criminalização internacional. Aquelas ofensas, segundo o Autor, afectam interesses internacionalmente significativos, constituindo uma ameaça à paz e segurança mundiais, tendo implicações transnacionais. Por isso mesmo existe um interesse universal na repressão desses crimes o que resulta, em princípio, na jurisdição universal.

*Crimes contra a humanidade* definem-se, então, como um “ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque” (n.º1 do art. 7.º do Estatuto de Roma do TPI). O conceito de “ataque” pressupõe, nos termos das als. a), b), c), d) e e), que essas ofensas tomadas em conjunto (isto é, cumulativas), dão forma e existência a uma política governamental contra um grupo civil alvo.

Os **elementos objectivos** dos crimes contra a Humanidade encontram-se definidos nas als. a) a k) do n.º1. Exige-se que as ofensas revistam um carácter sistemático, devendo ser consentidas pelo Estado, Governo ou Entidade que esteja no comando. Neste ponto, é controversa<sup>29</sup> a natureza dos actos terroristas<sup>30</sup>, cometidos por *non-State actors* – serão estes passíveis de serem considerados agentes de crimes contra a

<sup>24</sup> Vide Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind, International Law Commission Report, 1996, p. 47 Disponível em: [http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/a\\_cn4\\_I532.pdf&lang=EF](http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/a_cn4_I532.pdf&lang=EF): os actos inumanos devem ser “which severely damage physical or mental integrity, health or human dignity, such as mutilation and severe bodily harm.”

<sup>25</sup> Cfr. Charles Chernor Jallow; “What Makes a Crime Against Humanity a Crime Against Humanity”, *American University International Law Review*, Vol. 28 No. 2, 2013, p. 435

<sup>26</sup> Cfr. Andrew Clapham; “Human Rights and International Criminal Law” in William SCHABAS, *The Cambridge Companion to International Criminal Law*, Cambridge University Press, p. 6

<sup>27</sup> Cfr. Andrew Clapham; *Human Rights and International...op. cit.* pág. 7

<sup>28</sup> Cfr. Cherif Bassiouni; “The Penal characteristics of conventional international criminal law”, *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 15, No. 1, 1983, p. 30 ss

<sup>29</sup> Vide, sobre a questão em debate, Michael P. Scharfe Michael A. Newton: “Assuming that non-State actors are in fact legally capable of committing crimes against humanity, the acts of any large-scale group such as the Mafi a, organized narcotrafficking or terrorist organization, or even a gang capable of committing ‘widespread or systematic crimes’ would be sufficiently covered by the specifically listed categories of crimes against humanity. In such a case, there is no need to list terrorism as a separate crime against humanity; rather, the specific act is already covered in the crimes against humanity of murder, persecution, or other identifiable crime.”; *Terrorism and Crimes Against Humanity...op. cit.* pág. 275

<sup>30</sup> “[T]errorist attacks have usually been defined as serious offences, to be punished under national legislation by national courts. The numerous international treaties on the matter oblige the contracting states to engage in judicial cooperation for the repression of these offences. In my opinion, it may be safely contended that, in addition, at least trans-national, state-sponsored or state-condoned terrorism amounts to and international crime and is already contemplated and prohibited by international customary law as distinct category of such crimes.”, *assim* Antonio Cassese; “Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law”; *European Journal of International Law*, 2001, p. 994



Humanidade? Há duas formas pelas quais tal ofensa (terrorismo) pode ser tomada em conta como Crime contra a Humanidade: como uma das sub-categorias de crimes contra a Humanidade ou como “acto inumano” (al. k)). Assim, se pronunciou Roberta ARNOLD<sup>31</sup>, para quem a vantagem de incluir o terrorismo numa das sub-categorias prende-se com o facto das mesmas poderem ser cometidas por todos, incluindo actores não-Estatais e “[s]econdly, a wide range of victims is covered, including every person who is not performing de facto combating functions, independently from his or her nationality.” Michael A. Newton e Michael P. Scharf são da opinião de que “[e]xpanding the corpus of crimes against humanity [to terrorism] could provide a harmonized legal framework applicable in both times of armed conflict or peace”<sup>32</sup>. Diz Kai Ambos que “[t]he intentional killing of more than 100 people constitutes the required single act of murder. As a consequence, the ICC has jurisdiction *ratione materiae*, without controversial.”<sup>33</sup> De facto, o Autor aponta duas bases de exercício da jurisdição pelo TPI sobre tais actos: 1) o princípio da personalidade activa (existe quanto a alguns membros do ISIS que são nacionais de Estados-Parte do TPI, cfr. a al. b) do n.º2 do art. 12.º); 2) o princípio da territorialidade (al. a) do n.º2 do art. 12.º) – requer-se uma certa ligação territorial do Estado onde a ofensa foi cometida, entendendo-se que tal ligação existe quando o perpetrador é residente nesse mesmo Estado (parte do Estatuto do TPI). Mas no caso do ISIS, os actores não têm território fixo ou têm uma ligação a países terceiros (como sejam o Iraque, Líbia, Turquia). O Autor sugere, todavia, que é necessário o requisito de uma suficiente ligação territorial a um Estado-membro – como quando o acto (ou os seus efeitos) é produzido num Estado-parte. Há quem defenda<sup>34</sup>, portanto, que subsumir o terrorismo à categoria de crimes contra a Humanidade levaria a diluir a *lex specialis* à *lex generalis*, pelo que seria preferível estabelecer o terrorismo como uma categoria separada de crime transnacional. Para Bassiouni, as únicas entidades passíveis de praticar actos que adquiram o estatuto de crimes contra a Humanidade – que não o Governo – são as que detenham elementos de soberania estatal – Gestapo, KGB<sup>35</sup>. Trata-se, assim, de uma visão restritiva da expressão “organização política” como incluindo apenas o Governo, excluindo actores não estatais<sup>36</sup>. Contrariamente, uma expansão do escopo da jurisdição universal àqueles actores não estatais é aplaudida por alguns Autores, entre os quais James Fry<sup>37</sup>.

Perante a falta de consenso relativamente à integração do crime de terrorismo no catálogo dos crimes contra a Humanidade, é de notar ainda que “[o] combate [ao terrorismo] vem suscitar dois problemas complexos no que diz respeito à problemática

<sup>31</sup> Assim, Roberta ARNOLD; “The prosecution of terrorism as a crime against Humanity”, *ZaoRV*, Vol. 64, 2004, p. 994 e 999

<sup>32</sup> Cf. Michael A. Newton e Michael P. Sharf; “Terrorism and Crimes Against Humanity” in Leila Nadya Sadat (ed.); *Forging a Convention for Crimes Against Humanity*, Cambridge University Press, 2011, p. 272

<sup>33</sup> Sobre a jurisdição do TPI quanto a actos terroristas *Vide* Kai Ambos; “The new enemy of mankind: The jurisdiction of the ICC over members of ‘Islamic State’”; *Blog of the European Journal of International Law*, 2016, para. 2 e 3. Disponível em: <https://www.ejiltalk.org/the-new-enemy-of-mankind-the-jurisdiction-of-the-icc-over-members-of-islamic-state/>.

<sup>34</sup> Neste sentido, Ben Saul; “Reasons for defining and criminalizing ‘terrorism’ in international law”, The University of Sydney, Legal Studies Research Paper No. 08/121, 2008, p. 248

<sup>35</sup> *Vide* também William A. Schabas; “State Policy As An Element of International Crimes”, *Journal of Criminal Law and Criminology*, Vol. 98, No. 3, 2008, pp. 953, 973

<sup>36</sup> A Jurisprudência do Tribunal Penal Internacional para a Jugoslávia aceitou a possibilidade de *non-State actors* serem julgados pelo cometimento de crimes contra a Humanidade – veja-se, a título de exemplo, o International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, *Tadić*, 1997, para. 654

<sup>37</sup> *Vide* James Fry; “Terrorism as a Crime Against Humanity and Genocide: The backdoor to universal jurisdiction”, *UCLA Journal of International Law & Foreign Affairs*, Vol. 7, 2002, p. 197 ss.



dos direitos humanos: por um lado o direito da população civil em ver reforçada a sua própria segurança, por outro lado o direito à proteção dos direitos humanos fundamentais, que deve ser assegurada mesmo aos alegados terroristas. Há que estabelecer um equilíbrio entre os direitos humanos das vítimas e dos suspeitos de terrorismo e os direitos dos cidadãos em geral, que podem ver as suas liberdades fundamentais afetadas e restringidas pelas medidas tomadas em nome da luta contra o terrorismo"<sup>38</sup>, nota Patrícia Galvão Teles.

Quanto aos **elementos subjectivos**, realce-se que de acordo com os princípios gerais de direito internacional, o elemento subjectivo dos crimes contra a Humanidade pode ser dividido em dois momentos distintos: o conhecimento/consciência do contexto mais alargado em que o crime é praticado, isto é, de que aquelas ofensas são parte de uma política de abusos sistemática, generalizada e de larga escala; e a necessidade de verificação de uma intencionalidade relativamente à prática da ofensa subjacente. Assim, a responsabilidade individual para crimes contra a humanidade não se limita ao facto de uma pessoa cometer crimes de alcance generalizado ou sistemático. Requer-se que o perpetrador tenha *conhecimento* do contexto geral no qual o crime foi cometido, conhecimento que deve ser combinado com o *dolo*. No que concerne a crimes contra a Humanidade não se exige, quanto ao elemento volitivo, intenção, admitindo-se qualquer modalidade de dolo (também o necessário e o eventual).

Trata-se de crimes internacionais praticados directamente contra a população civil que adquire uma certa proporção/escala que ultrapassa o chamado crime com intento puramente particular/privado, podendo ser cometido no território de um único Estado ou nas fronteiras. Finalmente, o crime diz respeito aos mais odiosos actos de violência e perseguição conhecidos pela humanidade.

***De acordo com o atrás referido, podem considerar-se Requisitos para a consideração de um crime como crime contra a Humanidade:***

- i) *Actos cometidos de forma generalizada ou sistemática*<sup>39</sup>- Tratam-se de requisitos alternativos. A noção de ataque tem sido desenvolvida na jurisprudência. Veja-se o caso *Nahimara et al.*<sup>40</sup> em que o Tribunal Penal Internacional para Ruanda citou o caso *Kunerac et al.* de modo a concretizar aquela noção que considera consubstanciar-se no curso de condutas que envolvam a comissão de actos de violência. Conclui o Tribunal que um ataque contra a população civil significa uma actuação violenta contra a população civil, ou algum tipo de tratamento referido nos sub parágrafos a) a i) do art. 7.º.

Requer-se que o ataque seja generalizado na medida em que interfira com um grande número de pessoas (multiplicidade de vítimas, o que exclui actos isolados de violência). O ataque deve ser sistemático, o que significa que deve ser cometido de acordo com um plano pré-concebido, cuja implementação do

<sup>38</sup> Cfr., por exemplo, Patrícia Galvão Teles, "Terrorismo e Direitos Humanos", *Janus.Net*, 2003 § 1

<sup>39</sup> Entende-se que os requisitos são disjuntivos. A prática do TPI tem reafirmado esse carácter – *Vide Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Republic of Kenya*, Pre-Trial Chamber, ICC-01/09, Mar. 31, 2010, para. 94

<sup>40</sup> International Criminal Tribunal for Rwanda, *Nahimara et al.* (Case No. ICTR-99-52-A), Judgement, 28-Nov. 2007, para. 916. Disponível em: <http://cld.unmict.org/assets/filings/90-ICTR-99-52-2079-4-MEDIA-NAHIMANA-ET-AL-APPEALS-JUDGEMENT.pdf>



plano ou política deve resultar na comissão repetida e contínua de actos desumanos.

- ii) *Actos cometidos contra qualquer população civil*- De facto, o requisito de “população civil” tem sido alvo de debate, em grande parte devido às dificuldades em transpor as noções de Direito Internacional Humanitário<sup>41</sup>. Se se concordar com um *approach* baseado na óptica dos direitos humanos, tal garantirá um leque de direitos positivos a todos os indivíduos independentemente do respectivo estatuto que lhes esteja subjacente. Debate-se, em especial, se aquele termo deve ser interpretado de um modo amplo ou restrito – uma vez que o Estatuto de Roma é omissivo quanto a essa questão. Leila Nadya Sadat<sup>42</sup> sugere que o termo “população civil” deva assumir um significado autónomo, e não enquanto mero desdobramento do significado do Direito Internacional Humanitário, pois qualquer pessoa está protegida contra ataques à sua vida pela protecção que o direito à vida lhe confere. Para a Autora, o Tribunal não deve apenas analisar o estatuto formal de vítima (enquanto civil) na acepção do Direito Internacional Humanitário, mas tendo em conta a situação real do indivíduo ou da população alvo de abuso – posição que subscrevemos e que garante, segundo Leila Nadya Sadat, a abolição tendencial da divisão artificial entre pessoas protegidas e pessoas não protegidas durante a Guerra e a Paz<sup>43</sup>.

A noção de “população civil” deve, então, ser interpretada amplamente – “[a]n attack can be committed against any civilian population, regardless of their nationality, ethnicity or any other distinguishing feature, and can be committed against either national or foreign populations.”<sup>44</sup> O conceito de população civil “is much broader than the four groups enumerated in the Genocide Convention”<sup>45</sup><sup>46</sup>. Entendem Steven Ratner, Jason Abrams e James Bischoff que tal requisito sugere que mesmo os actos mais atrozes, como alguns ataques terroristas, não são crimes contra a Humanidade, mesmo quando são isolados<sup>47</sup>, o que é criticável para os Autores na medida em que confina o escopo dos crimes contra a Humanidade.

<sup>41</sup> Pode ler-se, por exemplo, no caso *Bemba* (*The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*, ICC- 01/05-01/08) que a população civil inclui todas as pessoas que são civis em oposição aos membros das forças armadas e outros combatentes legítimos.

<sup>42</sup> Cfr. Leila Nadya Sadat; “Putting Peacetime First: Crimes against Humanity and the Civilian population requirement”, *Emory International Law Review*, Vol. 31, 2017, p. 206

<sup>43</sup> *Idem*, p. 207.

<sup>44</sup> *First Report of the Special Rapporteur on Crimes Against Humanity*, Sean MURPHY, para. 135

<sup>45</sup> Cfr. Ilias Bantekas e Lutz Oette; *International Human Rights...op. cit.* pág. 710

<sup>46</sup> Entende o Tribunal, no caso *Kunarac*, que: “the use of the word ‘population’ does not mean that the entire population of the geographical entity in which the attack is taking place must have been subjected to that attack. It is sufficient to show that enough individuals were targeted in the course of the attack, or that they were targeted in such a way as to satisfy the Chamber that the attack was in fact directed against a civilian ‘population’, rather than against a limited and randomly number of individuals.”; *ICTY Prosecutor v. Kunarac and Others*, 2002, para. 63

<sup>47</sup> Assim Steven R. Ratner, Jason S. Abrams e James L. Bischoff; *Accountability for human rights atrocities in international law – Beyond the Nuremberg Legacy*, 3d Edition, Oxford University Press, 2009, p. 79



iii) *Actos derivados da instigação ou direcção do governo ou de qualquer outra organização política (policy element)*<sup>48</sup>- A Comissão de Direito Internacional decidiu incluir tal requisito de modo a incluir actos inumanos cometidos por pessoas privadas sem envolvimento estatal.<sup>49</sup> A al. a) do n.º 2 do art. 7.º do Estatuto de Roma do TPI manifesta essa orientação. Tal preceito contempla expressamente o cometimento de crimes contra a Humanidade por perpetradores não estatais. A jurisprudência do TPI sugere que a expressão "organização política" inclui "any organization or group with the capacity and resources to plan and carry out a widespread or systematic attack."<sup>50 51</sup>

iv) *Conhecimento do ataque*- o autor do acto deve cometê-lo com conhecimento do mesmo.

Criminalizar este tipo de comportamentos pressupõe obrigações dos Estados na prevenção<sup>52</sup> dos mesmos (assim como a obrigação de puni-los). O Estado<sup>53</sup> está obrigado a **proteger**<sup>54</sup> todos os Direitos fundamentais, desde logo porque

<sup>48</sup> Em 1995, a Comissão de Direito Internacional discutiu o debate em torno da questão de saber se se poderiam incluir actos de *non-State actors* como passíveis de incriminação enquanto crimes contra a Humanidade, no qual segundo alguns membros tal não seria possível. Contudo, a jurisprudência do Tribunal Penal Internacional para a Jugoslávia aceitou a possibilidade de *non-State actors* serem julgados por crimes contra a Humanidade - *Vide* caso *Tadić*, 1997 "the law in relation to crimes against humanity has developed to take into account forces which, although not those of the legitimate government, have de facto control over, or are able to move freely within, defined territory", para. 654

Darryl ROBINSON identificou quatro teorias relativamente a este requisito. Para o efeito, *Vide* «Essence of Crimes Against Humanity Raised at ICC», *Blog of The European Journal of International Law*, 2011. Disponível em: <http://www.ejiltalk.org/essenceof-crimes-against-humanity-raised-by-challenges-at-icc>

<sup>49</sup> Primariamente, a Comissão de Direito Internacional definiu crimes contra a Humanidade como "Inhuman acts such as murder, extermination, enslavement, deportation or persecutions, committed against any civilian population on social, political, racial or cultural grounds by the authorities of a State or by private individuals acting at the instigation or with the toleration of such authorities"; Report of the International Law Commission on the work of its sixth session, *Yearbook of the International Law Commission*, 1954, vol. II, p. 150. Mais tarde, definiu como "any of the following acts, when committed in a systematic manner or on a large scale and instigated or directed by a Government or by an organization or group", ILC Report, 1996, p. 47

<sup>50</sup> Cfr. *First report on crimes against humanity*, Sean MURPHY, para. 147

<sup>51</sup> "Such a policy may be made either by groups of persons who govern a specific territory or by any organization with the capability to commit a widespread or systematic attack against a civilian population.", International Criminal Court, *Katanga Case* (ICC-01/04-01/07) between The Prosecutor v. Germain Katanga, 2008, para. 396. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/drc/katanga>

<sup>52</sup> Os Estados têm o dever de respeitar, proteger e realizar os direitos fundamentais. Os Direitos fundamentais garantem juridicamente o acesso individual a bens que, pela sua importância para a dignidade da Pessoa humana, desenvolvimento da personalidade, autonomia, liberdade e bem-estar das pessoas, a CRP e os demais instrumentos internacionais entenderam merecedores e protecção máxima. A consagração constitucional dos Direitos Fundamentais tem um sentido jurídico muito preciso: ela impõe sempre ao Estado, e a cada um dos seus poderes constituídos, deveres de subordinação e vinculação jurídica dos quais, em geral, resultam para os particulares correspondentes pretensões e direitos de realização, cuja consciência pode traduzir-se na titularidade de direitos subjectivos públicos, ou seja, direitos a exigir juridicamente no interesse dos próprios, o cumprimento dos respectivos deveres estatais.

<sup>53</sup> A Comunidade Internacional também tem a responsabilidade de usar apropriados meios diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos, de acordo com os capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas, para proteger as populações dos crimes contra a Humanidade.

<sup>54</sup> Para um maior aprofundamento, *Vide* Jorge REIS NOVAIS; *Direitos Sociais: Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*, Coimbra Editora, 2010, p. 256 ss

No seguimento do ataque generalizado e sistemático contra a população civil pelo regime da Líbia, o Conselho de Segurança da ONU adoptou, em 26 de Fevereiro de 2011, a Resolução 1970 (disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1970](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970) (2011) ), tornando explícita a referência à responsabilidade de proteger. O Conselho de Segurança requereu o fim à violência, "recalling the Libyan authorities responsibility to protect its population", impondo sanções internacionais. Na Resolução 1973 (disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1970\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970(2011))), adoptada a 17 de Março de 2011, pode ler-se que os ataques à comunidade civil constituem crimes contra a Humanidade.

No relatório do Secretário-geral das Nações Unidas, Ban Ki-Moon, quanto à Implementação da responsabilidade de proteger (*Implementing the responsibility to protect*, A/63/677, 2009), identificam-se três pilares de tal obrigação. São eles: 1) O Estado tem a responsabilidade primária de proteger as populações do genocídio, de crimes de guerra, dos crimes contra a Humanidade e limpeza étnica, assim



assumindo o monopólio do uso da força coerciva legítima, fica obrigado à protecção geral da vida, segurança, bem-estar, liberdade e propriedade dos particulares. De facto, "the threshold between human rights violations and crimes against humanity takes on a particular significance in the context of [...] the 'Responsibility to Protect'."<sup>55</sup> O conceito de "R2P" surgiu da Comissão Internacional de Intervenção e Soberania do Estado (ICISS).<sup>56</sup> O dever estatal de protecção da dignidade e dos direitos humanos básicos da sua própria população<sup>57</sup> é essencialmente realizado através de actuações positivas, normativas ou fácticas, orientadas à protecção efectiva dos bens jusfundamentais. Tal dever realiza-se essencialmente através de actuações positivas mas inclui também deveres de abstenção, de não afectação negativa, projectando-se na perspectiva dos particulares, em direitos positivos, mas também em negativos. A violação de tal obrigação implica a responsabilidade do Estado<sup>58</sup>. A propósito da nova Convenção sobre Crimes contra a Humanidade – projecto iniciado pela Comissão de Direito Internacional em 2014 –, Rita Maxwell<sup>59</sup> entende que a mesma representa uma importante oportunidade para conferir um maior significado à responsabilidade de proteger na medida em que consolida a relação entre essa responsabilidade e a obrigação dos Estados de julgarem crimes contra a Humanidade. Sugere David Scheffer, a esse propósito, que deveria ser incorporada uma norma explícita, na pretensa Convenção, quanto à responsabilidade de proteger, que requeresse a acção efectiva dos Estados<sup>60</sup>.

### III. Crimes Contra a Humanidade - parte integrante do Jus Cogens

*"[A]t the individual level, that is, that of criminal liability, it would seem that one of the consequences of the jus cogens character bestowed by the international community upon the prohibition of torture is that every State is entitled to investigate, prosecute and*

---

como do seu incitamento; 2) A Comunidade Internacional tem a responsabilidade de encorajar e assistir os Estados no cumprimento de tal responsabilidade; 3) A Comunidade Internacional tem a responsabilidade de usar apropriados meios diplomáticos, humanitários e outros para proteger daqueles crimes. Se um Estado está a faltar manifestamente à sua obrigação de proteger, a comunidade Internacional deve preparar-se para tomar uma acção colectiva para proteger a população, de acordo com a Carta das Nações Unidas. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/206/10/PDF/N0920610.pdf?OpenElement>

<sup>55</sup> Andrew Clapham; *Human Rights and International...op. cit.* pág. 7

<sup>56</sup> Tal Comissão foi convocada para se atingir um consenso internacional sobre a intervenção humanitária após a experiência da década de 1990 (experiências como as da Somália, Ruanda, Bósnia e Kosovo). Falou-se, assim, de uma responsabilidade – em primeira instância, do Estado envolvido – para proteger a sua própria população. O conceito de responsabilidade de proteger foi adoptado, nesse seguimento pelos Estados-membros das Nações Unidas no *World Summit* em 2005.

<sup>57</sup> Vide ICISS; *The Responsibility to Protect*, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001, p. 8. Disponível em: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>

<sup>58</sup> Vide os artigos adoptados pela Comissão de Direito Internacional, em 2001: *Responsibility of States for internationally wrongful acts*, Disponível em: [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft\\_articles/9\\_6\\_2001.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf)

<sup>59</sup> Cfr. Rita Maxwell; "The Responsibility to Protect and to Prosecute: Reflections on the Canadian Experience and Recommendation for the Proposed Crimes Against Humanity Convention" in Morten Bergsmo e Song Tianying (eds.); *On the Proposed Crimes Against Humanity Convention*, Torkel Opsahl Academic EPublisher, Brussels, 2014, p. 277

<sup>60</sup> David Scheffer; "Crimes Against Humanity and the Responsibility to Protect" in Leila Nadya Sadat (ed.); *Forging a Convention for Crimes Against Humanity*, Cambridge, 2011, p. 306



*punish or extradite individuals accused of torture, who are present in a territory under its jurisdiction [...] This legal basis for States' universal jurisdiction over torture bears out and strengthens the legal foundation for such jurisdiction found by other courts in the inherently universal character of the crime. It has been held that international crimes being universally condemned wherever they occur, every State has the right to prosecute and punish the authors of such crime*<sup>61</sup>.

As definições apresentadas pelos Estatutos dos Tribunais Internacionais para a ex-Jugoslávia e para o Ruanda – art. 5.º e art. 3.º daqueles Estatutos, respectivamente – tiveram um contributo decisivo na consolidação dos crimes contra a Humanidade enquanto regras de *jus cogens*. Assim sendo, a comunidade internacional encontra-se obrigada a zelar pelo respeito universal pelas normas *jus cogens* consagradas. Actualmente, o *jus cogens* é um reconhecido elemento do direito internacional. Parte da Doutrina caracteriza as normas *jus cogens* como produto do Direito natural, isto é, o *jus cogens* como emanção “which grew out of the naturalist school, from those who were uncomfortable with the positivists’ elevation of the state as the sole source of international law.”<sup>62</sup> A prática internacional identificou os crimes contra a Humanidade como norma *jus cogens*. É disso exemplo o caso que opôs Alemanha e Itália (*Jurisdictional Immunities of the State Case*) em que o Tribunal sugeriu que a proibição dos crimes contra a Humanidade constitui uma regra *jus cogens*<sup>63</sup>. “The prohibition of genocide [...], crimes against humanity cannot be only internal affairs of a certain state since they reflect the core values of international society”<sup>64</sup>, neste sentido “certain human rights do represent *jus cogens*, since it brings *legal duties* of the state to the community as a whole and gives legitimacy for the *legal interest* of the community, which was elaborated above in the notion of *erga omnes*.”<sup>65</sup>

Em 2001, a Comissão de Direito Internacional indicou que a proibição de crimes contra a Humanidade se tratava de uma norma peremptória de Direito internacional aceite e reconhecida<sup>66</sup>. Mais tarde, no caso *Belgium v. Senegal*<sup>67</sup>, o TIJ reconheceu que alguns actos, como a proibição da tortura, tinham carácter *jus cogens*, o que fez com que se reconhecesse implicitamente que a proibição de tal acto praticado de forma

<sup>61</sup> International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY) – Trial Chamber II, Case Number IT-95-17/1-T: *Prosecutor v. Anto Furundžija*; 10 December 1998, para. 156

<sup>62</sup> Cfr. Mark W. Janis; “The Nature of Jus Cogens”, *Connecticut Journal of International Law*, Vol.3, 1988, pp. 359, 362. Outra parte considera a letra do art. 53.º CVDI, focando-se no consentimento como elemento vital. Há ainda Autores que têm encarado o *jus cogens* com ceticismo e salientado as dificuldades da sua definição e concretização, como Jorge Miranda; *Direito Internacional Público*, Vol. I, Lisboa, 1995, p. 146

<sup>63</sup> Cfr. *Concerning Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy; Greece intervening)*, ICJ Reports 2012, 99, at 141 (para 95).

<sup>64</sup> Predrag Zenovic, “Human Rights Enforcement Via Peremptory Norms – A Challenge To State Sovereignty”, *RGSL Research Papers*, No. 6, Riga Graduate School of Law, 2012, p. 26

<sup>65</sup> *Idem*.

<sup>66</sup> Cfr. *Draft Articles on State Responsibility, Commentary on Article 26*, in *Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth Session*, U.N. Doc. A/56/10, 2001, p. 283: “peremptory norms that are clearly accepted and recognized include the prohibition of [...] crimes against humanity.”

Vide ainda o *Report of the International Law Commission Sixty-Sixth Session*, 2014 (5 May – 6 June and 7 July – 8 August). Disponível em: <http://legal.un.org/ilc/reports/2014/english/annex.pdf>

<sup>67</sup> *Questions Relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*, I.C.J. Reports 2012, p. 422, at para. 99; também *Prosecutor v. Furundžija*, Trial Chamber, Judgment, ICTY Case No. IT-95-17/1, para. 153 (1998); e ainda *Al-Adsani v. United Kingdom*, E.Ct.H.R., Judgment, App. No. 35763/97, para. 61 (2001).



sistemática também teria um carácter *jus cogens*. “Dentre os princípios de Direito Internacional geral ou comum, avultam aqueles a que a doutrina tem chamado princípios de *jus cogens* [...] são princípios que não estão na disponibilidade da vontade ou do acordo de vontades dos sujeitos de Direito internacional; que desempenham uma função eminente no confronto de todos os outros princípios e preceitos; e que têm uma força jurídica própria, com os inerentes efeitos na subsistência de norma e actos contrários [...] O *jus cogens* é evolutivo e susceptível de transformação e de enriquecimento pelo aditamento de novas regras”<sup>68</sup>. Quanto à natureza das normas *jus cogens*, atente-se à asserção de Mark W. Janis, segundo a qual o *jus cogens* não é uma forma de direito costumeiro, mas uma forma de direito constitucional, constituindo a base do sistema legal da Comunidade Internacional<sup>69</sup>. As normas peremptórias<sup>70</sup> obrigam os Estados a prevenir a sua violação.<sup>71</sup> As normas *jus cogens* sobrepõem-se a quaisquer outras normas, incluindo as normas constitucionais – o *jus cogens* deve ser encarado como um limite material de revisão constitucional.<sup>72</sup>

Como salienta Cherif Bassiouni “certain crimes affect the interests of the world community as a whole because they threaten the peace and security of humankind and because they shock the conscience of humanity. If both elements are present in a given crime, it can be concluded that it is part of *jus cogens*”<sup>73</sup>.

Quanto ao conceito de *jus cogens*, a doutrina de Direito Internacional não é unânime. Se para Eduardo Correia Baptista<sup>74</sup> normas de *jus cogens* são todas as normas de direito costumeiro que imponham obrigações *erga omnes*, a não ser que haja uma prática costumeira que lhe retire expressamente esse “estatuto”, Ana Maria Guerra Martins<sup>75</sup> entende que não se pode afirmar que todas as normas internacionais relativas a Direitos Humanos são *jus cogens*; o Direito Internacional dos Direitos Humanos é um dos campos de aplicação privilegiada deste tipo de normas. São normas de *jus cogens* todos os direitos intangíveis (leque que veio a ser alargado pelo Comité dos Direitos Humanos<sup>76</sup>) – relacionam-se com a integridade física e moral da pessoa humana e com a liberdade. São atributos inalienáveis da pessoa humana, fundando-se em valores que exprimem o valor do respeito da dignidade inerente à Pessoa Humana.

Um crime *jus cogens* é caracterizado pela conduta estatal, independentemente de esta se manifestar numa acção ou numa omissão. Deve ter-se em consideração que um crime internacional que assuma tal estatuto deve reunir, em si, as seguintes condições: existência de instrumentos legais que evidenciem a proibição da sua prática, o número

<sup>68</sup> Cfr. Jorge Miranda. *Direito Internacional Público – I*, Lisboa, 1995, pp. 143-150

<sup>69</sup> Mark W. Janis; “The nature of *Jus Cogens*”, *Connecticut Journal of International Law*, Vol. 2, 1988, p. 362

<sup>70</sup> O art. 71.º da CVDI trata das consequências da invalidade do tratado que conflitue com uma norma peremptória do direito internacional geral (nos termos dos arts. 53.º e 64.º da Convenção).

<sup>71</sup> Assim Lauri Hannikainen; *Peremptory Norms (Jus Cogens) in International Law: Historical Development, Criteria, Present Status*, Helsinki: Finnish Lawyers’ Pub. Co., 1988, p. 722

<sup>72</sup> Cfr. Ana Maria Guerra Martins; *Direito Internacional dos Direitos Humanos...op. cit.* pág. 117.

Vide ainda Ana Maria Guerra Martins e Miguel Prata Roque; “A Tutela Multinível dos Direitos Fundamentais – a posição do Tribunal Constitucional português”; *Conferência Trilateral dos Tribunais Constitucionais Espanhol, Italiano e Português*, 2014. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.es/ActividadesDocumentos/2014-10-16-00-00/2014-PonenciaPortugal.pdf>

<sup>73</sup> Cfr. Cherif Bassiouni; “International crimes: *Jus Cogens* and *Obligatio Erga Omnes*”, *Law and Contemporary problems*, Vol. 59, 1998, p. 69

<sup>74</sup> Cfr. Eduardo Correia Baptista; *Direito Internacional Público*, Lisboa, Vol. I, 1995, p. 432 ss

<sup>75</sup> Ana Maria Guerra Martins; *Direito Internacional dos Direitos Humanos – relatório...op. cit.* pág. 92 ss

<sup>76</sup> Passando a incluir o direito de todas as pessoas privadas de liberdade a serem tratadas com humanidade e respeito, a proibição de fazer reféns, a proibição de deportações ou transferências forçadas de pessoas, a proibição do incitamento ao ódio racial, religioso ou nacional.



(elevado) de Estados que incorporaram tal proibição nas suas legislações e, ainda, o número de processos judiciais, nacionais e/ou internacionais, relacionados com o mesmo crime. Apontam-se ainda como indícios de tal natureza *jus cogens*, a evidência de princípios gerais de direito internacional e o papel da Doutrina. Alguma Doutrina entende que os crimes contra a Humanidade adquiriram o estatuto de crimes *jus cogens* por manifestarem a capacidade de uma específica conduta chocar a “conscience of Humanity”<sup>77</sup>. Assim, os valores e princípios protegidos através da promoção da paz, segurança e dignidade da Humanidade são partilhados por todos os Estados e são universalmente aceites<sup>78</sup>.

Crimes internacionais que adquiram o estatuto *jus cogens* constituem obrigações *erga omnes*<sup>79</sup> que são inderrogáveis. A origem da problemática das obrigações *erga omnes* relativamente aos crimes *jus cogens* advém do *ICJ’s advisory opinion on Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of Genocide*.<sup>80</sup> É, contudo, difícil verificar as obrigações legais decorrentes do carácter *jus cogens* dos crimes internacionais, mas apontam Oliver Dorr e Kirsten Schmalenbach como exemplos “the duty to prosecute or extradite, the non-applicability of domestic laws limiting the criminal responsibility or prosecution for such crimes (amnesty) and the universality of (mandatory) jurisdiction [...] The *ius cogens* nature of international core crimes is believed to generate all legal obligations necessary to bring to justice persons who are guilty of these crimes.”<sup>81</sup>

#### IV. Considerações Finais

*“There is no doubt that the recent development of international criminal law corresponds to the development of international human rights.”*<sup>82</sup>

<sup>77</sup> Cf. Faustin Z. Ntoubandi, *Amnesty for Crimes Against Humanity Under International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2007, p. 218

<sup>78</sup> Markus Petshe começa por definir valores como constituindo “the underlying foundation of the normative system of any given society or community [...] and are, therefore, more ‘fundamental’ than norms.”, «Jus Cogens as a Vision of the International Legal Order». *Penn State International Law Review*, Vol. 29, No.2, 2010, p. 258. Tais valores fundamentais podem ser criados quer através da prática dos Estados, ou adquirem o estatuto de “fundamentais” por inerência, independentemente da aceitação e/ou reconhecimento da Comunidade Internacional. Para Cançado Trindade, tais valores fundamentais “does not emanate from the inscrutable ‘will’ of the States, but rather [...] from human conscience”; «Jus Cogens: The determination and the Gradual expansion of its material content in contemporary international case-law», *Curso 3*, 2008, p. 6.

<sup>79</sup> Obrigações *erga omnes* são obrigações internacionais que vinculam um Estado em relação a todos os outros Estados pela mesma norma, que por sua vez se encontram na mesma situação jurídica. As normas de *jus cogens* têm uma ligação íntima com as obrigações *erga omnes*. Todas as normas *jus cogens* impõem obrigações deste género, visto tutelarem interesses comuns. No caso *Barcelona Traction* (TIJ, 1970), efectuou-se a distinção entre efeitos *erga omnes* (obrigações dos Estados para com a Comunidade Internacional no seu conjunto) e obrigações *vis-a-vis* (as que nascem com respeito a outro Estado) – a definição de *erga omnes* pelo TIJ refere-se a uma obrigação assumida perante todos.

<sup>80</sup> *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the crime of genocide, Advisory opinion of 28 May 1951*. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?sum=276&p1=3&p2=4&case=12&p3=5>

<sup>81</sup> Cfr. Oliver DORR e Kirsten Schmalenbach; *Vienna Convention on the Law of Treaties: A commentary*, Springer, 2012, p. 933

<sup>82</sup> Assim Predrag Zenovic, “Human Rights Enforcement Via Peremptory Norms – A Challenge To State Sovereignty”, *RGSL Research Papers*, No. 6, Riga Graduate School of Law, 2012, p. 40



Os crimes de Direito Internacional (*core crimes*) foram objecto de uma importante codificação aquando da adopção do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. “[P]arts of international criminal law have developed [...] to respond to egregious violations of human rights in the absence of effective alternative mechanisms for enforcing the most basic of humanitarian standards.”<sup>83</sup> A proibição de crimes contra a Humanidade ascendeu ao estatuto de norma *jus cogens*. A perpretação desse tipo de actos consubstancia um ataque à qualidade de ser pessoa, qualidade essa que exige do Estado de Direito e da Comunidade Internacional o respeito, a protecção e a promoção de um conjunto ineliminável de direitos humanos. A criminalização deste tipo de ofensas graves de Direito Internacional não deixou de ser acompanhada de “timidez e ambiguidade em face dos condicionalismos políticos.”<sup>84</sup>

Os direitos fundamentais<sup>85</sup> implicam, por natureza, limites aos poderes públicos e, por sua vez, à dita soberania estatal (o próprio conceito de soberania está em crise, na sua vertente clássica) - os Tratados de direitos Humanos surgem precisamente para obviar às situações em que os Estados não conseguem garantir os direitos das pessoas.

A Convenção sobre Crimes contra a Humanidade, em falta, parece ser uma peça importante no campo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, pois “[e]nding impunity for mass crimes is a common responsibility of humanity as a whole and justice for victims of such grave crimes should never be sacrificed at the altar of political expediency”<sup>86</sup>. Parece-nos importante uma clarificação da noção de “crimes contra a Humanidade”, sobretudo no que concerne à interpretação do conceito “população civil”. Além disso, ampliar o leque de agentes de crimes contra a Humanidade poderia ter como vantagem “abrir uma porta” a actores não-estatais – presença cada vez mais assídua no mundo globalizado – através da adopção de uma visão ampla da expressão “organização política” insita na al. a) do n.º 2 do art. 7.º do Estatuto de Roma. Ainda quanto à questão concernente aos agentes deste tipo de ofensa criminal, considerar-se a integração do crime de terrorismo no catálogo dos crimes contra a Humanidade parece um ponto importante a considerar-se no presente debate jurídico.

## Referências bibliográficas

Alexandrino, José Melo (2011). «Hermenêutica dos Direitos Humanos». Conferência proferida no Curso “Tutela dos Direitos Humanos e Fundamentais”, organizado pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, no âmbito do Acordo-Quadro de cooperação com o centro universitário Eurípedes de Marília (UNIVEM) e a Universidade do Norte do Paraná (ERNP), entre 11 e 13 de Janeiro de 2011. Disponível em:

<sup>83</sup> Cfr. Robert Cryer, Hákan Friman, Darryl Robinson, e Elizabeth; Wilmschurst; *An introduction to international criminal law and procedure* – 2nd ed., Cambridge University Press, New York, 2010, p. 13

<sup>84</sup> Jorge Miranda; *Direito Internacional Público...op. cit.* pág. 310

<sup>85</sup> Cumpre, todavia, esclarecer que “direitos humanos” (plano internacional) e “direitos fundamentais” (plano interno constitucional) diferem no plano jurídico por se tratarem de realidades diferentes. A propósito da distinção, Vide por todos Alexandre Melo Alexandrino; “Hermenêutica dos Direitos Humanos”, Conferência produzida no curso “Tutela dos Direitos Humanos e Fundamentais”, organizado pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, no âmbito do Acordo-Quadro de cooperação com o Centro universitário Eurípedes de Marília (UNIVEM) e a Universidade do Norte do Paraná (UENP), entre 11 e 13 de Janeiro de 2011. Disponível em: <http://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2014/12/Alexandrino-Jose-de-Melo-Hermeneutica-dos-Direitos-Humanos.pdf>

<sup>86</sup> President Song, Prosecutor Bensouda and ASP-President Intelmann: “Humanity is bound together in a common quest to end impunity”, ICC-CPI-20140910-PR1038, *Press Release*: 10/09/2014. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/legalAidConsultations?name=pr1038>



<http://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2014/12/Alexandrino-Jose-de-Melo-Hermeneutica-dos-Direitos-Humanos.pdf>

Alexy, Robert (2012). «Constitutional Rights and Constitutional Review». Palestra proferida na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (30 de outubro de 2012). Disponível em: [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/jsb\\_ma\\_16920.docx](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/jsb_ma_16920.docx)

Arendt, Hannah (1965). *Eichmann in Jerusalem: A report on the banality of evil*, New York: Viking Press

Arnold, Roberta (2004). «The prosecution of terrorism as a crime against Humanity». *ZaoRV*, Vol. 64: 979-1000

Bantekas, Ilias; Oette, Lutz (2013). *International Human Rights Law and Practice*, Cambridge University Press

Baptista, Eduardo Correia (1998). *Direito Internacional Público*, Vol. I, Lisboa

Bassiouni, Cherif M. (2010). «Crimes Against Humanity: The Case for a Specialized Convention». *Washington University Global Studies Law Review*, Vol.9, No. 4, 2010: 575-593

Bassiouni, Cherif M. (1998). «International Crimes: *Jus Cogens and Obligatio Erga Omnes*». *Law and Contemporary problems*, Vol. 59: 63-74. Disponível em: <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1016&context=lcp>

Bassiouni, Cherif M. (1983). «The penal characteristics of conventional international criminal law». *Case Western Reserve*, Vol. 15, No. 1: 27-37

Clapham, Andrew (2015). «Human Rights and International Criminal Law». In William SCHABAS (ed.). *The Cambridge Companion to International Criminal Law*, Cambridge University Press

Cassese, Antonio (2001). «Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law». *European Journal of International Law*: 993-1001

Cassese, Antonio (2002). «Genocide». In Antonio Cassese, P. Gaeta, J. Jones (eds.). *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, Vol. I, Oxford University Press

Cryer, Robert; Fridman, Hákan; Rodinson, Darryl; Wilmschurst, Elizabeth (2010). *An Introduction to international Criminal Law and Procedure*, 2nd Edition, Cambridge University Press, New York

Dorr, Oliver; Schmalenbach, Kirsten (2012). *Vienna Convention on the Law of Treaties: A commentary*, Springer

Duarte, Maria Luísa (2014). *Direito Internacional Público – e a ordem jurídica global do século XXI*, Coimbra Editora

Escameia, Paula (2003). «Prelúdios de uma Nova Ordem Mundial: O Tribunal Penal Internacional, Revista Nação e Defesa». *Instituto da Defesa Nacional*, nº104-2ª série

Fry, James (2002). «Terrorism as a Crime against Humanity and Genocide: The backdoor to universal jurisdiction». *UCLA Journal of International Law & Foreign Affairs*, Vol. 7, 2002: 170-199



Greppi, Edoardo (2001); *I crimini di Guerra e Contro L'Umanità nel Diritto Internazionale*, Turin

Holvoet, Mathias; Mesma Medlir (2015). «The International Criminal Court and the responsibility to protect». In Daniele FIOTT e J. KOOPS (eds.); *The Responsibility to Protect and the Third Pillar*: 21-38

Jallow, Charles Chernor (2013). «What Makes a Crime Against Humanity a Crime Against Humanity». *American University International Law Review*, Vol. 28 No. 2: 381-441

Janis, Mark (1988). «The nature of Jus Cogens». *Connecticut Journal of International Law*, Vol. 3

Kaul, Hans-Peter (2011). "The protection of Human Rights through the International Criminal Court as a Contribution to Constitutionalization and Nation – Building». Disponível em: [https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/2C496E38-8E14-4ECD-9CC9-5E0D2A0B3FA2/282947/FINAL\\_Speech\\_Panel1\\_HumanRightsandtheInternational.pdf](https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/2C496E38-8E14-4ECD-9CC9-5E0D2A0B3FA2/282947/FINAL_Speech_Panel1_HumanRightsandtheInternational.pdf)

Luban, David (2004). «A Theory of Crimes Against Humanity». *Yale Journal of International Law*, 29: 85-167

Martins, Ana Maria Guerra (2016). *Direito Internacional dos Direitos Humanos – relatório*, Almedina

Martins, Ana Maria Guerra; Roque, Miguel Prata (2014). «A Tutela Multinível dos Direitos Fundamentais – a posição do Tribunal Constitucional português»; *Conferência Trilateral dos Tribunais Constitucionais Espanhol, Italiano e Português*, 2014. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.es/ActividadesDocumentos/2014-10-16-00-00/2014-PonenciaPortugal.pdf>

Maxwell, Rita (2014). «The Responsibility to Protect and to Prosecute: Reflections on the Canadian Experience and Recommendations for the Proposed Crimes Against Humanity Convention». In Morten BERGSMO e Song TIANYING (eds.); *On the Proposed Crimes Against Humanity Convention*, Torkel Opsahl Academic EPublisher, Brussels: 275-301

Miranda, Jorge (1995). *Direito Internacional Público*, Vol. I

Murphy, Sean D. (2015). «New Mechanisms for Punishing Atrocities Committed in Non-International Armed Conflicts». *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 298. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2707722>

Novais, Jorge Reis (2015); *A dignidade da pessoa humana – Dignidade e direitos fundamentais*, Vol. I, Almedina

Ntoubandi, Faustin Z. (2007). *Amnesty for Crimes Against Humanity Under International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston

Piqué, María Luisa (2014). «Beyond Territory, Jurisdiction, and Control: Towards a Comprehensive Obligation to Prevent Crimes Against Humanity». In Morten BERGSMO e Song TIANYING (eds.); *On the Proposed Crimes Against Humanity Convention*, Torkel Opsahl Academic EPublisher, Brussels



Ratner, Steven; Abrams, Jason; Bischoff, James (2009). «Accountability for human rights atrocities in international law – Beyond the Nuremberg Legacy», 3d Edition, Oxford University Press

Robinson, Darryl (1999). «Defining Crimes Against Humanity». *The American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 1: 43-57

Sadat, Leila Nadya (2017). «Putting Peacetime First: Crimes Against Humanity and the civilian population requirement». *Emory International Law Review*, Vol. 31: 199-263

Sadat, Leila Nadya (2013). «Crimes Against humanity in the modern age». *The American Journal of International Law*, Vol. 107: 334-377

Saul, Ben (2008). «Reasons for defining and criminalizing 'terrorism' in international law». The University of Sydney, Legal Studies Research Paper No. 08/121, 2008. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1291567&rec=1&srcabs=1291571&alg=1&pos=1](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1291567&rec=1&srcabs=1291571&alg=1&pos=1)

Schabas, William (2008). «State policy as an Element of International Crimes». *Journal of Criminal Law and Criminology*, Vol. 98, No. 3: 953-982

Scheffer, David (2011). «Crimes Against Humanity and the Responsibility to Protect». In Leila NADYA SADAT (ed.); *Forging a Convention for Crimes Against Humanity*, Cambridge: 305-322

Sharf, Michael P.; Newton, Michael A. (2011). «Terrorism and Crimes Against Humanity». In Leila Nadya Sadat (ed.). *Forging a Convention for Crimes Against Humanity*, Cambridge University Press: 262-278

Teles, Patrícia Galvão; Martins, Daniela (2017). «O Tribunal Penal Internacional: Desafios atuais». *Relações Internacionais*, No. 54: 27-43. Disponível em [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-91992017000200003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992017000200003&lng=pt&nrm=iso)

Teles, Patrícia Galvão (2015). «O Tribunal Penal Internacional e a evolução da ideia do combate à impunidade: uma avaliação 15 anos após a Conferência de Roma». *Janus.Net*, Universidade Autónoma de Lisboa, Vol. 5, nº2: 1-15. Disponível em: <http://observare.ual.pt/janus.net/pt/números-anteriores/89-portugues-pt/v-5,-n-2-2014-novembro-abril/artigos/275-o-tribunal-penal-internacional-e-a-evolução-da-ideia-do-combate-à-impunidade-uma-avaliação-15-anos-depois-a-conferência-de-roma>

Teles, Patrícia Galvão (2003); «Terrorismo e Direitos Humanos». *Janus.Net*, Universidade Autónoma de Lisboa: 1-6. Disponível em: [https://www.janusonline.pt/arquivo/2003/2003\\_2\\_2\\_4.html](https://www.janusonline.pt/arquivo/2003/2003_2_2_4.html)

Trindade, Cançado (2008). «Jus Cogens: The determination and the Gradual expansion of its material content in contemporary international case-law». *Curso* 3: 5-29. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/3%20-%20cancado.lr.cv.3-30.pdf>

Zenovic, Predrag (2012). «Human rights enforcement via peremptory norms – a challenge to state sovereignty». *RGSL Research Papers*, No. 6, Riga Graduate School of Law. Disponível em: [http://www.rgsl.edu.lv/uploads/files/RP\\_6\\_Zenovic\\_final.pdf](http://www.rgsl.edu.lv/uploads/files/RP_6_Zenovic_final.pdf)

## COMPREENDER A LIDERANÇA DE ERDOGAN NA EQUAÇÃO POLÍTICA DA 'NOVA TURQUIA'

**Raquel dos Santos Fernandes**

[fsantosraquel@gmail.com](mailto:fsantosraquel@gmail.com)

Técnica Superior de Ensino. Doutoranda em Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade do Minho (Portugal), Mestre em Ciência Política (Universidade do Minho), com a dissertação "*Do Kemalismo ao Neo-otomanismo: o desenvolvimento político e a «Nova Turquia» de Recep Tayyip Erdogan (2003-2014)*". Licenciada em Ciências da Comunicação com especialização na área de Jornalismo e Assessoria (Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro). Certificado de Competências Pedagógicas, foi Consultora estagiária no Departamento de Comunicação da Câmara Municipal de Barcelos e foi aluna do programa Erasmus em Istambul, na Turquia, na Universidade de Bahcesehir. Trabalha o sistema político turco e a influência de Recep Tayyip Erdogan no país. Participou no III Congresso Internacional OBSERVARE

**Isabel Estrada Carvalhais**

[isabelestrada@eeg.uminho.pt](mailto:isabelestrada@eeg.uminho.pt)

Professora de Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade do Minho (Portugal).

Doutora em Sociologia (Universidade de Warwick, Reino Unido), Mestre em Sociologia (Universidade de Coimbra) e licenciada em Relações Internacionais (Universidade do Minho).

Diretora do Programa de Doutoramento em Ciência Política e Relações Internacionais e do Programa de Licenciatura em Ciência Política da Universidade do Minho. Membro do Centro de

Investigação em Ciência Política, FCT R&D Unit. Trabalha na interseção da política com a sociologia, sobre inclusão política, formas de participação e estruturas de oportunidade política dos imigrantes e cidadãos de origem migrante. Tem publicado sobre cidadania e inclusão política de imigrantes, como autora e editora de livros, em capítulos, documentos de trabalho, relatórios científicos e artigos científicos. As suas publicações incluem artigos em revistas como o Journal of Ethnic and Racial Studies, Brazilian Journal of International Relations; Diversities; Sociologia, Problemas e Práticas, Portuguese Journal of Social Science e European Journal of Social Theory.

### Resumo

Em 2001, o surgimento do Partido da Justiça e do Desenvolvimento (AKP) na Turquia fez prever a emergência de uma via moderada entre a ala kemalista e a ala islâmica. Após um primeiro mandato centrado na diplomacia com o exterior, Erdogan e o partido viram as suas políticas ganhar internamente um amplo apoio social, reforçando a sua posição em áreas de confronto ideológico e religioso com a oposição secular. Erdogan, entretanto eleito Presidente da República em 2014, tem conduzido a Turquia por uma rota cada vez mais conservadora do ponto de vista dos valores sociais, e menos democrática do ponto de vista da linguagem política do Estado. Se Erdogan revela uma conceção de Estado que se afasta dos valores democráticos e do ideal da Turquia laica de Atatürk, ao mesmo tempo que se centra numa leitura islâmica-conservadora da sociedade e numa conceção autoritária do poder político, o que explica e estimula esta estratégia? Este artigo alicerça-se na premissa de que perceber a 'Nova Turquia' implica atendermos ao estilo de liderança de Erdogan, mesmo que este não esgote todas as variáveis explicativas. A partir desta premissa, é nosso objetivo identificar e explicar os fatores internos (associados desde logo à estrutura dualista entre o centro e a periferia da Turquia) que, a par das variáveis individuais de Erdogan (como a solidariedade islâmica e as tendências autoritárias), o colocaram no centro da tomada de decisões na Turquia.

### Palavras-chave

Turquia, Erdogan, liderança política, sociedade civil

### Como citar este artigo

Fernandes, Raquel Santos; Carvalhais, Isabel Estrada (2018). "Compreender a liderança de Erdogan na equação política da 'Nova Turquia'". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 9, Nº. 1, Maio-Outubro 2018. Consultado [online] data da última consulta, DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.9.1.6>

**Artigo recebido em 30 de Outubro de 2017 e aceite para publicação em 5 de Janeiro de 2018**





## **COMPREENDER A LIDERANÇA DE ERDOGAN NA EQUAÇÃO POLÍTICA DA 'NOVA TURQUIA'<sup>1</sup>**

**Raquel dos Santos Fernandes**

**Isabel Estrada Carvalhais**

A Turquia apresenta-se como um caso de estudo interessante no que respeita às transformações discursivas e ideológicas que operaram a variação conservadora-liberal para uma transversão autoritária do poder político. Grande parte dessa transformação pode ser atribuída ao papel do Partido da Justiça e do Desenvolvimento (AKP) e do atual Presidente da República, Recep Tayyip Erdogan (Aydin-Duzgit, 2018: 20), que através da ultimação do paradigma kemalista de uma Turquia ocidentalizada e secular, arremessa a implementação de uma 'Nova Turquia'<sup>2</sup> que estabelece uma hegemonia política regeneradora das perceções da sociedade turca (Gorener e Ucal, 2011: 359).

Tendo vivido de perto os desafios ao secularismo turco na década de 1970 (a fundação do Partido da Ordem Nacional, MNP, e do Partido da Salvação Nacional, MSP, contam-se entre esses desafios ao serem os primeiros partidos turcos de orientação islâmica que então se formaram), Erdogan soube como capitalizar as circunstâncias económicas, religiosas e culturais da Turquia em prol da formação de uma base de apoio leal ao seu discurso político. Uma base constituída essencialmente pelas populações mais religiosas e rurais, mas também pelo eleitorado neoliberal e pelos nacionalistas turcos - todos eles tendo em comum uma leitura crítica do secularismo, ainda que movidos por razões distintas.

A exploração da ideia de novos conflitos sociais, feita pelo discurso de Erdogan, tem facilitado a emergência de um novo paradigma na cultura política turca que identifica o povo como uma nação unificada a que simultaneamente se associa a ideia da sua marginalização, da sua precariedade e do seu abandono.

No período republicano (iniciado em 1923 com a criação de um Estado moderno pró-ocidental que contrariava o pensamento político de influência islâmica e imperial da época), as reformas de modernização empreendidas na Turquia assumiram-se

---

<sup>1</sup> This study was conducted at Research Center in Political Science (UID/CPO/0758/2013), University of Minho and supported by the Portuguese Foundation for Science and Technology and the Portuguese Ministry of Education and Science through national funds. The authors are very grateful to the most valuable comments of the peer reviewers to this paper.

<sup>2</sup> Considere-se a 'Nova Turquia' como a assimilação do Islamismo ao Neo-otomanismo, numa tentativa de interpretação da reorganização política, cultural, religiosa e comportamental da Turquia. O conceito de Neo-otomanismo remete para a *Teoria da Profundidade Estratégica*, formulada por Ahmet Davutoglu, ex-Ministro dos Negócios Estrangeiros (2009-2014) e ex-Primeiro-Ministro da República da Turquia (2014-2016), a qual influenciou significativamente a política externa do país, partindo da abordagem que o fim da Guerra Fria proporcionou à Turquia uma oportunidade histórica para se tornar um poder global, desde que seguisse uma política expansionista baseada na ideologia islâmica. Segundo esta, a Turquia deve dominar o Médio Oriente, os Balcãs, a Ásia Central e a região do Cáucaso. Sobre os conceitos de Neo-otomanismo e a Teoria da Profundidade Estratégica, ver Ozkan, 2014: 119-140.



essencialmente como reformas orientadas para o centro, e não tanto para a periferia que assim ficou relegada para uma posição secundária. Consciente de que a modernização da Turquia, indissociável da presença do secularismo na vida política, significou sobretudo a subalternização das periferias, Erdogan passou a explorar este aspeto, assumindo as periferias como a geografia da autêntica Turquia, esquecida em proveito de um paradigma de desenvolvimento que, nesta leitura, lhe é para mais culturalmente distante (Cagaptay, 2002a; 2004). E será dessa geografia de autenticidade, chamemos-lhe assim, que se pode então erguer, a 'Nova Turquia'.

É certo, como Burak (2011) alega, que esta estratégia já havia sido trabalhada por Turgut Ozal<sup>3</sup> (Burak, 2011: 60). No entanto, enquanto este revelou uma atitude realista e focada na economia do país, Erdogan revela uma abordagem mais emocional e centrada nas reivindicações do povo (Heper, 2013: 155). Este projeto permitiu-lhe construir um sistema de poder em torno dos que haviam sido excluídos pelos governos anteriores, através de uma agenda reformista neoliberal associada a uma política islâmica, sob a premissa de responder a muitas das preocupações sociais e atendendo aos interesses político-económicos da população (Hadiz e Chrysogelos, 2017: 403).

Concludentemente, a práxis política de Erdogan tornou-se num fenómeno distinto pela elevada receptividade de bases sociais bastante desiguais, o que lhe facilitou a introdução de uma agenda político-social reformuladora do sistema político do país e, não menos importante, do próprio regime político. Apelando à honra e ao orgulho do povo turco (aludindo às demandas do nacionalismo turco) e ao conservadorismo religioso pró-Occidental, Erdogan atingiu um domínio sobre o processo político raramente visto na história republicana turca, pese, embora, a preponderância do domínio do líder ser um atributo subjacente à cultura política turca e ao seu sistema partidário (Gorener e Ucal, 2011: 357-58). Como a Turquia tradicionalmente tem ainda uma sociedade bastante patriarcal, onde muitos admiram um líder forte e carismático que conduz o povo e a Nação (Cagaptay, 2002b: 42)<sup>4</sup>, Erdogan passou a reunir as condições necessárias para alterar o dispositivo conservador do Estado para uma conceção autoritária do poder político (Ozbudun, 2014: 158), o que conduziu a um subdesenvolvimento democrático da Turquia, quer pelo poder substancial que este detém sobre o sistema político, quer pelas características da sua liderança individual.

Nesse sentido, é nosso objetivo explorar o nexos entre os valores e mundivisões veiculados pela práxis política de Erdogan e a sua receptividade por parte da sociedade civil turca, como possível fator explicativo para o sucesso da sua liderança e do que parece ser a gradual construção de uma Turquia conservadora e autoritária. Isto é, buscamos perceber o percurso de Erdogan no que respeita aos sucessos que realizou na agenda político-social do país e compreender, em particular, a sua conceção de poder político e o modo como a sociedade reage a esta proposta<sup>5</sup>. A capacidade oratória e

<sup>3</sup> Turgut Ozal foi Primeiro-Ministro (1983-1989) e Presidente da República da Turquia (1989-1993). Durante a sua governação assistiu-se a uma elevada liberalização dos domínios económicos e sociais e a sociedade periférica passou a ocupar um lugar de destaque na política e na economia do país.

<sup>4</sup> Esta imagem carece, todavia de nova monitorização, no sentido de se verificar se a sociedade turca permanece fiel a esta conceção patriarcal ou se ocorreram, mais recentemente, alterações significativas na sua cultura política que apontem para a emergência de uma nova conceção.

<sup>5</sup> Compreender a complexidade do nexos entre o sistema partidário e a sociedade civil turca, quer as suas elites, quer as suas periferias sociais, tem sido alvo de crescente interesse académico por parte de vários investigadores. Entre eles, destacamos o trabalho recente de F. Michael Wuthrich (2015) que analisa a forma como líderes e partidos moldam as suas estratégias e discursos de modo a apreenderem as dinâmicas sociais em curso, e o trabalho de Tahir Abbas (2017) que se centra na crescente erosão de equilíbrios



motivacional de Erdogan, aliada a um contexto social e económico favorável à sua interpretação do poder, permitiu-lhe reformular o regime de acordo com as suas ambições pessoais e as suas visões axiomáticas. Por conseguinte, a teoria da liderança carismática parece-nos adequar-se aos objetivos de investigação, uma vez que realça a influência da visão pessoal do líder sobre os cidadãos. Para tanto, utilizaremos como esteio teórico o contributo de House (1977), Weber (1978) e Trice e Beyer (1986), por nos oferecer uma ampla análise ao papel do líder, focada nos seus traços de personalidade e no seu comportamento.

Este artigo propõe, através de uma abordagem interpretativista sobre a atuação política de Erdogan, verificar se a sua liderança tem produzido transformações de relevo na sociedade turca, alterando a própria leitura que parte desta tem hoje sobre a Política e a sua práxis.

### **A importância da liderança nos processos de decisão política**

O debate em torno da liderança efetiva e sobre quem é líder e quem é liderado é uma questão recorrente nos estudos sobre a liderança e a sua natureza.

Barling (2014) atenta que o controlo e a centralização do poder dominaram as definições de liderança durante as primeiras décadas do século XX. Conquanto, devido à necessidade de entender as características dos líderes que a protagonizaram, no período pós-Segunda Guerra Mundial, os estudos sobre a liderança passaram a focar-se nos traços e na personalidade do líder, passando a liderança a ser encarada como a habilidade para persuadir, centrada nos efeitos do poder e nas circunstâncias envolventes (Bass e Bass, 2008: 15), na medida em que será a própria reivindicação de legitimidade<sup>6</sup> que permitirá validar as ações dos líderes (Weber, 1978: 684).

De acordo com a sociologia política de Weber, as sociedades e as suas partes constituintes mantêm-se unidas pelo exercício do poder (Parkin, 2000: 53), mas, apenas uma dominação baseada na autoridade, na medida em que envolve uma ordem emitida e, consequentemente, uma aceitação da mesma, implica a submissão. Neste sentido, a subordinação de quem é liderado transporta uma reação racional sobre os seus próprios interesses, sujeita a circunstâncias objetivas das suas próprias ambições (Weber, 1978: 943). De um modo geral, ainda de acordo com a perspetiva weberiana, os arranjos específicos para a dominação estão assim dependentes de um agregado populacional acostumado a obedecer às ordens dos líderes e que possui um interesse pessoal na continuação da dominação, em virtude da sua própria participação e dos benefícios daí resultantes (Blaug e Schwarzmantel, 2016: 251).

Paralelamente, Abelson (1986) observou que seria errado supor que líderes que experimentem o mesmo evento político, possuam objetivos semelhantes, uma vez que detêm interpretações, crenças e memórias distintas. E, poderíamos acrescentar, porque de igual forma os agregados populacionais detêm também eles experiências e expectativas que os fazem reagir de modo distinto ao apelo das lideranças. Ainda, numa

---

étnicos, confessionais e culturais decorrentes da interpretação da política turca empreendida por Erdogan e pelo AKP.

<sup>6</sup> De acordo com o pensamento weberiano, a legitimidade refere-se às reivindicações aceites e subscritas pelos grupos subordinados. Já a legitimação parte das reivindicações que os grupos dominantes fazem sobre si mesmos. Assim, enquanto a legitimidade é concedida a partir da base, a legitimação procede do topo (Parkin, 2000: 59).



tentativa de interpretação do nível de sucesso e de aceitação do líder num determinado ambiente, Metcalf e Robbins (2012) concluíram que, para cada condição de liderança, o estilo adotado será diferente, visto que a tomada de decisão é afetada por objetos que produzem escolhas que se distanciam do ideal. Nesse sentido, as formas de denominação diferem por força do tipo de pretensão que os líderes têm para a legitimidade do seu poder (Parkin, 2000: 58), as quais, através de fundamentos de obediência, reconfiguram a posição do líder no processo de tomada de decisão e influenciam o desenvolvimento das sociedades.

Por esta breve incursão teórica resulta claro como as propostas de interpretação da liderança se desmultiplicam, desde logo em função do seu tipo de enfoque, ora no sujeito enquanto líder, ora nas circunstâncias sociais que interagem com a sua proposta de discurso e de ação. Assim, não obstante as dificuldades inerentes à identificação e conceptualização de todos os elementos que interagem na formação da personalidade e estilo dos líderes, o estudo da liderança assume por si grande utilidade heurística, quer seja pela perspectiva mais centrada no papel dos sistemas de valores e de crenças na formação e condução das lideranças, quer seja pela análise centrada sobre o discurso e ação dos líderes.

### **Relevância da Teoria da Liderança Carismática na análise ao estilo de Erdogan**

As teorias da liderança pretendem explicar a natureza e as consequências da liderança, possibilitando definir problemas de investigação das ciências políticas e sociais.

Com base na eficácia e na satisfação dos seguidores<sup>7</sup>, podem ser categorizadas em três grupos: (1) teorias instrumentais, (2) teorias informais, e (3) teorias inspiradoras. Estas últimas – referentes às lideranças carismática, transformacional e visionária – focam-se na análise do apelo emocional e ideológico e do comportamento que apela à confiança, ao simbolismo e à motivação concentrada ou intrínseca (Bass e Bass, 2008: 46)<sup>8</sup>. Tanto a liderança carismática como a liderança transformacional dependem da capacidade do líder em influenciar e inspirar seguidores, em motivar os indivíduos para um bem maior, mobilizando-os para um objetivo comum. Porém, ao contrário do que acontece com os líderes transformacionais<sup>9</sup>, em consequência de uma execução discursiva que apela à paixão moral dos seus seguidores, a visão pessoal do líder carismático exerce uma forte influência nos cidadãos visados.

A partir dos elevados níveis de atração emocional e de expressividade dos líderes, Max Weber introduziu o conceito de carisma nas ciências sociais, de modo a descrever um líder dotado de habilidades extraordinárias: autoconfiante, determinado, ativo e energético (Bass e Bass, 2008: 50), como se fosse prendado com “uma graça divina,

<sup>7</sup> Os seguidores estabelecem uma relação de confiança com os líderes, através de um processo mútuo de influência. Para mais informações sobre o processo de confiança estabelecido entre líderes e seguidores, consultar Shahzadi et al., 2017.

<sup>8</sup> A motivação intrínseca surge perante a execução de uma tarefa motivada pela satisfação inerente que dela decorre. Em contraste, a motivação concentrada surge quando a execução da tarefa é feita para alcançar um resultado específico.

<sup>9</sup> Para Bass e Bass (2008), os líderes transformacionais atuam sobre os processos de mudança das atitudes, crenças e objetivos dos seus seguidores, articuladamente com o objetivo de que estes se consciencializem das suas necessidades.



uma espécie de salvador místico, narcisista e pessoalmente magnético, com capacidades extraordinárias e que possui uma doutrina para promover” (Bass e Bass, 2008: 575).

Para Weber (1978), o carisma é autodeterminado e define os seus próprios limites, não respondendo a qualquer forma de regulamentação ou de supervisão. O líder carismático toma proveito da tarefa para a qual está destinado e exige que os outros o sigam em virtude da sua missão (Weber, 1978: 1112) e dos dons heróicos e viris que lhe são atribuídos, passando a exercer a sua denominação sobre a população (Carvalho, 2004: 124). Quando esta denominação passa a ser reconhecida, o poder do carisma transforma-se na crença do surgimento de um novo herói que revoluciona os homens e molda as condições materiais e sociais de acordo com a vontade revolucionária do líder (Weber, 1978: 1116). A conceptualização weberiana do surgimento do líder carismático foi, posteriormente, resumida por Trice e Beyer (1986), através da consolidação de cinco elementos-chave: (1) uma pessoa extremamente dotada; (2) uma crise; (3) uma solução radical; (4) seguidores que são atraídos pelo líder, pois acreditam que ele possui a solução para a crise, e (5) validação dos poderes do líder através de experiências de sucesso. Os líderes carismáticos estão assim dependentes do surgimento de uma crise, sendo que, apenas em períodos de agitação, a fé nos líderes sobressai e, consequentemente, a dominação carismática passa a ser legitimada (Parkin, 2000: 66).

Ora, a tentativa de golpe de julho de 2016 ocorrido na Turquia, confere-se como um caso ilustrativo da operacionalização destes cinco elementos-chave. De facto, se dúvidas haveria sobre Erdogan e sobre a presença do primeiro elemento-chave no seu tipo de liderança, as mesmas dissipar-se-iam no seguimento do modo como ele respondeu à tentativa de golpe militar<sup>10</sup>. Primeiro, soube explicar discursivamente o sentimento traumático vivido pela nação turca, permitindo assim que grande parte do país se unisse em torno do líder, passando a reconhecer em conjunto a existência de uma ameaça comum (Cagaptay, 2017: 10). A existência de uma sintonia entre a leitura do líder e a da população sobre determinado cenário como cenário de crise, de ameaça, é aqui fundamental à prossecução da ação do líder. Segundo, ao garantir que o golpe havia sido uma conspiração contra a nação e ao incutir na população a forte sensação de que esta estava sob o ataque de inimigos internos, Erdogan passou a reunir as condições necessárias para a imposição de severas restrições às liberdades civis, confirmando-se assim o terceiro elemento-chave atrás enunciado. Tais sentimentos resultaram por sua vez num maior apoio à liderança carismática de Erdogan, corroborando assim o enunciado de House (1977) sobre o surgimento dos líderes carismáticos em tempos de crise, como potenciais salvadores que preenchem as necessidades emocionais dos seus seguidores, submissos e obedientes.

Os líderes carismáticos revelam-se assim indivíduos que exalam confiança, um sentido de propósito e uma habilidade notável para preparar psicologicamente os seus seguidores e que, através do uso extensivo de símbolos, reforçam o sentido de autoridade moral sobre quem os segue (Bass e Bass: 2008: 576). O próprio discurso de Erdogan, com referências constantes às relações dicotómicas entre o correto e o errado; o justo e o injusto; e os vilões e as vítimas (Panayirci e Iseri, 2014: 66) é reflexo de uma perceção da sociedade como uma comunidade moral, à qual Erdogan alude através de um discurso

<sup>10</sup> No decorrer da tentativa de golpe, Erdogan conseguiu reunir um amplo apoio que, facilmente, lhe permitiu derrubar o grupo de opositores. Uma repressão subsequente foi rápida e implacável e, assim, a resposta de Erdogan à tentativa de golpe de Estado demonstrava que o controlo do poder pelo presidente permanecia bastante sólido e que este apenas sairia fortalecido no período que se seguiria (Karaveli, 2016: 1).



orientado para a natureza intrínseca discriminatória dos cidadãos, essencialmente visível em períodos de crise. Se, ainda enquanto primeiro-ministro, Erdogan prometeu um “novo contrato social” entre o Estado e a sociedade turca, aludindo a uma série de reformas liberais em prol da separação de poderes, do Estado de Direito e das liberdades, atualmente, a direção profundamente iliberal e autoritária a que conduziu a Turquia é evidente (Karavely, 2016: 1-2).

Por ser uma abordagem conceptual que integra a cognição do líder, a motivação e outros traços da sua personalidade, consideramos que a teoria da liderança carismática se traduz na teoria que melhor nos oferece uma análise sólida à construção do perfil de liderança de Erdogan, um líder carismático e pragmático que inspira seguidores leais e que apela às suas emoções (Gorener e Ucal, 2011: 357).

### **O perfil de liderança de Erdogan - do conservadorismo islâmico à instrumentalização da retórica pró-direitos humanos**

Nesta secção procederemos à identificação de algumas das marcas identitárias da liderança de Erdogan.

Começamos pela importância do conservadorismo de matriz islâmica. Nascido em Kasimpasa, um bairro de classe média baixa em Istambul, Erdogan cresceu consciente dos sentimentos e das aspirações das pessoas comuns, a quem nem sempre o secularismo defendido pelas elites urbanas lhes parecia dizer muito ou resultar em benefícios evidentes para as suas vidas. Este contexto social e educacional dos seus primeiros anos de vida terá tido um papel importante na construção do seu discurso político, sensível às franjas da sociedade. Ajudou-o a criar uma espécie de “economia discursiva” que facilmente se confunde com uma representação precisa da realidade, remetendo para uma maior aproximação entre a identidade discursiva e o conceito de poder, através da qual, enquanto agente discursivo, Erdogan consegue impor as suas próprias versões identitárias (Aydin-Duzgit, 2018: 23).

A partir desta perspetiva, a construção discursiva de uma ‘Nova Turquia’ pode ser discernida através dos seus discursos (Aydin-Duzgit, 2016: 46). Após as duas primeiras vitórias eleitorais (2002 e 2007) e do referendo constitucional de 2010<sup>11</sup>, Erdogan conseguiu capitalizar uma opinião pública convergente com as suas opções de política interna para, posteriormente, após fomentar a visão generalizada de que se havia tornado na figura mais poderosa do país (Aydin-Duzgit, 2016: 47), reforçar a sua legitimidade política e a do governo<sup>12</sup>. Este aspeto, depois transportado para a política externa da Turquia, é bem marcado pelo recurso discursivo à “honra dos turcos” que, mesmo em períodos internacionais de crise, é utilizado para apaziguar as preocupações

---

<sup>11</sup> O referendo constitucional de 2010 foi amplamente percebido como um passo importante na obtenção do controlo governamental sobre o poder judiciário. O elevado número de processos judiciais contra militares que, a partir de então, se registariam, conduziram a um gradual enfraquecimento do poder militar em relação à autoridade civil no país (Aydin-Duzgit, 2016: 47).

<sup>12</sup> No decorrer da crise da Líbia, os partidos da oposição acusaram Erdogan de inconsistência, já que a sua posição contra o envolvimento da OTAN mudou depois da campanha ter sido lançada. Erdogan desconsiderou as críticas e desacreditou-as como desinformação. Os seus discursos são assim moldados pelo caminho dos desenvolvimentos internacionais com o objetivo de reforçar a honra e a moral da Turquia, ao mesmo tempo que mantém o seu perfil de liderança carismática, tanto no país como no estrangeiro (Panayirci e Iseri, 2014: 74).



das bases sociais que o apoiam, com um discurso marcado pela sensibilidade ao islamismo e ao nacionalismo (Panayirci e Iseri, 2014: 66).

O discurso de Erdogan começa, pois, por ser um que explora os sentimentos de exclusão de franjas da sociedade, consubstanciado na apresentação de medidas que visam responder às preocupações sociais ao mesmo tempo que se inserem na lógica de valores islâmicos<sup>13</sup> mais conservadores<sup>14</sup>. Simultaneamente, o seu discurso permite-lhe exercer uma forte atração emocional sob o eleitorado, apresentando um sentido de propósito e uma nova missão para a Turquia.

Desde a sua entrada na política nacional na década de 1990, pelo Partido do Bem-Estar (RP), que Erdogan emprega um identificador político com base na afirmação das suas origens humildes, apresentando-se como a voz das pessoas comuns, defendendo os interesses do povo contra os benefícios das elites (Cagaptay, 2017: 3). Este entendimento que ele faz desde logo da política local (Phillips, 2017: 9), permitiu-lhe transmitir a imagem de um líder que elimina a distância entre o povo e o exercício do poder político, e garantiu-lhe a integração das massas no seu projeto político.

Contudo, Erdogan cedo percebeu as limitações de um projeto conservador assente apenas no respaldo da leitura islâmica, desde logo pelas resistências que internacionalmente tal poderia suscitar. Condenado aliás por incitar ao ódio religioso<sup>15</sup>, após ter recitado parte de um poema declamado na Guerra da Independência da Turquia, da autoria de Ziya Gokalp<sup>16</sup>, durante o período em que esteve preso, Erdogan parece então aprender a necessidade de redefinir a sua estratégia política e aquilo que viria a ser o projeto político do AKP. Assim, em vez de definir a implementação de regras de organização social descaradamente inspiradas numa dada leitura conservadora da religião muçulmana, Erdogan passa a expressá-las como uma opção legítima enquanto direito de escolha de um povo, ou seja, enquanto questão de direitos humanos e de liberdade de expressão. Deste modo, afasta-se igualmente do fundador do RP, Necmettin Erbakan, parecendo assim abraçar os valores ocidentais como um veículo para a construção de um país mais liberal e mais aberto (Phillips, 2017: 10). Com esta mudança de estratégia, pode dizer-se que Erdogan aumenta o grau de complexidade à análise que pode ser feita sobre a sua liderança, não facilitado a sua alocação a categorias simplificadas.

Indissociável da ação de Erdogan é a ação do próprio AKP. Com a dissolução do Partido da Virtude (FP), partido sucessor do RP, o AKP surge em 2002 como um arauto de mudança e do progresso, com um discurso particularmente motivador para as alas económicas mais liberais através da criação de parcerias que lhes garantiam a

<sup>13</sup> A ideia associada à discriminação dos fiéis muçulmanos tem sido uma marca constante nos discursos de Erdogan. Esta questão pode ser observada em narrativas como "os ocidentais não podem dizer que a islamofobia é um crime contra a humanidade (...) porque para eles, matar um muçulmano é legítimo" (Van, 31 de julho de 2014) e "O Ocidente não está a seguir uma abordagem honesta (...) É preciso justiça para a Palestina (...) Nós não ficaremos em silêncio e continuaremos a lutar por esta causa" (Bursa, 18 de julho de 2014).

<sup>14</sup> Tradicionalmente, a religião e o conservadorismo são duas características paralelas à retórica da direita turca, uma posição proeminente que remonta à era pré-republicana (Çarkoglu, 2007: 255). O grande projeto de Erdogan, tem sido preservar uma ordem social conservadora e, para tal, o islamismo revela-se um credo compartilhado pela maioria dos cidadãos, passando a atuar como uma força unificadora (Karaveli, 2016: 1).

<sup>15</sup> Embora Erdogan tenha sido condenado a uma pena de dez meses de prisão efetiva, apenas viria a cumprir quatro meses da pena aplicada. No entanto, a condenação impossibilitava-o do exercício de cargos políticos.

<sup>16</sup> "As mesquitas são os nossos quartéis; as cúpulas os nossos capacetes; os minaretes as nossas baionetas e os fiéis os nossos soldados".



oportunidade de substituir a estrutura tradicional do sistema político turco. Parece assim salvaguardar-se a herança do secularismo ainda que apenas em matéria de ocidentalização das ideias económicas. Simultaneamente, o AKP surge como um partido atento às exigências de diferentes setores da população que acumulavam ressentimentos contra a elite política por se sentirem menos representados na sua geografia (rural), na sua condição social (os mais pobres), na sua identidade (religiosa, por exemplo). Em paralelo, o sucesso do seu discurso e da adesão ao mesmo pela população, espelha a fraqueza dos restantes partidos em responder às exigências da população, em particular de uma ampla população rural historicamente longe dos circuitos do poder (Aliriza et al., 2009: 11).

É nesta linha de aparentes contradições que o AKP, apesar das suas raízes pró-islâmicas, se compromete publicamente com a adesão à União Europeia (UE), com os discursos de Erdogan a reiterarem a intenção do partido em garantir a liberdade de expressão através de um governo transparente e do fortalecimento dos governos locais, trabalhando sob a reaproximação da sociedade ao aparelho do Estado e apresentando o AKP como um novo tipo de partido pró-islâmico.

Ao definir o seu nacionalismo em termos da identidade étnica e religiosa da sociedade turca, e sendo certo que o respeito pelas identidades confessionais e étnicas faz parte integrante das liberdades civis, Erdogan soube apresentar uma visão moderada e progressista do Islão, por contraponto à visão 'ortodoxa' dos partidos de inspiração laica que historicamente pretenderam demarcar-se do Islão. Esta posição permitiu ao AKP e a Erdogan apresentarem a proposta de um novo contrato social<sup>17</sup>, suportado pela reintrodução da síntese turco-islâmica que rompe com as tradições do Estado moderno kemalista (Karaveli, 2016: 2), transformando desta feita a relação entre Estado e sociedade (Ozsel et al., 2013: 551).

Assumindo-se como um partido que defende a identidade muçulmana turca em prol da justiça e ao considerar que esta é a melhor forma de conferir uma maior participação da sociedade civil na esfera política, Erdogan e o AKP definem o trajeto do seu sucesso (Phillips, 2017: 10) construindo uma base de apoio num eleitorado liberal que não se revê nas opções políticas de esquerda em matéria económica; num eleitorado conservador com destaque para as populações mais religiosas e residentes em meios rurais e, ainda, graças à postura adotada sobre a questão do Curdistão e do Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK), num grupo heterodoxo de outros eleitores sensíveis aos etno-nacionalismos (Karaveli, 2016: 2).

Sendo que a crise económica turca de 2001 enfraqueceu os dois grandes partidos de centro-direita – o Partido da Via Justa (DYP) e o Partido da Pátria (ANAP) – o AKP, não só consegue manter a confiança dos eleitores do FP, como, simultaneamente, passa a reunir o apoio do eleitorado de centro-direita. Pese embora o facto de na prática o AKP ser o partido sucessor dos extintos RP e FP, o eleitorado turco não o encara como uma força necessariamente islâmica (pelo menos não num sentido pejorativo) e a sua retórica prova que consegue captar uma diversidade de bases sociais de apoio. Assim, ao ampliar

<sup>17</sup> A fundação do AKP foi acompanhada pelo autorretrato de uma "democracia conservadora". No entanto, esta "democracia conservadora" é apresentada como uma nova interpretação da democracia liberal, todavia ajustada às necessidades específicas da sociedade turca. Esta aproximação de dois ideários (democrático e conservador), aparentemente opostos, vem assim ao encontro da leitura de Ahmadov (2008: 26) quando afirma que "o campo da política deve-se fundamentar na cultura da reconciliação", uma vez que é "possível resolver as diferenças sociais".



o apoio eleitoral, Erdogan conduz o AKP à sua primeira vitória eleitoral na legislativas de 2002.<sup>18</sup>

Inicialmente, o grande debate em torno da estratégia partidária do AKP pretendia apurar se o partido seria capaz de manter um discurso moderado, deslocando-se para o centro e se abandonaria o islamismo político. Ao contrário do seu antecessor, FP, o AKP revela-se empenhado nessa aproximação a uma linha moderada. Ao assumir uma posição pró-globalização e ao rejeitar a ideia de um islamismo isolado, combinando assim o islamismo-conservador com uma perspetiva liberal e global, o AKP coloca-se numa posição semelhante à dos partidos confessionais conservadores europeus (Kosebalaban, 2011: 147).

Erdogan promete uma Turquia novamente poderosa, projetando-a como uma das maiores potências do Médio Oriente, capaz de competir com a Europa e outras potências mundiais. Os tempos de glória do Império Otomano parecem assim continuar a fomentar a criação de mitos e de objetivos para o país, inspirando um senso exagerado de recuperação da glória perdida. E, nessa perspetiva, as justificações em torno da perda de influência da Turquia republicana tornaram-se num combustível fértil para a idealização do passado (Cagaptay, 2017:7).

Recorrendo vastas vezes à construção binária entre a Turquia e o Ocidente, Erdogan empregou um discurso inspirador e motivador que estabeleceu uma transformação na relação de poder, pela qual a Turquia passava a ser responsável.

*"Durante anos, eles curvaram-se perante o Ocidente. E o que fez o Ocidente? O Ocidente ordenou e eles obedeceram. Mas, agora, isso já não acontece. Nós sentamo-nos, falamos, tomamos e criamos as nossas próprias decisões, porque esta é a Turquia de agora"* (Elzag, 6 de março de 2014)<sup>19</sup>.

Neste excerto, torna-se claro que os governantes anteriores - "eles" - são descritos como demasiado submissos ao Ocidente que se quer impor à Turquia, ao passo que o AKP - o "nós" - é representado como um agente ativo que possui o poder necessário para rejeitar as imposições externas (Aydin-Duzgit, 2016: 51). Ao contrário dos restantes partidos - que embora contestados pela sua atuação em nada alteraram o seu posicionamento político - o AKP surge assim como uma alternativa aos habituais partidos do sistema

<sup>18</sup> Em 2002, com a instituição da barreira de 10% para garantia de assento parlamentar, sete partidos não obtiveram representação na Grande Assembleia Nacional. O AKP conquistou 34% dos votos, mas, devido a barreira eleitoral, obtinha a maioria dos assentos parlamentares (363 em 550). O CHP, o único partido a juntar-se ao AKP no Parlamento, conquistou 19,39% dos votos e 178 assentos parlamentares (Schofield et al., 2011: 455). Face às eleições de 1999, a direita turca apenas registou um aumento de 1,12% dos votos populares. À esquerda, o CHP alcançava o melhor resultado dos últimos 30 anos - conquistando o eleitorado do DSP eleito em 1999 - e o Partido da Sociedade Democrática (HADEP) o melhor resultado desde a sua fundação em 1994. Nesse sentido, a vitória do AKP não deixa de significar um voto ideológico, no sentido que, não descurando outros fatores, o partido foi a opção de um amplo eleitorado liberal, nacionalista, conservador e religioso. Devido à impossibilidade de Erdogan em ocupar cargos políticos, Abdullah Gul assumiu o cargo de Primeiro-Ministro durante os primeiros meses do AKP à frente do governo. Após o Parlamento ter aprovado, em dezembro de 2002, uma emenda constitucional destinada a suspender a inabilitação de indivíduos condenados por delitos ideológicos, Abdullah Gul apresentou a sua demissão e, o Presidente da República, Necdet Sezer, nomeou Erdogan para o cargo.

<sup>19</sup> Aydin-Duzgit, 2016: 51.



político turco (Schofield et al., 2011: 458), capaz de recuperar a grandeza da nação turca.

### **Uma conceção autoritária do poder político**

Nas legislativas de 2007, o AKP foi novamente o partido mais votado. Tendo obtido 46,6% dos votos populares e 340 assentos parlamentares, Erdogan reforça a sua imagem (Schofield et al., 2011: 472), explorando a recetividade que o eleitorado parece demonstrar à ideia de legitimar a condução e reestruturação do sistema político turco.

O discurso progressista torna-se então reflexo das intenções de reconstruir a imagem poderosa da Turquia, conduzindo a um recrudescimento da influência turca nas regiões do extinto Império Otomano<sup>20</sup>. Ao mesmo tempo, o secularismo deixa de ser apresentado como a via para a concretização dessa agenda progressista que articula os valores conservadores com os valores democráticos (Ahmadov, 2008: 26), ao passo que a proposta de um sistema político-social assente nos valores islâmico-conservadores é apresentada como aquela que mais consegue compatibilizar-se com a identidade coletiva turca e com as aspirações de retorno a uma suposta grandeza turca, afastando o Estado turco do processo de democratização e vinculando-o, cada vez mais com as orlas do autoritarismo pós-moderno<sup>21</sup> (Ozbudun, 2014: 162).

É desta forma, que Erdogan vai introduzindo a sua visão de uma 'Nova Turquia', "profundamente islâmica na sua política interna e externa, para a tornar, novamente, numa grande potência" (Cagaptay, 2017: 8). Esta síntese de valores islâmico-conservadores e de grandeza nacional, incrementou a popularidade de Erdogan e consagrou-o como líder carismático da política turca (Kosebalaban, 2009: 146). Quando em 2009, no Fórum Económico Mundial, em Davos, Erdogan protagonizou um intenso debate com Shimon Peres sobre a guerra na Faixa de Gaza, a população turca recebeu-o em apoteose, consagrando-o pela sua prestação, e acolheu-o como o novo herói do país (Schofield, 2011: 472), revelando uma forte atração emocional pela sua liderança e depositando total confiança na sua atuação no centro da tomada de decisões na Turquia.

Focando-se nas tendências religiosas dos eleitores, ao mesmo tempo que não renega os princípios de organização laica do Estado, Erdogan consegue moldar a perceção popular com a noção predominante da superioridade turca, que aparece aos olhos do seu eleitorado como algo absolutamente credível, e assente em rigor histórico. Este eleitorado olha por sua vez para a figura de Erdogan como a de um "líder defensor dos oprimidos" (Aydin-Duzgit, 2018: 29).

A astúcia de Erdogan em conciliar no seu discurso ideias aparentemente inconciliáveis, numa inteligente síntese entre conservadorismo e progressismo, permite compreender porque durante a campanha para as legislativas de 2011, o AKP se compromete com a substituição da Constituição da Turquia de 1982, alegando que o país necessita de uma legislação mais aberta às liberdades democráticas. Em junho desse ano, garante o seu terceiro mandato, após uma campanha eleitoral dividida entre o protagonismo de Kemal

<sup>20</sup> A influência recuperada nos Balcãs, no Cáucaso, na Ásia Central e no Médio Oriente, associada à conceção de uma nova ideologia política, não só representa uma tentativa de reorganização dos Estados soberanos da região (Neo-otomanismo), como retomou a influência do islamismo na praxis política turca.

<sup>21</sup> Outros autores consideram a Turquia um regime de autoritarismo eleitoral que se legitima a partir da realização de eleições multipartidárias e que refuta as liberdades civis em prol do bem-estar da sociedade (Shirah, 2015; Robinson e Milne, 2017).



Kiliçdaroglu, líder do CHP e Erdogan. Sobre o primeiro, Erdogan fez várias referências às origens alevitas, numa tentativa de desacreditação do candidato perante o eleitorado sunita, asseverando que o CHP era um partido despromovido de valores éticos e que se distanciava por isso do propósito islâmico (Borco e Verney, 2016: 205). De modo progressivo, Erdogan passa então a representar a oposição como uma ameaça para os valores nacionais e para a identidade religiosa da Turquia, vindo posteriormente a reprimir aqueles que o questionam (Cagaptay, 2017: 10).

Contudo, em 2013, um revés parece ensombrar a caminhada de Erdogan. Um protesto ambiental no Parque Gezi, em Istambul, rapidamente se transformou num protesto antigovernamental, contra o tratamento desigual das minorias. O governo surge como sinónimo não de islão progressista, mas de veículo de islamização da sociedade (Tucker, 2015: 290) e é visto como detentor de práticas antidemocráticas inibidoras de liberdades fundamentais. De facto, em vez de providenciar mais liberdades para a sociedade no seu todo como prometido, Erdogan parece afinal apenas garantir esse espaço à sua base de apoio islâmico-conservadora (Cagaptay, 2017: 10), sendo este facto contestado por uma nova geração de jovens com expectativas de se expandir como cidadãos ativos na sociedade e que se opõe à islamização da sociedade e ao controlo social movido pelo AKP (Gokay e Xypolia, 2013: 36).

No seguimento destes protestos que revelam afinal as fragilidades do projeto 'Nova Turquia', Erdogan apresenta o novo "pacote democrático", referido como um exemplo de preocupação nacional em prol da igualdade de direitos entre etnias e de resolução dos problemas de segurança interna. O objetivo é claramente o de apaziguar o descontentamento popular, através de um discurso virado sobretudo para a população curda. Entre as reformas apresentadas sobressaía a promessa de uma maior autonomia para o Curdistão, assim como a garantia de direitos civis para a sua população. Porém, as reformas aplicadas não corresponderam, na prática, às promessas apresentadas e, nesse sentido, o caminho traçado por Erdogan foi mais um retrocesso que um progresso (Karaveli, 2016: 2-3).

Na mesma linha crítica, Cagaptay (2017:10) considera que Erdogan se tem revelado num líder cada vez mais autoritário, convicto de que as suas vitórias eleitorais sustentam a legitimação do uso indiscriminado do poder político (Cagaptay, 2017: 10). Ao mesmo tempo, o AKP tornou-se num partido extremamente centrado em Erdogan, onde a lealdade ao líder se faz critério de promoção (Hefner, 2016: 166).

Contudo, estas críticas esbarram com o que é paradoxalmente uma evidência: não obstante uma postura que muitos apelidam de autoritária, e de um discurso cada vez mais próximo da religião (Bosco e Verney, 2016: 206), pese embora as dificuldades que as suas opções lhe parecem trazer (como visto nos protestos de 2013), e numa fase em que já poderia acusar o cansaço da governação, Erdogan vence em agosto de 2014 as primeiras eleições presidenciais pelo voto popular. A conceção maioritária que possui da própria democracia e a instrumentalização das urnas como a única ferramenta legítima para a representação democrática foram acompanhadas por uma noção em torno das manifestações anti-governo como uma tentativa da minoria em impor a sua vontade à maioria, por meios ilícitos (Ozbudun, 2014: 157). Esta perspetiva, que coloca a periferia no lugar desde sempre ocupado pelo centro, permitiu a Erdogan alcançar uma popularidade eleitoral que opera a partir da própria sociedade, onde a periferia é agora incluída e se sente parte integrante da política turca.



Entretanto, a tentativa de golpe de Estado de 15 julho de 2016, parece confirmar a nossa análise à liderança de Erdogan com base na exploração dos cinco elementos-chave weberianos sintetizados por Trice e Beyer (1986). A tentativa de golpe, que terá levado à morte de centenas de cidadãos e à detenção, suspensão e investigação de milhares<sup>22</sup>, surgiu como um “incidente de crise” que proporcionou a Erdogan um contexto favorável para a introdução de medidas autoritárias que, por um lado, o lançam como um líder autocrático e, por outro, o fazem emergir como uma figura unificadora e salvadora da grande nação ameaçada (Cagaptay, 2017: 12).

Nesta linha de ação, a aprovação pelo Parlamento turco de uma alteração constitucional que retirou a imunidade parlamentar aos deputados, possibilitou a investigação a vários deputados do Partido Republicano do Povo (CHP) acusados de insultos ao Presidente, e a 50 dos 59 deputados do Partido Democrático do Povo (HDP), partido pró-curdo. Encarada pela população como uma manifestação de combate ao clientelismo, a medida possibilitou a Erdogan solidificar o seu apoio popular, ao mesmo tempo que enfraquecia a oposição. Com a adoção da nova Constituição da República, aprovada pelo referendo de 16 de abril de 2017,<sup>23</sup> Erdogan passará a controlar os orçamentos de Estado, a nomeação de juizes e retomará a liderança do AKP.

Ao entrar em vigor apenas em 2019, e por alterar o limite de mandatos presidenciais, a nova Constituição permitirá por sua vez que Erdogan permaneça no cargo até 2029, uma longevidade governativa sem precedentes na Turquia, que se iniciou com uma proposta de uma via política moderada e liberal, e gradualmente se tem transformado numa proposta conservadora e autoritária do Poder Político.

Erdogan ambicionou ser o novo “pai dos turcos”. Sendo que o futuro do país é ainda bastante imprevisível, a única certeza que se encerra é que os turcos vivem agora num país que, indiscutivelmente, se tornou na Turquia de Erdogan (Karaveli, 2016: 6). Uma Turquia conservadora, nacionalista e islâmica que, sob a liderança de um líder carismático com um forte sentido de propósito, caminha, a passos largos, por uma rota cada vez mais autoritária.

## Conclusões

Erdogan, que cresceu no auge das atitudes reacionárias ao secularismo turco, soube capitalizar as circunstâncias sociais, económicas e políticas do seu tempo, lançando como resposta a ideia de uma ‘Nova Turquia’ que promove na sua conceção a valorização da cultura islâmica.

Com o respaldo político necessário, tem conseguido criar as respostas legislativas e jurídicas capazes de travar rivais, de reconfigurar o sistema político e de transformar os pressupostos históricos, culturais e políticos da Turquia, conduzindo-a por uma rota que vários analistas consideram cada vez mais distante do Ocidente e dos seus valores democráticos.

<sup>22</sup> De acordo com Karaveli (2016), o governo terá decretado ordem de prisão para dezenas de milhares de alegados elementos do movimento religioso de Fethullah Gulen. Terá ainda conduzido à suspensão e detenção de uma parte significativa do exército e da administração pública, encerrado meios de comunicação e suspenso milhares de académicos.

<sup>23</sup> Solaker, Gulsen e Butler, Daren. Erdogan wins narrow referendum victory, laying bare Turkey's divisions. 2017. Disponível em [http://www.huffingtonpost.com/entry/turkey-referendum-erdogan\\_us\\_58f373dde4b0bb9638e4924b](http://www.huffingtonpost.com/entry/turkey-referendum-erdogan_us_58f373dde4b0bb9638e4924b) Consultado em 18 de abril de 2017.



Sem querermos iniciar qualquer tipo de discussão em torno do sentido de democracia e de autoritarismo, procuramos neste artigo esclarecer as circunstâncias que permitem melhor compreender o crescente sucesso de Erdogan na construção de uma linha de liderança que, temos de reconhecer, se encontra mais próxima do autoritarismo do que da democracia por muito flexível que se seja quanto à elasticidade deste conceito. Esse caminho autoritário que Erdogan seguiu não deve ser encarado, porém, como um acontecimento que surgiu isoladamente em determinado período da sua ação política. É certo que o seu primeiro mandato foi marcado por uma tentativa de aproximação diplomática à comunidade internacional, mas esta pode bem ser encarada como um mecanismo facilitador da legitimação necessária para a consolidação da sua liderança interna.

Perante um subdesenvolvimento democrático que o coloca numa posição central e isolada no exercício do poder político, Erdogan revela-se assim um líder carismático que habilmente inspirou os seus seguidores em virtude dos seus propósitos, passando a exercer o seu domínio sobre a sociedade. Contudo, importa igualmente perceber que o sucesso de Erdogan não pode ser compreendido se separado do papel fundamental que a sociedade tem tido nesse sucesso e nesse sentido, importa um maior investimento, desde logo da sociologia política, para uma compreensão da sociedade turca, da sua cultura e do comportamento político.

### Referências bibliográficas

- Abba, Tahir (2017). *Contemporary Turkey in Conflict: Ethnicity, Islam and Politics*. Edimburgo: Edimburg University Press.
- Ahmadov, Ramin (2008). «Counter Transformations in the Center and Periphery of Turkish Society and the Rise of the Justice and Development Party». *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*. Vol. 7 (2-3): 15-36).
- Aydin-Duzgit, Senem (2018). «Foreign Policy and identity change: Analysing perceptions of Europe among the Turkish public». *Politics*. Vol. 38 (1): 19-34.
- \_\_\_\_\_ (2016). «De-Europeanisation through Discourse: A Critical Discourse Analysis of AKP's Election Speeches». *South European Society and Politics*. Vol. 21 (1): 45-58.
- Abelson, Robert (1986). «Beliefs are like Possessions». *Journal for the Theory of Social Behavior*. Vol. 16 (3): 223-250.
- Aliriza, Bulent. et al. (2009). *Turkey's Evolving Dynamics: Strategic Choices for U.S. – Turkey Relations*. In Center for Strategic and International Studies. Washington: CSIS.
- Barling, Julian (2014). *The Science of Leadership: Lessons from Research for Organizational Leaders*, Nova Iorque: Oxford.
- Bass, Bernard M. e Bass, Ruth (2008). *The Bass Handbook for Leadership: Theory, Research na Managerial Applications*. Nova Iorque: Free Press.
- Blaug, Ricardo e Schwarzmantel, John (2016). *Democracy: a reader*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- Bosco, Anna e Verney, Sussannah (2016). *Elections in Hard Times: Southern Europe 2010-11*. Abingdon: Routledge.



Burak, Begum (2011). «Turkish Political Culture and Civil Society: An Unsettling Coupling?» *Turkish Journal of International Relations*. Vol. 10 (1): 59-71.

Cagaptay, Soner (2017). *The New Sultan: Erdogan and the Modern Turkey*. Londres: I. B. Tauris.

\_\_\_\_\_ (2004). «Race, Assimilation and Kemalism: Turkish Nationalism and the Minorities in the 1930s». *Middle Eastern Studies*. Vol. 40 (3): 86-101.

\_\_\_\_\_ (2002a). «Reconfiguring the Turkish nation in the 1930s». *Nationalism and Ethnic Politics. Middle East Review of International Affairs*. Vol. 8(2): 67-82.

\_\_\_\_\_ (2002b). «The November 2002 Elections and Turkey's New Political Era». *Middle East Review of International Affairs*. Vol. 6 (4): 42-48.

Carvalho, Alonso B. (2004). *Educação e Liberdade em Max Weber*. Rio Grande do Sul: Editora Unijuí.

Fernandes, José Pedro Teixeira (2005). *Turquia: metamorfoses de identidade*. Lisboa: ICS – Imprensa de Ciências Sociais.

Gokay, Bulent e Xypolia, Ilia (2013) (eds). «Reflections on Taksim – Gezi Park Protests in Turkey». *Journal of Global Faultlines*. Keele European Research Centre, Southeast Europe Series.

Gorener, Aylin e S. Ucal. Meltem S. (2011). «The Personality and the Leadership Style of Recep Tayyip Erdogan: Implications for Turkish Foreign Policy» *Turkish Studies*. Vol.12 (3): 357-381.

Hadiz, Vedi R. e Chrysosgelos, Angelos (2017). «Populism in world politics: A comparative cross-regional perspective». *International Political Science Review*. Vol. 38 (4): 399-411.

Hefner, Robert W. (2016). *Shari'a Law and Modern Muslim Ethics*. Indiana: Indiana University Press.

Heper, Metin (2013). «Islam, Conservatism and Democracy in Turkey: Comparing Turgut Ozal and Recep Tayyip Erdogan». *Insight Turkey*. Vol. 15 (2): 141-156.

House, Robert J. (1977). *A 1976 Theory of Charismatic Leadership*. Toronto: University of Toronto.

Karavely, Halil (2016). «Erdogan's Journey Conservatism and Authoritarianism». *Foreign Affairs*.

Kosebalaban, Hasan (2011). *Turkish Foreign Policy: Islam, Nationalism and Globalization*. Nova Iorque: Palgrave MacMillan.

Metcalf, Maureen e Robbins, Dani A. (2012). *Innovative Leadership Workbook for Nonprofit Executives*. Tucson: Integral Publishers.

Ozbudun, Ergun (2014). «AKP at the Crossroads: Erdogan's Majoritarian Drift». *South European Society and Politics*. Vol. 19 (2): 155-167.

Ozkan, Behlul (2014). «Turkey, Davutoglu and The Idea of Pan-Islamism». *Survival*. Vol. 56 (4): 119-140.



Ozsel, Dagancan, Ozturk, Armagan e Ince, Hilal O. (2013). «A Decade of Erdogan's JDP: Ruptures and Continuities». *Journal of Socialist Theory*. Vol. 41 (4): 551-570.

Panayirci, Ugur C. e Iseri, Emre (2014). «A Content Analysis of the AKP's "Honorable" Foreign Policy Discourse: The Nexus of Domestic-Internacional Politics». *Turkish Studies*. Vol. 15 (1): 62-80.

Parkin, Frank (2000). *Max Weber*. Londres: Routledge.

Phillips, David L. (2017). *An Uncertain Ally: Turkey under Erdogan's Dictatorship*. Nova Iorque: Routledge.

Robinson, Neil e Milne, Sarah (2017). «Populism and political development in hybrid regimes: Russia and the development of official populism». *International Political Science Review*. Vol. 38(4): 412-425.

Schofield, Norman, Gallego, Maria, Ozdemir, Ugur e Zakharov, Alexei (2011). «Competition for popular support: a valence model of elections in Turkey». *The Society for Social Choice and Welfare*. Vol. 36: 451-482.

Shahzadi, Gulnaz et al. (2017). «Followership Behavior and Leaders' Trust: Do Political Skills Matter?». *Pakistan Journal of Commerce and Social Sciences*. Vol. 11 (2): 653-670.

Shirah, Ryan (2015). «Electoral authoritarianism and political unrest». *International Political Science Review*. Vol. 37 (4): 470-484.

Trice, Harrison M. Beyer, Janice M. (1986). «Charisma and its routinization in two social movement organizations». *Research in Organizational Behavior*. Vol. 8 (1): 113-164.

Weber, Max (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. California: University of California Press.

Wuthrich, F. Michael (2015). *National Elections in Turkey: People, Politics, and the Party System*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.

## **EVOLUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA RUSSA E O MÉDIO ORIENTE**

**Henrique Alves Garcia**

[henriquemagarcia@gmail.com](mailto:henriquemagarcia@gmail.com)

Mestrado em Estudos Europeus pela Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra (Portugal) sendo candidato a um Doutorado em Relações Internacionais na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Nova Universidade de Lisboa. Participou na 3ª edição do Curso de Verão sobre Desafios Globais no Instituto Universitário de Lisboa.

Os principais tópicos de interesse na investigação científica são: Federação Russa, Oriente Médio, política externa, questões geopolíticas, energia e terrorismo.

### **Resumo**

A política externa russa demonstra linhas de continuidade e de mudança. A Federação da Rússia tem atuado em diversos palcos e, desde 2000 com Vladimir Putin, tem como objetivo principal consolidar o *status* da Federação da Rússia como um Grande Poder, com o propósito de conseguir 'regressar' à gloriosa era soviética. A maximização do poder e a busca de segurança interna são essenciais, pelo facto de existir um sistema internacional numa anarquia permanente.

O terceiro mandato de Putin, no qual este artigo sobretudo se foca, ficou marcado pela crise da Ucrânia e pela anexação da Crimeia, contribuiu para que a política externa russa sofresse um histórico ponto de viragem. As sanções ocidentais, devido à ocupação da Crimeia e à ingerência militar no Leste ucraniano, contribuíram para abrir um período de maior rivalidade entre Moscovo e Washington e, também, para a necessidade da Rússia dever diversificar as suas relações com economias emergentes como o Irão e a Turquia. O estudo constata que Ancara e Teerão têm um relacionamento histórico com Moscovo, apesar de alguns episódios e posições divergentes que, em alguns momentos, têm prejudicado as suas relações. A questão da Síria, a luta contra o terrorismo e o extremismo violento, os acordos sobre o petróleo e o gás natural e as relações com o povo curdo são alguns dos assuntos fundamentais nas relações do Kremlin, mais ou menos amistosas, com os Governos de Ancara e de Teerão também são mencionados neste artigo. Na última parte, reflete-se sobre o estado da política externa russa e das relações da Rússia com os atores regionais do Médio Oriente (Irão, Turquia, Arábia Saudita e os Curdos) e que desafios são apresentados à Rússia de Vladimir Putin na região.

### **Palavras-chave**

Política externa; Realismo; Revisionismo; Federação da Rússia; Médio Oriente

### **Como citar este artigo**

Garcia, Henrique Alves (2018). "Evolução da política externa russa e o Médio Oriente". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 9, Nº. 1, Maio-Outubro 2018. Consultado [online] data da última consulta, DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.9.1.7>

**Artigo recebido em 26 de Julho de 2017 e aceite para publicação em 11 de Setembro de 2017**





## **EVOLUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA RUSSA E O MÉDIO ORIENTE**

**Henrique Alves Garcia**

### **Introdução**

A Federação da Rússia tem atuado em diversos palcos e, desde a ascensão política de Vladimir Putin, tem como objetivo primordial consolidar o *status* de Grande Poder para 'regressar' à gloriosa era soviética. A preferência por uma ordem mundial multipolar baseada na soberania e na não interferência nos assuntos internos dos Países têm sido uma constante ao lerem-se os documentos e os discursos oficiais da política externa. O reconhecimento independentista à Ossétia do Sul e à Abkhazia ou as anexações da Crimeia e da base naval de Sebastopol constituem violação direta daqueles princípios soberanistas e da integridade territorial. A intervenção russa na Crimeia e na Ucrânia oriental (fevereiro-setembro de 2014), usando coerção e força para assumir o controle e desestabilizar os territórios de um Estado vizinho, é um desafio frontal à ordem regional europeia pós-Guerra Fria. A relação com o Ocidente alterou-se significativamente. As políticas 'duras' de Moscovo ali e o desafio a Washington fizeram da Rússia mais credibilizada no Médio Oriente. Com Putin, a guerra na Tchetchénia e o envolvimento na Abkhazia e na Ossétia do Sul bem como na Transnístria e Nagorno-Karabakh explicam-se pela necessidade em garantir a coesão estatal, expandir a sua influência e proteger-se contra os avanços ocidentais.

Os objetivos-chave deste estudo: conhecer brevemente a evolução da política externa russa, sobretudo desde 2000, e o estado do relacionamento de Moscovo com os Curdos, Ancara e Teerão. Na primeira secção deste artigo, identificam-se algumas das diferentes orientações de política externa russa bem como a sua evolução com os Presidentes que passaram pelo Kremlin desde o fim da Guerra Fria, avaliando o impacto da guerra com a Geórgia (2008) e da crise da Ucrânia (2014) na política externa russa. Na segunda, analisam-se as relações da Rússia com o Irão e com a Turquia, a evolução e tendência deste relacionamento e o posicionamento destes no Médio Oriente face ao problema curdo e ao reflexo da questão curda no Eixo Moscovo-Ancara-Teerão. Finalmente, reflete-se quanto ao relacionamento Moscovo-Ancara-Teerão-Curdos, a influência do problema curdo no Eixo Teerão-Ancara e os desafios russos no xadrez geopolítico do Médio Oriente. Este artigo baseia-se em literatura académica, nos documentos oficiais do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Federação da Rússia e do Kremlin, nos *media* russos e do Médio Oriente bem como no apoio dos Professores Mark N. Katz, Roy Allison e Licínia Simão e dos Doutores José Milhazes e José Manuel Félix Ribeiro.



## 1. A política externa russa: *breve evolução*

O papel dos líderes<sup>1</sup> sempre foi fundamental no processo de formulação e da decisão em política externa na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)<sup>2</sup> e na Rússia pós-soviética, devido à força do centralismo e aos traços autoritários característicos do sistema soviético. Apesar da constituição de um novo Estado, perdura a centralização do poder político que, na Rússia pós-soviética, tem acentuado uma forte personalização do poder (Freire, 2014, pp. 16-17). Este foi um elemento constante do Império czarista, da URSS e é-o da Rússia atual. Essa centralização de poder (re)confirmou-se com a eleição presidencial de Vladimir Putin para o terceiro mandato (2012).

A Rússia czarista e a URSS representam séculos de governação centralizada onde as linhas definidoras de democracia, num entendimento amplo do conceito, incluindo não só a participação popular em atos eleitorais, mas também questões de representatividade, direitos e liberdades individuais, nunca estiveram presentes (Freire, 2014, p. 31).

Mikhail Gorbachev é a figura central na transformação da URSS após o desencanto com a governação de Leonid Brezhnev e das curtas lideranças de Yuri Andropov e Konstantin Chernenko (1982-1985). Internamente apostou num curso reformista e, externamente, mostrou vontade de se aproximar ao Ocidente e abrir-se ao leste democraticamente.

Na Rússia<sup>3</sup> da transição, a política externa refletiu os constrangimentos que as políticas russas enfrentavam internamente. O descontentamento geral relativamente ao processo de transição então iniciado por Gorbachev<sup>4</sup> contribuiu para a vitória de Boris Yeltsin nas eleições presidenciais diretas em 1991. O primeiro Presidente russo, Yeltsin, tentou integrar plenamente o País juntando-se à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e forjando uma aliança direta com os EUA (Trenin, 2014, p. 9), mas rapidamente a política de abertura ao exterior e modernização deu lugar a tendências centralizadoras e controladoras.

Vladimir Putin viu a Rússia como um Grande Poder e procurou o reconhecimento ocidental<sup>5</sup>, ao contrário de Gorbachev e de Kozyrev, demonstrando a sua vontade de afirmação doméstica e em destacar-se nos assuntos globais.

2000 é o ano da viragem, após a saída anunciada de Yeltsin, e marca a ascensão de Vladimir Putin à presidência. Até 2008<sup>6</sup>, Putin através das suas políticas, assentes num pressuposto de multivetorialidade (2003-2004) bem delineado, consegue introduzir maior coerência à política externa (Freire, 2014, p. 34). Putin definiu a sua política externa adotando novos documentos que remetiam para alterações, por exemplo, ao Conceito de Política Externa. O Conceito de 2000, por exemplo, criticou a tendência de

---

<sup>1</sup> Os líderes, bem como o tipo de liderança que exercem, moldam a forma como é formulada a política externa e o comportamento dos Estados no quadro político internacional.

<sup>2</sup> A 25 de dezembro de 1991 a URSS foi oficialmente extinta. No mapa mundial surgiram assim quinze novas repúblicas, com claro destaque para a Federação da Rússia. O processo de transição pressupôs um novo alinhamento histórico e alterações na política externa pós-soviética devido ao fim da Guerra Fria, à redefinição geográfica e à nova política e socio economia.

<sup>3</sup> Ao longo deste texto são utilizadas aleatoriamente os termos Rússia, Federação da Rússia, Moscovo e Kremlin na referência ao mesmo País.

<sup>4</sup> Nos últimos anos como líder soviético, Moscovo esperava um "lar comum europeu" e uma liderança global conjunta com os EUA, mas estas noções revelaram-se ilusões.

<sup>5</sup> A Rússia, historicamente, tem procurado o reconhecimento ocidental.

<sup>6</sup> Dmitri Medvedev tornou-se Presidente em 2008. Após cumprir um mandato como Primeiro Ministro, Putin assumiu mais um mandato presidencial.



estabelecer uma estrutura unipolar do mundo, enquanto o de 2008 reforçou que a ação unilateral desestabiliza as situações internacionais (Light & Cadier, 2015, p. 16). As linhas orientadoras da política externa russa, no contexto do término da bipolaridade, caracterizaram-se pela multivetorialidade, identificando áreas concretas de atuação<sup>7</sup>, e ordem multipolar<sup>8</sup>, num discurso muito centrado no exercício de contrapeso à hegemonia americana. Putin incutiu um 'novo realismo' à política externa russa (Freire, 2014, p. 33), traduzindo-se na combinação de uma visão tradicional realista do interesse nacional e da prossecução deste no sistema internacional, buscando estabelecer uma dinâmica genuinamente equilateral da vantagem mútua na integração russa nas estruturas europeias e globais, na projeção do poder e da influência russa no sistema a juntar à postura afirmativa de Putin assentam num contexto interno estável e no crescimento económico. Estes elementos suportam a busca pelo reconhecimento, e, também, da legitimidade nas políticas regionais e globais. A política externa de revitalização do Grande Poder é o elemento que torna Putin popular na Rússia (Trenin, 2016, p. 2).

Genericamente, o impacto das características pessoais de um líder na política externa aumenta quando a sua própria autoridade e legitimidade são aceites pela população ou, em regimes autoritários ou totalitários, quando os líderes são protegidos das amplas críticas públicas (Freire & Vinha, 2015, p. 36). A política externa russa é essencialmente da responsabilidade do Presidente, incumbido da definição das linhas de atuação de base subjacentes ao posicionamento da Federação da Rússia nos assuntos internacionais (Freire, 2014, p. 41), e, Putin concebe, molda e executa as decisões em política externa<sup>9</sup> com o apoio da comunidade de segurança<sup>10</sup>. Essas decisões baseiam-se na sua interpretação sobre o interesse nacional e também nas opiniões filosóficas sobre o que é certo e o que está errado (Light & Cadier, 2015, p. 34). Constata-se, portanto, que o processo decisório em política externa é condicionado por fatores externos, domésticos e psicológicos (Freire & Vinha, 2015, p. 58).

Após 2007, a política externa russa entrou na fase do neo-revisionismo<sup>11</sup> (Sakwa, 2014, p. 30). De um Estado de *status quo*, a Rússia converteu-se num tipo distintivo de poder neorrevisionista, afirmando ser uma "executora de normas" e não só "aplicadora de normas" (Sakwa, 2014, p. 31). A eleição de Dmitry Medvedev como Presidente russo, em março de 2008, significou a continuidade à política externa russa seguindo a tendência de reforço das linhas da política pragmática assertiva, caracterizadora do legado putinista. Combinou o crescimento resultante do uso de recursos energéticos com

<sup>7</sup> A Comunidade dos Estados Independentes, ou a CEI, define-se, a partir de 2000, como área de ação prioritária para Moscovo, onde se dá o primado ao desenvolvimento de boas relações com os Estados vizinhos e à parceria estratégica. As políticas de Putin e de Medvedev para a CEI têm-se desenvolvido na linha de reafirmação da influência russa na área.

<sup>8</sup> No pós-2008 a Rússia entende a ordem internacional como multipolar e considera-se ator relevante. A opção pela multipolaridade constitui uma das linhas de rutura com o passado soviético e justifica-se pela incapacidade da Federação da Rússia em conseguir afirmar-se, a curto prazo, como uma potência hegemónica na arena internacional. Após a invasão norte-americana do Iraque, em 2003, a definição de multipolaridade russa adensou-se.

<sup>9</sup> O Ministério dos Negócios Estrangeiros da Federação da Rússia desenvolve a estratégia geral da política externa, apresenta propostas relevantes ao Presidente, implementa a política externa da Federação Russa considerando este Conceito e a Ordem Executiva Do Presidente da Federação da Rússia N.º 605 de 7 de maio de 2012 sobre as medidas para implementar a política externa da Federação Russa e coordena as atividades de política externa dos órgãos executivos federais e cooperação internacional de acordo com a Ordem Executiva da Federação da Rússia No. 1478 de 8 de novembro de 2011 sobre o papel de coordenação do Ministério de Relações Exteriores da Federação da Rússia na condução de uma Política Externa Uniforme.

<sup>10</sup> A visão de mundo do Conselho de Segurança da Federação da Rússia apresenta as relações internacionais em termos de uma luta sem fim pela dominação e influência entre alguns Países poderosos.

<sup>11</sup> A sua essência é a tentativa de assegurar a aplicação universal das normas internacionais.



um novo vetor de política externa assente na modernização doméstica (Liberalismo), construindo 'alianças de modernização', que visava várias vertentes desde a investigação científica de ponta até à formação do indivíduo (Tsygankov, 2016) (Freire, 2014, p. 35).

*"Devemos ser mais eficazes no uso de instrumentos de política externa especificamente para a prossecução dos objetivos nacionais, para modernizar o nosso País, a economia, a vida social e, em certa medida, o sistema político, a fim de resolver os vários desafios que a nossa sociedade enfrenta."* (Tsygankov, 2016, p. 209)

Assim, analisando-se este excerto, do discurso de Medvedev realizado na reunião perante os embaixadores e os representantes permanentes das organizações internacionais a 12 de julho 2010, destaca-se a importância de modernizar a economia doméstica, mas também era necessário desenvolver uma política que proporcionasse condições ao investimento estrangeiro, investir em tecnologia que proporcionasse desenvolvimento económico e criasse as condições necessárias ao desenvolvimento das áreas não-energéticas para ultrapassar a excessiva dependência russa das exportações energéticas (economia diretamente dependente dos preços no mercado internacional). Os anos de Medvedev (2008-2012) como Presidente russo, não se caracterizaram pela tentativa de afirmar políticas mais liberais nas dimensões económica e social como diversos analistas o afirmam. Estas políticas foram só 'fogo de vista'.

A campanha russa na Geórgia desencadeou a crise mais significativa nas relações externas russas com os Países ocidentais desde a dissolução da URSS (Allison, 2008, p. 1169). O caso da Geórgia é caso paradigmático no âmbito do desenvolvimento das relações e do posicionamento de Moscovo na CEI. A guerra dos cinco dias na Geórgia, em agosto de 2008, correspondeu a uma política de reafirmação de Moscovo no espaço pós-soviético perante a influência ocidental e, acima de tudo, perante um conjunto de políticas e ações lideradas pelos EUA, em particular, e considerados em Moscovo como ultrapassando uma política de cooperação estratégica, tendo implicações diretas para a segurança nacional (Freire & Simão, 2014, p. 92). A intervenção russa na Ossétia do Sul (Geórgia) tinha como justificação central proteger os seus nacionais (Allison, 2008, pp. 1153-1154; 1167-1169). A resposta russa ao ataque georgiano a Tskhinvali (capital da Ossétia do Sul) incluiu a ocupação temporária de parte da Geórgia, logo seguida do reconhecimento da independência das regiões Ossétia do Sul e Abkhazia em 26 de agosto de 2008 (Sakwa, 2014, p. 40). Esta foi uma resposta à ameaça de ampliação da OTAN. Moscovo invadiu a Geórgia movido por uma política de projeção de poder na área pós-soviética, com o objetivo de enfraquecer o País, afirmando-se na CEI (área vital), reforçando a estratégia de contenção da presença dos EUA (bases militares) na Eurásia e sublinhando o seu reconhecimento no sistema internacional como uma grande potência (Freire, 2015, p. 209). Esta postura russa enquadra-se na mais utilizada teoria para compreender os fenómenos das relações internacionais (RI) – *Realpolitik*/Realismo Político (Burchill, et al., 2013, p. 33). Kenneth N. Waltz, fundador do



Neorrealismo/realismo estrutural (1979)<sup>12</sup>, advoga que a estrutura do sistema internacional criou uma plataforma de competição entre Estados em busca de segurança, sendo que pela sua natureza anárquica, por vezes, aquela estrutura, predispõe os Estados a adotarem comportamentos expansionistas e revisionistas (Sousa & Mendes, 2014, p. XXIV). Nesta perspetiva, a Rússia assume um impulso constante de querer afirmar o seu poder e garantir a segurança (Tsygankov, 2016, p. 11).

O pragmatismo foi recorrente das declarações de política externa de Putin e Medvedev e, na prática, com exceção talvez da guerra da Geórgia, foi a marca registada da sua política antes de 2014 (Light & Cadier, 2015, p. 18). Em 2011, Medvedev finalmente admitiu que a principal motivação russa para enviar tropas à Geórgia teria sido evitar a sua adesão à OTAN (Allison, 2014, pp. 1269-1270). O resultado desta incursão militar foi um revisionismo ao de leve, orientado para a marcação de uma posição diferente *vis-à-vis* com o Ocidente bem como para a ideia de multipolaridade e demonstração de que a sua influência no espaço pós-soviético continuava presente (Marques, 2016, p. 46).

Putin regressou ao Kremlin<sup>13</sup>, reeleito para o terceiro mandato (maio de 2012), quase imediatamente após o despoletar da Primavera Árabe e num contexto de declínio interno marcado por uma nova fase de dificuldades nas relações com o Ocidente (Freire, 2015, p. 211). A crise da Ucrânia<sup>14</sup> foi responsável por algumas dessas dificuldades. Desde fevereiro de 2014, o Kremlin atuou em modo de guerra com Putin a líder (Taussig & Ryan, 2016). Tudo começou quando a Rússia, para remediar uma injustiça histórica<sup>15</sup> (Allison, 2014, p. 1286), ocupou a Crimeia, em março de 2014. Na verdade, Putin reagiu assim aos acontecimentos ocorridos em Kiev, em finais de 2013 e início de 2014, que levaram à queda de Viktor Yanukovych do cargo presidencial ao ter recusado assinar o Acordo de Parceria entre a Ucrânia e a União Europeia (UE) (Milhazes, 2017, p. 24). Segundo o relato de Putin sobre a operação inicial da Rússia na Crimeia, o fator OTAN certamente se destaca (Allison, 2014, p. 1273). O principal objetivo será evitar que a Ucrânia adira à OTAN (Sakwa, 2014) e, idealmente, recuperá-la para o projeto de integração euro-asiática [para concorrer com a UE], cujo elemento principal é a reunificação daquilo que Moscovo considera 'mundo russo' (*Russkii mir*) (Trenin, 2014, p. 6). A intervenção na Ucrânia aparece como expressão extrema de uma política de negação estratégica, baseada no crescente esforço de Putin em demarcar a ordem da CEI como zona proibida à OTAN (Allison, 2014, p. 1269). A reunificação da Crimeia e as ações [russas] em Donbass provocaram uma onda de sanções (Sakwa, 2014, p. 113). As políticas russas sofreram uma reação negativa imediata e forte dos EUA e dos seus aliados (Trenin, 2014, p. 8). A intervenção militar russa na Ucrânia teve por base os constantes avanços ocidentais (OTAN e UE) para a Europa de Leste, influenciando, negativamente, a perceção russa dos acontecimentos que identificou os mesmos como ameaça à segurança da Rússia (Marques, 2016, pp. 8-9). O desafio putinista ao "direito soberano" do sistema de segurança do Atlântico de expandir as fronteiras russas foi claro e provocou uma resposta

<sup>12</sup> Tentativa bem conseguida de ultrapassar a abordagem do Realismo Clássico e de desenvolver um modelo explicativo mais rigoroso e neo-económico dos constrangimentos estruturais do sistema competitivo e anárquico das RI.

<sup>13</sup> A centralização do poder, que dificulta a democratização das estruturas políticas russas e a consolidação de um verdadeiro regime plural, manteve-se com Putin.

<sup>14</sup> O termo "crise da Ucrânia" é usado aqui referindo-se ao fenómeno das RI, também descrito como "crise sobre a Ucrânia". Isso contrasta com o termo "crise ucraniana", centrado nos desenvolvimentos domésticos.

<sup>15</sup> Em 1954, Nikita Khrushchev tomou a iniciativa própria de transferir a Crimeia (e Sebastopol) à jurisdição ucraniana. A anexação da Crimeia é a vingança russa pela derrota e vitimização russa pós-Guerra Fria.



em sanções e outras pressões cuja lógica final era a mudança de regime na Rússia (Light & Cadier, 2015, p. 69). A crise da Ucrânia e a anexação formal da Crimeia (18 de março 2014), pelo Estado [russo] genuinamente revisionista (Sakwa, 2014, p. 116)<sup>16</sup>, assumem-se como o ponto de viragem na política externa russa e como um momento definidor da história russa.

Em contraste com 2000, quando a UE estava no topo das prioridades, estava agora abaixo das relações com os BICS (Brasil, Índia, China e África do Sul), a Organização de Cooperação de Xangai, a CEI e a Organização do Tratado de Segurança Coletiva e, mesmo, abaixo das relações com a Abkhazia e a Ossétia do Sul (Light & Cadier, 2015, p. 72). Os objetivos políticos domésticos da proteção do regime à influência exterior, a consolidação da coesão interna do regime e a renovação da base de apoio de Putin afetaram a política externa russa desde 2012, e, contribuíram para uma retórica nacionalista mais forte no discurso de política externa, crescente caracterização da Europa como ameaça [atitude confrontacional com o Ocidente], investimento crescente em *soft power* e tentativa renovada de constituir o espaço pós-soviético como zona de amortecimento político (Light & Cadier, 2015, p. 213).

## **2. Orientação Ásia: o Grande Médio Oriente**

O Euroasianismo, personificado em Putin, adquiriu clara relevância na agenda da política externa russa, após se popularizar com Yeltsin e com o pragmático Yevgeny Primakov. A identificação da Rússia como País euro-asiático reforçaram a importância crescente que as relações orientais assumiram sob a liderança de Putin.

A Ásia Central destacou-se na política externa russa, sobretudo nas questões estratégicas que o Cáspio assume em energia e na importância das dinâmicas regionais na estabilização do Afeganistão e Paquistão. O reforço da cooperação, por exemplo, com o Irão<sup>17</sup> é central para compreender a dimensão oriental da política externa russa (Freire, 2011, p. 58). O Irão e a Turquia, influentes enquanto atores regionais na fronteira entre o Cáucaso e o MO, tornaram-se fundamentais na política externa russa para o MO (Freire, 2011, p. 208). No âmbito do alargamento das relações geográficas, o Conceito de 2008 refere que “a Rússia pretende desenvolver e aprofundar relações com a Turquia, Egito, Argélia, Irão, Arábia Saudita, Síria, Líbano, Paquistão (...)” (Freire, 2011, p. 231).

O uso da força voltou a ser instrumento ativo da política externa russa, dentro e além do antigo espaço soviético (Trenin, 2016, p. 3). Mesmo que outros atores sejam, por vezes, considerados, é o Estado que é considerado o ator principal da competição pelo poder, pela sua capacidade de mobilizar e organizar o essencial dos recursos de uma comunidade para se defender ou expandir militarmente (Reis, 2016, p. 6). A intervenção na Síria, representando um desafio a Washington, é um exemplo da imprevisibilidade de Putin. Moscovo quebrou um monopólio pós-Guerra Fria dos EUA quanto ao uso global da força e tem encenado um retorno geopolítico espetacular numa região que abandonou

---

<sup>16</sup> O Realismo Ofensivo (RO) assume que os Estados querem maximizar o seu poder e que, sobretudo os Estados hegemónicos, devem fazê-lo através de políticas expansionistas e da imposição do seu poder e interesses aos Estados mais fracos e inimigos.

<sup>17</sup> Até 1935, a atual República Islâmica do Irão ou RII era conhecida pelo nome oficial de Pérsia. Por decisão do Xá Muhammad Reza, naquele ano, o País alterou a designação oficial para Irão e, após a Revolução Islâmica de 1979 que resultou na deposição do Xá Muhammad Reza Pahlavi, adotou o seu nome atual. Ao longo do texto serão utilizadas as designações Irão e RII aleatoriamente.



nos anos decadentes da URSS (Trenin, 2016, p. 1). Para Tsygankov (Tsygankov, 2016, p. 243), Moscovo ali interveio com vontade de reatar as relações com o Ocidente, apoiar al-Assad (Lund, 2016), ser reconhecida como um Grande Poder, manter a Síria como a sua fortaleza geopolítica e militar e aproveitar as vantagens comerciais na venda de armamento a Damasco (Berman, 2016).

Nikolay Kozhanov categorizou em três grupos os objetivos e as razões que influenciaram Moscovo a maior atividade no MO: económicos (compensar as implicações políticas e económicas negativas da tensão vivida com o Ocidente<sup>18</sup> e proteger os interesses das corporações de gás e do petróleo russas através de acordos energéticos); políticos (promover o diálogo entre os principais atores do MO e promover a visão russa do futuro do sistema das RI); segurança (restringir as possíveis ameaças à segurança da Rússia em partes não europeias da Eurásia através do combate ao terrorismo internacional, ao radicalismo islâmico, à proliferação das armas de destruição maciça e ao crime transfronteiriço) (Kozhanov, 2015). A crescente ameaça terrorista representa um grande perigo, e, o seu combate é muito importante no garante da segurança nas principais cidades russas e na comunidade internacional.

Segundo argumenta Richard Sakwa, a desilusão de Putin com o Ocidente [após eventos ucranianos em 2014] implicou não apenas uma mudança para uma maior orientação asiática, mas, também, uma tentativa muito mais substantiva de dar forma e substância a uma visão revitalizada da Rússia como um poder bicontinental (Light & Cadier, 2015, p. 70). A Rússia focou-se em Países (Irão e Turquia) com vantagens económicas, geopolíticas e militares. A política de contenção dos avanços ocidentais através de alianças e parcerias é um objetivo. Segundo o novo Conceito de Política Externa<sup>19</sup>, Moscovo quer reforçar a sua relação com o mundo árabe, participando no Conselho de Cooperação do Golfo (CCG):

*"A Rússia tenciona reforçar as suas relações bilaterais com os Países do MO e Norte de África, nomeadamente contando com a reunião ministerial do Fórum de Cooperação Russo-Árabe e prosseguindo o diálogo estratégico com o CCG."* (Rusia, 2016)

No Conceito de 2008, num quadro da crescente importância que a variável islâmica adquirira no equacionar das relações de poder numa nova ordem multipolar, fazia-se já referência ao reforço das relações da Rússia com os Países islâmicos, com a participação como Estado observador na Conferência Islâmica e na Liga de Países Árabes (Freire, 2011, p. 231). O desejo russo de se aproximar aos parceiros árabes no contexto da crescente ameaça do radicalismo islâmico enquadra-se no contraterrorismo. As relações da Rússia com os atores regionais, em particular a Síria, o Irão e a Turquia, são reveladoras dos interesses russos na área e da complexidade nos relacionamentos bilaterais e multilaterais (Freire, 2011, p. 211). O Kremlin tem prosseguido com os objetivos da "nova Rússia", para se afirmar e consolidar o poder.

<sup>18</sup> Os Países europeus optaram, por exemplo, por suspender o encanamento de gás natural *South Stream*, um novo e importante canal de energia que Moscovo esperava aumentar a sua quota de mercado na Europa.

<sup>19</sup> O conceito foi aprovado por Putin a 30 de novembro de 2016.



Seguidamente, analisa-se a evolução das relações russas com a Turquia e o Irão bem como as respetivas relações com os Curdos:

#### **a) Ancara**

Das inúmeras guerras entre o Império Otomano e o Império Russo, aos recentes acordos energéticos entre Ancara e Moscovo, o relacionamento entre a Turquia e a Rússia foi sempre marcado por uma grande ambiguidade (Barrinha, 2014, p. 253).

Atualmente separados pelas repúblicas islâmicas do Cáucaso do Sul, a Turquia e a Federação da Rússia foram, até ao término do sistema bipolar, Países com fronteiras comuns, ambições paralelas e alianças antagónicas.

Entre os anos de 1676 e 1917 os dois Países foram adversários em doze guerras. A guerra de 1768-74 teria um significado especial, pois a pesada derrota das forças otomanas significou o fim da hegemonia no Mar Negro (Barrinha, 2014, p. 254). Durante a segunda metade do século XX, até ao final da Guerra Fria, caracterizou-se pelo desequilíbrio entre a URSS Império e a Turquia pós-Imperial preocupada com a consolidação do projeto republicano<sup>20</sup>.

Na década de 60 a Rússia e a Turquia (re)aproximaram-se, já que com Nikita Krushev a Rússia abriu-se politicamente e a República turca demonstrava insatisfação com os EUA relativamente à questão de Chipre. Só em setembro de 1984 o governo da Turquia, então liderado por Turgut Ozal, assinou um acordo energético com a Rússia na área do gás natural. Este acordo é ainda hoje visto como sendo um marco na viragem do relacionamento entre os dois Países (Barrinha, 2014, p. 256). Ano e meio mais tarde, seria a vez da empresa russa *Gazexport* e a turca *Botas* assinarem um acordo comercial para um período de 25 anos (Barrinha, 2014, p. 256). O fim da Guerra Fria teve como fundamentais consequências para a política externa turca o redimensionamento das suas relações com o ex-espaco soviético de raízes culturais turcas e, por outro, com o MO (Barrinha, 2015, p. 478). A relação entre os dois, durante a presidência de Ieltsin, caracterizou-se pela cooperação bilateral. Num quadro da emergência de novas potências e de um mundo pós-americano, a Turquia passou a contactar diretamente com o Brasil, a República Popular da China, a Índia e a Federação da Rússia.

O reforço da legitimidade interna, a existência de uma doutrina de base associada ao novo Ministro dos Negócios Estrangeiros e de um forte crescimento económico e a progressiva afirmação de novos polos de poder no sistema internacional contribuíram para uma mudança de atitude da Turquia relativamente à sua política externa (Barrinha, 2015, p. 485). A mudança refletiu-se numa atitude de mais atividade global.

Para Moscovo, o relacionamento com a Turquia integra uma estratégia de simultânea expansão das relações económicas e permite conter a influência do Ocidente na sua vizinhança. Do lado turco, esta aproximação relaciona-se com um novo modo de fazer a política externa com o Partido da Justiça e do Desenvolvimento através do então Ministro dos Negócios Estrangeiros Ahmet Davutoglu.

---

<sup>20</sup> A sua consolidação ficou marcada pelo conhecido princípio do Paxá Mustafá Kemal 'Ataturk': 'paz em casa, paz no mundo'.



A energia tem sido a área que mais tem unido estes dois Estados no decurso das últimas décadas<sup>21</sup>. Neste contexto energético, há duas questões que caracterizam o relacionamento turco-russo: por um lado, o relacionamento económico entre os dois Países, por outro, a geopolítica da questão (Barrinha, 2014, p. 259). A política de gasodutos e oleodutos tem assumido fundamental importância no relacionamento energético. A principal prioridade da Rússia é o Gasoduto *Turkish Stream* (substituto do abandonado Projeto *South Stream*), que está previsto fornecer 15,75 bilhões de metros cúbicos de gás para a Turquia até 2020 e o mesmo valor para os mercados no sudeste da Europa (Baev & Kirişci, 2017, p. 7). A sua concretização, segundo Putin, aumentará significativamente a segurança energética da Turquia e da Europa, aumentando as possibilidades da exportação do Gás russo para a Turquia. A decisão de Erdoğan de conceder à Corporação Estatal de Energia Atômica da Rússia (Rosatom) os direitos de construir a central nuclear de Akkuyu no sul da Turquia é controversa. Como observam Pavel Baev e Kemal Kirişci, daria à Rússia o "controle sobre uma parte significativa da produção de eletricidade da Turquia" (Baev & Kirişci, 2017, p. 7). Em contraste com os objetivos de diversificação energética da Turquia, os projetos agravarão a sua dependência da energia russa (Taussig, 2017). A Turquia importa 50-55 % das suas necessidades de gás da Rússia (Baev & Kirişci, 2017, p. 6).

Relativamente às questões de segurança e dos conflitos, o relacionamento bilateral tem-se caracterizado por dinâmicas geopolíticas, tais como a questão nuclear iraniana, o conflito de Nagorno-Karabakh, a Guerra dos Balcãs (1990) e o Mediterrâneo Oriental (Chipre e Síria). A Turquia e a Rússia têm percepções convergentes no que respeita à ordem mundial, ao desenvolvimento de projetos energéticos e à cooperação no aumento da segurança no Mar Negro. Este relacionamento pode ser explicado pelas lideranças fortes e estáveis de Putin e Erdoğan bem como pelo cenário internacional favorável ao aparecimento de potências emergentes após a crise de 2008, adquirindo um protagonismo crescente no quadro internacional (Barrinha, 2014, p. 268).

Desde 2011 que a agenda destes Países tem-se centrado no MO, e, particularmente, na Primavera Árabe, a qual tem diferentes leituras em Putin e Erdoğan. Baev e Kirişci (Baev & Kirişci, 2017, p. 4) escrevem: "A liderança turca saudou os levantamentos populares como uma 'grande restauração' da civilização islâmica e aguardava a formação de um 'cinturão da Irmandade Muçulmana', estendido pela Tunísia, Líbia, Egito e Síria". Erdoğan tentou reorientar a Turquia como líder de uma civilização islâmica emergente no MO (Taussig, 2017). Já Putin entende o islamismo político como real ameaça à segurança da Rússia (RO). Desconfia do apoio de Erdoğan e das conexões com grupos islâmicos radicais na Síria, interessando-lhe que essa ideologia falhe regionalmente.

A Turquia e a Federação da Rússia divergem na trajetória a prosseguir que solucione o conflito sírio, entre as forças do regime de Assad e os vários movimentos de oposição. Ancara, desde o início da crise, tenta alcançar uma posição comum com Moscovo, mas tem sido difícil. Por um lado, Moscovo pretende que a Síria continue a ser uma zona de influência, o que lhe permite garantir o acesso à costa mediterrânica<sup>22</sup>, reequacionar rotas e aumentar a sua influência numa área com interesse estratégico multidimensional

<sup>21</sup> Em janeiro de 2015, Putin viajou para Istambul com o objetivo de propor a construção de um gasoduto desde a Turquia até às fronteiras da Europa.

<sup>22</sup> Em 1971, a URSS instalou uma base de apoio e de manutenção naval do porto sírio de Tartus. Esta base naval é a única que está fora do chamado espaço pós-soviético e está dotada de uma maior capacidade de projeção no Mediterrâneo oriental. Esta base naval, a única de águas quentes, é importante para as ambições russas no desempenho de um papel geopolítico maior no Mediterrâneo oriental e no MO.



(Freire, s.d., p. 41). Para Ancara, o potencial do surgimento de uma entidade curda ao longo da sua longa fronteira avaliou-se como a principal ameaça à segurança que poderia surgir do conflito (Çandar, 2017). Retomando a questão curda, Moscovo insistiu que os Curdos deveriam integrar o processo de solução política para a Síria. Apesar da desaprovação de Erdoğan, Moscovo promoveu laços com o Partido da União Democrática Síria (PYD), forte facção curda operacional na Síria, e elaborou uma nova Constituição síria, concedendo autonomia significativa às regiões curdas (Taussig, 2017). A proteção russa ao PYD fez emergir o problema curdo com Ancara. Recentemente, o histórico acordo entre a petrolífera estatal russa, *Rosneft*, e o Governo Regional do Curdistão (compra do petróleo curdo) mostra que os russos veem os Curdos como importantes atores no futuro do MO. Através das atividades *Rosneft*, Moscovo ganhou influência sobre os interesses turcos e iranianos na questão curda e, potencialmente, reafirmou a sua influência das exportações de petróleo e gás sobre não apenas Ancara, mas também nas principais economias do sul da Europa (Jaffe, 2017) (Barmin, 2017). Na Síria e no Iraque, a Rússia favorece a autonomia real dos Curdos (Trenin, 2017), apesar da reação russa ao Referendo curdo (25 de setembro de 2017) ter sido bastante ambígua (Azizi, 2017). A independência do Curdistão Iraquiano, provavelmente, prejudicaria os interesses regionais russos. Colocaria a Rússia em desacordo com a Turquia e o Irão, dois atores com os quais Moscovo está alinhado no MO (Barmin, 2017).

As relações russo-turcas viveram um tenso período desde o incidente de 2015, quando um avião de guerra russo entrou no espaço aéreo turco e foi derrubado pelas forças turcas próximo à fronteira turco-síria.

Moscovo impôs sanções económicas a Ancara<sup>23</sup> que, segundo estimativas iniciais, custou à Turquia 10 bilhões de dólares em comércio perdido numa época em que a economia turca declinava (Tank, 2016). No entanto, as relações bilaterais têm-se restaurado desde agosto de 2016. Na reunião de 13 de novembro, Putin afirmou que "quanto à cooperação russo-turca, pode dizer-se que as nossas relações foram praticamente restauradas" (ru, 2017). Ilshat Saetov, do Instituto de Estudos Orientais da Academia Russa de Ciências, disse ao *Al-Monitor* que, apesar de Moscovo perdoar Ancara, não confia mais na Turquia (Chulkovskaya, 2017).

Putin, durante a conferência realizada a 3 de maio de 2017, só os meios políticos e diplomáticos podem contribuir para a solução do conflito sírio. A Rússia, a Turquia e o Irão, apesar dos seus interesses concorrentes, aprofundaram a sua cooperação na Síria, lançando o Formato de Astana no início de 2017 para decretar o cessar-fogo e negociar o término do conflito. Putin afirmou novamente a importância estratégica de Ancara e refere-se à importância em normalizar as suas relações:

*"A Turquia é um parceiro importante e promissor da Rússia. Há algum tempo, a durabilidade das nossas relações bilaterais, como sabemos, foi testada. Agora, podemos afirmar com confiança que o período de recuperação nos laços entre a Rússia e a Turquia acabou e estamos a regressar à cooperação normal entre os parceiros. Os nossos Países estão firmemente empenhados em reforçar a*

<sup>23</sup> A Rússia proibiu, por exemplo, as importações do tomate turco. Ancara impôs grandes taxas para a importação do trigo russo em março, mas retomou as compras após o encontro entre os Presidentes a 3 de maio de 2017.



*cooperação em muitas áreas, de acordo com o espírito e o mencionado no tratado sobre os fundamentos das relações bilaterais, que farão 25 anos no final de maio.” (ru, 2016)*

A Rússia e a Turquia deram importantes passos para melhorar as suas relações desde o incidente de 2015, e Putin assinou o Decreto (31 de maio de 2017) para remover algumas das restrições impostas à Turquia<sup>24</sup> após o encontro com o homólogo turco ((RFE/RL), 2017) (ru, 2017). A 1 de dezembro a Rússia levantou completamente a proibição de importar tomates turcos (Chulkovskaya, 2017).

Relativamente à Síria, é de sublinhar que as reuniões de Astana tal como o Memorando sobre as zonas de descalada contribuíram para reduzir a violência no País segundo Putin e Erdoğan.

### **b) Teerão**

A Rússia e o Irão têm cooperado na Síria, na venda de armas e nos assuntos económicos apesar das divergências, segundo Mark Katz. Teerão, no contexto pós-Guerra Fria, viu-se obrigado a abandonar o princípio «nem Ocidente nem Oriente», no âmbito da sua política externa, e estabeleceu o princípio de Norte e Sul» (Simão, 2015, p. 415). A sua postura significou abertura às repúblicas do Cáucaso do Sul e da Ásia Central. A relação com o Irão é fundamental porquanto a Rússia consegue neutralizar a influência iraniana na Tchetchénia e noutras regiões islâmicas definidas como ameaça, particularmente no Cáucaso. No Realismo Ofensivo, Teerão é um aliado para contrabalançar a ameaça ocidental dado que Moscovo tem procurado projetar-se como uma grande potência após décadas de influência e estatuto reduzidos.

A RII é um País fundamental no MO, Ásia Central e Cáspio, e nas relações comerciais<sup>25</sup>, económicas e de segurança, interessando ao Kremlin (Trenin, 2016 ). Moscovo está preparado para estabelecer relações com o regime de Ali Khamenei<sup>26</sup> em matéria de comércio, energia e segurança.

Teerão também não foi sempre um parceiro de confiança para Moscovo. Por exemplo, em dezembro de 2008, o governo russo sofreu um grande choque quando, apesar dos acordos então estabelecidos com o regime persa, a RII votou contra São Petersburgo favorável ao Qatar para este ser o local do executivo e do secretariado do Fórum dos Exportadores de Gás. A voz iraniana pareceu ser decisiva na votação pelos membros da organização (Kozhanov, 2015). A Rússia pretendia ser influente no mercado internacional do gás, mas, como se constatou acima, não o concretizou.

Desde o regresso de Putin à Presidência, em 2012, as relações russo-iranianas experimentaram uma mudança significativa de rumo, em contraste com o arrefecimento substancial do diálogo bilateral que caracterizou os últimos dois anos da presidência de Medvedev (Kozhanov, 2015). A sua visão das principais prioridades do Kremlin na arena internacional foi muito afetada pelo fracasso da reposição das relações entre Washington

<sup>24</sup> As sanções foram impostas às empresas turcas a operar na Rússia e aos nacionais turcos que pretendiam ter emprego em território russo.

<sup>25</sup> O mercado russo pode ser um bom mercado para os produtos do Irão.

<sup>26</sup> Foi o Presidente da RII no período de 1981-1989, sendo elevado à categoria de Ayatollah e nomeado como Líder Supremo pela Assembleia de Peritos.



e Moscovo e com o início das tensões com o Ocidente sobre a Síria. Dececionado com as tentativas de superar os obstáculos nas relações com o Ocidente, Putin estava determinado em desenvolver relações com Países não ocidentais (Kozhanov, 2015). A posição geoestratégica do Irão permitiu-lhe influenciar o desenvolvimento da situação no Cáspio, Cáucaso, Ásia Central e MO. Esta realidade obrigou Moscovo a discutir diversas questões de política externa com o Irão, tais como o conflito de Nagorno-Karabakh, as situações no Iraque e no Afeganistão, a estabilidade do Tajiquistão<sup>27</sup>, as atividades da OTAN no Cáucaso do Sul (a cooperação com a Geórgia e com o Azerbaijão), a presença de potências não regionais nas regiões do MO e da Ásia Central, a construção de gasodutos trans-cáspios e a instabilidade no Cáucaso. O apoio da RII considerou-se relevante para o sucesso das atividades de Moscovo para fortalecer a posição regional da Rússia pós-1991.

Em setembro de 2014, Lavrov designou a RII de 'aliada natural' na luta contra os extremistas religiosos do MO (Kozhanov, 2015). A saída de Ahmadinejad e a eleição de Hassan Rouhani não afetaram significativamente a tendência de aprofundamento da cooperação. Os resultados da Primavera Árabe, na região, exigiram que Moscovo estivesse mais ativo no contacto com a RII após a vitória de Rouhani<sup>28</sup> em 2013.

Em 2014, a tensão entre a Rússia e os EUA/UE, decorrente da crise da Ucrânia, contribuiu para o Kremlin reforçar a cooperação com o Irão (Kozhanov, 2015), e, também, os seus laços económicos e geopolíticos com Países não ocidentais (Borshchevskaya, 2015). No contexto desta tensão, as empresas russas tiveram de procurar novas oportunidades comerciais e de investimento na RII.

No agosto de 2016, numa cimeira realizada em Baku, Putin, Hassan Rouhani e Ilham Aliyev do Azerbaijão comprometeram-se ao desenvolvimento de um corredor comercial com 7.200 quilómetros de extensão, conectando os Países, por via ferroviária (Trenin, 2016 ). Para o Kremlin, a RII oferece oportunidades económicas importantes devido ao seu número de habitantes e o seu potencial para o crescimento nas áreas da tecnologia, educação e cultura.

A região do Mar Cáspio é uma das mais antigas produtoras de petróleo no mundo e está a crescer rapidamente como centro produtor de gás natural (EIA, 2013, p. 1).

A questão do Cáspio engloba aspetos políticos, económicos, diplomáticos e militares (Sazhin, 2016, p. 13). O *status* legal da área do Cáspio tem sido tema complexo pela ausência de acordo sobre se o 'corpo de água' é definido como um "mar" ou um "lago". Atualmente não existe uma definição legal definida para o Cáspio, porque os Estados costeiros<sup>29</sup> devem concordar por unanimidade numa definição (EIA, 2013, p. 4). Sergei Lavrov, disse depois de uma recente reunião [4-5 de dezembro de 2017] de ministros dos Negócios Estrangeiros dos Países do Cáspio que após mais de 20 anos de negociações, um acordo sobre o *status* do Cáspio estava "praticamente pronto" para assinar (Pannier, 2017). Em 2003, a Rússia, o Azerbaijão e o Cazaquistão assinaram diversos acordos bilaterais relativos às linhas divisórias das zonas adjacentes ao Cáspio. Mas, o Irão [considerando o Cáspio um lago] não reconheceu a legitimidade da iniciativa tripartida, solicitando a divisão igual de 20% do fundo do mar e a superfície do Cáspio

<sup>27</sup> Em meados da década de 1990, os regimes de Moscovo e de Teerão uniram-se para deter a guerra civil que então deflagrava no Tajiquistão.

<sup>28</sup> Pretendia, no seu primeiro mandato, reforçar as relações com o Ocidente, o que por sua vez alarmou o Kremlin.

<sup>29</sup> A Rússia, o Azerbaijão, o Cazaquistão, o Turquemenistão e Irão.



(Sazhin, 2016, p. 14) (EIA, 2013, p. 5). Há contradições entre Moscovo e Teerão na sua divisão territorial: não há consenso sobre o regime de governação da navegação nas zonas sob jurisdição nacional (Kozhanov, 2015).

O Irão e a Rússia uniram-se na atitude negativa relativamente ao projeto do Transcáspio, apoiado pelo Turquemenistão e Azerbaijão. Nem a Rússia nem o Irão querem o insucesso do projeto europeu de transporte de gás na futura Rota Cazaquistão-Turquemenistão-Mar Cáspio-Azerbaijão-rota europeia (Sazhin, 2016, p. 15).

No âmbito do conflito sírio, Moscovo e Teerão não estão totalmente alinhados, uma vez que as suas estratégias políticas são diferentes. Querem impedir o derrube do regime de Assad e manter as instituições estatais (Sazhin, 2016, p. 16), mas existe uma divergência fundamental no que respeita aos seus objetivos. Moscovo tem defendido a integridade territorial da Síria como Estado secular, democrático e plural, tal como se lê:

*"A Rússia apoia a unidade, a independência e a integridade territorial da República Árabe da Síria enquanto Estado secular, democrático e pluralista, com todos os grupos étnicos e religiosos que vivem em paz e segurança e gozam de direitos e oportunidades iguais."* (ver informação mais detalhada em Sazhin e no Conceito de Política Externa)

Quando Putin interveio na Síria<sup>30</sup>, supostamente para combater o *Daesh* e para impedir a derrota de Assad, fê-lo para garantir os seus interesses militares e económicos, em particular relativamente aos gasodutos do gás natural que atravessam a Síria (Tsygankov, 2016, p. 243) (Tank, 2016). Um dos principais objetivos da intervenção russa tem ganho o reconhecimento dos EUA relativamente ao facto da Rússia ser, de facto, um Grande Poder (Trenin, 2016 ). Por outro lado, os iranianos pretendem manter um regime amigo em Damasco, preservar as ligações cruciais ao movimento armado libanês, o Hezbollah, e reforçar a influência na Síria, controlada por Assad (Trenin, 2016 ). Teerão está consciente de que a sobrevivência política do regime sírio permitir-lhe-á manter o sonho da liderança regional e promover o 'arco xiita' (Pinto, 2015, p. 117).

Relativamente à questão curda, enquanto a Rússia apoiou os curdos sírios bem como as suas esperanças numa solução federal que lhes permitiria autonomia na Síria, o Irão e a Turquia opuseram-se a essas aspirações (Katz, 2016).

A Rússia procura um resultado que permita, eventualmente, a inclusão de algum compromisso político, considere as fações em conflito em confronto na Síria e os atores regionais importantes, preservando os seus interesses. O potencial de discórdia entre a RII e a Rússia existe na geopolítica regional, no debate relativo ao estatuto jurídico do Mar Cáspio e nas exportações do Gás.

Num futuro previsível, Moscovo e Teerão necessitarão um do outro para atingirem os seus objetivos mais amplos, mesmo reconhecendo que a cooperação tem claros limites. A compreensão dos seus limites pode tornar a relação sustentável e moderadamente bem-sucedida, apesar de uma história sórdida (para os iranianos) e da profunda e

---

<sup>30</sup> Desde essa intervenção, Moscovo tem coordenado as operações com Damasco e Teerão bem como com o Iraque. A Rússia obteve permissão do Irão e Iraque para utilizar o espaço aéreo para os ataques aéreos.



persistente desconfiança. Com Rouhani e Putin têm-se dado importantes passos no fortalecimento da cooperação bilateral, nomeadamente com a implementação de importantes projetos, incluindo o lançamento do segundo bloco de Bushehr e da termoeletrica em Bandar Abbas como exemplos de novos vínculos entre ambos ((IRNA), 2017). De sublinhar que a central nuclear de Bushehr produz energia elétrica com total capacidade.

No contexto económico, o grande desafio para Moscovo é gerir as relações com o Irão xiita, ao mesmo tempo que aprofunda o diálogo com a Arábia Saudita (Trenin, 2016 ). Na verdade, a boa gestão das relações com os principais produtores de petróleo é importante para o desenvolvimento económico russo. Mas, a excelente linha de comunicação com Tel Aviv, a boa relação com o Cairo e Riade e o relacionamento com os Curdos testam constantemente a diplomacia russa e o equilíbrio de poderes.

### **Considerações finais**

A santificação do grande *status* de poder da Rússia e a preferência declarada por uma ordem mundial multipolar tem sido uma constante. Houve uma clara mudança na postura política e retórica de Putin, adotando um tom mais ideológico, mais conservador e nacionalista com o início do terceiro mandato. Com a crise da Ucrânia e as suas consequências, salientam-se as alterações na política externa russa denotando um claro afastamento relativamente ao Ocidente e a busca de novos aliados e parceiros, maioritariamente no Médio Oriente e Norte de África, onde pudesse desafiar de modo mais efetivo o domínio ocidental e evitar o estancamento económico bem como a estabilidade do Regime.

As recentes iniciativas diplomáticas de Putin, reunindo-se com todos os líderes do Médio Oriente relativamente à Síria, significam que ele quer evitar os custos dos conflitos contínuos e maiores riscos securitários para a Rússia. Para Waltz, é claro que os Estados buscam, sobretudo, maximizar a sua segurança. A diplomacia ativa na Síria serve para fortalecer a sua imagem doméstica antes das Presidenciais russas de 2018. Segundo Katz, a maratona diplomática pode ser sinal do receio de Putin de que, se o conflito sírio continua e a situação regional piora, a capacidade russa para controlar a situação, e, a imagem da Rússia como grande potência, deteriorar-se-á.

As relações de Moscovo com Ancara e Teerão têm-se reforçado com os acordos energéticos e a cooperação em contraterrorismo, apesar das divergências. O Irão e a Turquia, podendo ter condições para uma aproximação entre si se Ancara procurar um novo curso de colisão com Israel [partidário pleno da independência curda], Teerão aproximar-se-á ainda mais de Ancara, permanecerão limitados na capacidade de atuação conjunta no Médio Oriente, além da comum postura anti Israel e anti curda. Moscovo procura apresentar-se aos Países do Médio Oriente como um jogador pragmático, não ideológico, confiável, experiente e sensato, capaz de avaliar os assuntos regionais por meios diplomáticos e militares e, também, adotando uma postura ambígua. Estreitou os laços económicos com o Curdistão Iraquiano (Acordo da *Rosneft*) e os Curdos Sírios, pretendendo projetar uma imagem de grande poder ali. A instabilidade do Iraque, o conflito sírio e o colapso físico do *Daesh* apresentam novos desafios, mas também novas oportunidades aos Curdos.



O que é intrigante são as potenciais contradições destas "pontes" que Moscovo tem estabelecido no caleidoscópio geopolítico do Médio Oriente, algumas delas representando um "diálogo escondido" com Washington que devem deixar Teerão e Ancara muito desconfiados e, também, o facto dos aliados e adversários mudarem constantemente...

## Referências bibliográficas

- (IRNA), I. R. N. A., 2017. *Rouhani, Putin founders of flourishing Tehran-Moscow ties: Russian expert*. [Online]  
Available at: <http://www.irna.ir/en/News/82516449/>  
[Acedido em 5 maio 2017].
- (RFE/RL), R. F. E. R. L., 2017. *Putin Cancels Some Sanctions Against Turkey*. [Online]  
Available at: <https://www.rferl.org/a/putin-cancels-turkey-sanctions/28520628.html>  
[Acedido em 31 maio 2017].
- /RFE/RL), R. F. E. R. L., 2017. *Putin, Erdogan Hail Return To 'Normal Partner' Relations*. [Online]  
Available at: <https://www.rferl.org/a/russia-turkey-putin-erdogan-meeting-sochi/28465509.html>  
[Acedido em 11 maio 2017].
- Allison, R., 2008. Russia resurgent? Moscow's campaign to 'coerce Georgia to peace'. *International Affairs*, Volume 84, pp. 1145-1171.
- Allison, R., 2014. Russian 'deniable' intervention in Ukraine: how and why Russia broke the rules. *International Affairs*, Volume 90, pp. 1255-1297.
- Azizi, H., 2017. *Kurdish referendum tests Iran-Turkey-Russia axis*. [Online]  
Available at: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/10/iraq-krq-referendum-kurdistan-iran-turkey-reaction-order.html>  
[Acedido em 9 janeiro 2018].
- Baev, P. & Kirişçi, K., 2017. *An ambiguous partnership: The serpentine trajectory of Turkish-Russian relations in the era of Erdogan and Putin*. [Online]  
Available at: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/09/pavel-and-kirisci-turkey-and-russia.pdf>  
[Acedido em 9 dezembro 2017].
- Barmin, Y., 2017. *Kurdish referendum a double-edged sword for Russia*. [Online]  
Available at: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/09/iraq-kurdistan-referendum-double-edged-sword-russia-baghdad.html>  
[Acedido em 8 janeiro 2018].
- Barrinha, A., 2014. Relações Rússia-Turquia: da rivalidade à parceria estratégica. Em: *A Política Externa Russa e o Espaço Euro-Atlântico: dinâmicas de cooperação e competição num espaço alargado*. Coimbra : Imprensa da Universidade , pp. 253-271.
- Barrinha, A., 2015. Turquia . Em: *Política Externa. As Relações Internacionais em Mudança* . Coimbra: Imprensa da Universidade , pp. 464-492.
- Berman, I., 2016. Russia's Risky Syria Strategy. *Journal of International Affairs*.



- Borshchevskaya, A., 2015. *How Russia Views the Iran Nuclear Talks*. [Online]  
Available at: <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/how-russia-views-the-iran-nuclear-talks>  
[Acedido em 30 dezembro 2017].
- Burchill, S. et al., 2013. *Theories of International Relations*. 5ª ed. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Çandar, C., 2017. *Turkey squeezed between American hammer, Russian anvil on Syrian stage*. [Online]  
Available at: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/11/turkey-usa-russia-ankara-squeezed-between-super-powers.html>  
[Acedido em 7 dezembro 2017].
- Chulkovskaya, Y., 2017. *Two years after jet crisis, do Russians really trust Turkey?*. [Online]  
Available at: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/12/russia-jet-crisis-syria-trust-turkey.html>  
[Acedido em 7 dezembro 2017].
- EIA, 2013. *Caspian Sea*, s.l.: s.n.
- Freire, M. R., 2011. *A Rússia de Putin. Vetores estruturantes de política externa*. Coimbra: Almedina.
- Freire, M. R., 2014. A evolução da política externa da Rússia. Em: *A Política Externa Russa no Espaço Euro-Atlântico: Dinâmicas de cooperação e competição num espaço alargado*. Coimbra : Imprensa da Universidade , pp. 29-55.
- Freire, M. R., 2015. Federação da Rússia . Em: *Política Externa: As Relações Internacionais em Mudança* . Coimbra : Imprensa da Universidade , pp. 149-169.
- Freire, M. R., s.d. A política externa russa e a Primavera Árabe: ambivalência num contexto em mudança. *Ciência e Cultura*, Volume 64, pp. 38-42.
- Freire, M. R. & Simão, L., 2014. A Rússia e o Cáucaso do Sul: das relações neocoloniais ao realpolitik no 'estrangeiro próximo'. Em: *A Política Externa Russa e o Espaço Euro-Atlântico: Dinâmicas de cooperação e competição num espaço alargado*. Coimbra: Imprensa da Universidade, pp. 84-111.
- Freire, M. R. & Vinha, L. d., 2015. Política externa: modelos, atores e dinâmicas. Em: *Política Externa. As Relações Internacionais em Mudança*. Coimbra: Imprensa da Universidade, pp. 15-61.
- Jaffe, A. M., 2017. *Unraveling the Oil Geopolitics Intertwined in the Kurdish Independence Referendum*. [Online]  
Available at: [https://www.cfr.org/blog/unraveling-oil-geopolitics-intertwined-kurdish-independence-referendum?utm\\_medium=social\\_share&utm\\_source=emailfwd](https://www.cfr.org/blog/unraveling-oil-geopolitics-intertwined-kurdish-independence-referendum?utm_medium=social_share&utm_source=emailfwd)  
[Acedido em 8 janeiro 2018].
- Katz, M. N., 2016. *Russian-Iranian Relations after the Iranian Nuclear Accord*. [Online]  
Available at: <https://projects.iq.harvard.edu/iranproject/blog/russian-iranian-relations-after-iranian-nuclear-accord>  
[Acedido em 2017 dezembro 2017].



Kozhanov, N., 2015. *Understanding the Revitalization of Russian-Iranian Relations*. [Online]

Available at: <http://carnegie.ru/2015/05/05/understanding-revitalization-of-russian-iranian-relations-pub-59983>

Lecha, E. S. i., 2017. *CIDOB*. [Online]

Available at:

[https://www.cidob.org/en/publications/publication\\_series/notes\\_internacionais/n1\\_169/liquid\\_alliances\\_in\\_the\\_middle\\_east](https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/notes_internacionais/n1_169/liquid_alliances_in_the_middle_east)

Light, M. & Cadier, D. edits., 2015. *Russia's Foreign Policy. Ideas, Domestic Politics and External Relations*. 1ª ed. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Lund, A., 2016. *Russian Middle East Policy After Syria: An Interview with Nikolay Kozhanov*. [Online]

Available at: <http://carnegie-mec.org/diwan/63942?lang=en>

[Acedido em 29 abril 2017].

Marques, A. R. S., 2016. *A relação russo-iraniana (2004-2016): que implicações da crise da Ucrânia?*. Coimbra: Universidade de Coimbra.

Milhazes, J., 2017. Ucrânia: guerra sem fim à vista ou mais um conflito. *A comunicação mundializada*, Issue conjuntura internacional , pp. 24-25.

Pannier, B., 2017. *Russia Says Caspian Legal Status Resolved, Agreement Ready For Signing*. [Online]

Available at: <https://www.rferl.org/a/qishloq-ovozi-caspian-status-resolved-russia-says/28903729.html>

[Acedido em 9 dezembro 2017].

Pinto, A. S., 2015. Arábia Saudita . Em: *Política Externa: As Relações Internacionais em Mudança* . Coimbra : Imprensa da Universidade , pp. 99-120.

Reis, B. C., 2016. Realismo, ainda a teoria dominante?. Em: R. Duque, D. Noivo & T. d. A. e. Silva, edits. *Segurança Contemporânea*. s.l.:PACTOR, pp. 3-22.

ru, K., 2016. *Vladimir Putin's annual news conference*. [Online]

Available at: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/53573>

[Acedido em 5 maio 2017].

ru, K., 2017. *Executive Order abolishing several special economic measures against Turkey*. [Online]

Available at: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/copy/54640>

[Acedido em 31 maio 2017].

ru, K., 2017. *Press statements following Russia-Turkey talks*. [Online]

Available at: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/56066>

[Acedido em 7 dezembro 2017].

ru, K., s.d. *Telephone conversation with President of Iran Hassan Rouhani. In Presidente da Rússia..* [Online]

Available at: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/54602>

[Acedido em 31 maio 2017].

Rusia, M. d. A. E. d. I. F. d., 2016. *Concepción de la política exterior de la Federación de Rusia (aprobada por el presidente ruso, Vladímir Putin, el 30 de noviembre de*



2016). *Federação da Rússia (novembro de 2016)*. [Online]

Available at: [http://www.mid.ru/es/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptICk6BZ29/content/id/2542248](http://www.mid.ru/es/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICk6BZ29/content/id/2542248)

Sakwa, R., 2014. *Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands*. London: I. B. Tauris.

Sazhin, V., 2016. *Iran-Russia Strategic Partnership at the New Stage: What Could We Propose to Each Other?*. Moscovo: Russian International Affairs Council (RIAC).

Simão, L., 2015. República Islâmica do Irão . Em: *Política Externa: As Relações Internacionais em Mudança* . Coimbra: Imprensa da Universidade , pp. 313-338.

Sousa, F. d. & Mendes, P., 2014. *Dicionário de Relações Internacionais*. 3ª ed. Porto : Edições Afrontamento/Centro de Estudos da População e da Sociedade .

Tank, P., 2016. *Turkey's Turn Toward Russia*. In *Carnegie Endowment for International Peace*. [Online]

Available at: <http://carnegieendowment.org/sada/69981>

[Acedido em 26 julho 2017].

Taussig, T., 2017. *The serpentine trajectory of Turkish-Russian relations*. [Online]

Available at: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/10/04/the-serpentine-trajectory-of-turkish-russian-relations/>

[Acedido em 9 dezembro 2017].

Taussig, T. & Ryan, F. b. K., 2016. *Midnight in Moscow*. [Online]

Available at: <https://www.belfercenter.org/publication/midnight-moscow>

Trenin, D., 2009. *Russia's Spheres of Interest, not Influence*. [Online]

Available at: <http://carnegie.ru/2009/09/22/russia-s-spheres-of-interest-not-influence-pub-23863>

[Acedido em 30 dezembro 2017].

Trenin, D., 2014. *The Ukraine Crisis and the resumption of great-power rivalry*. s.l.:s.n.

Trenin, D., 2016 . *Russia and Iran: Historic Mistrust and Contemporary Partnership*.

[Online]

Available at: <http://carnegie.ru/2016/08/18/russia-and-iran-historic-mistrust-and-contemporary-partnership-pub-64365>

Trenin, D., 2016. A Five-Year Outlook for Russian Foreign Policy: Demands, Drivers, and Influences. *Task Force on U.S. Policy Toward Russia, Ukraine and Eurasia* , pp. 1-6 .

Trenin, D., 2017. *Putin's Plan for Syria*. [Online]

Available at: <http://carnegie.ru/2017/12/13/putin-s-plan-for-syria-pub-75001>

[Acedido em 23 dezembro 2017].

Tsygankov, A., 2016. *Russia's foreign policy: change and continuity in national identity*. 4ª ed. Lanham: Rowman & Littlefield.

Waltz, K. N., 1979. *Theory of International Politics*. Reading : Addison-Wesley Pub.

## **EXPERIÊNCIA ESTRANGEIRA EM GARANTIR A SEGURANÇA DO SISTEMA PRISIONAL E POSSIBILIDADE DA SUA UTILIZAÇÃO NA PRÁTICA NACIONAL**

**Andrey Vasilievich Shcherbakov**

[andr.shcherbakov@yandex.ru](mailto:andr.shcherbakov@yandex.ru)

Professor Associado, Doutorado em Direito, Departamento de Direito Civil, Academia de Direito e Gestão do Serviço Penitenciário Federal da Rússia (Rússia)

**Inna Borisovna Uskacheva**

Professora Associada, Doutorada em Direito, Vice-Diretora de Atividades Científicas e Educativas Academia de Direito e Gestão do Serviço Penitenciário Federal da Rússia (Rússia)

**Maxim Nikolaevich Bogdanov**

Doutorado em Direito, Presidente do Departamento Jurídico do Estado Academia de Direito e Gestão do Serviço Penitenciário Federal da Rússia (Rússia)

**Olga Evgenievna Mikhailova**

Professora Associada, Doutorada em Direito, Departamento de Direito Civil, Academia de Direito e Gestão do Serviço Penitenciário Federal da Rússia (Rússia)

**Sergey Alexeevich Shatov**

Professor Associado, Doutorado em Direito, Departamento de Direito Penal, Academia de Direito e Gestão do Serviço Penitenciário Federal da Rússia (Rússia)

Em nome de todos os autores, o autor correspondente afirma que não há conflito de interesses

### **Resumo**

Foreign experience of ensuring penitentiary safety is structurally studied in this article; the possibility of its use in domestic practice is discussed. The intrinsic and external aspects of penitentiary security, which are organically interconnected with each other, are highlighted. The General characteristic of modern criminal and Executive system of Russia is given, the problems of legal regulation of ensuring its safety existing at the moment are revealed. On the basis of the comparative legal method in combination with other methods of scientific cognition, the article considers foreign experience of ensuring the security of penitentiary institutions through differentiation of convicted persons and the conditions of serving sentences, and also given the wide use of advanced technical means of control and supervision in the process of correction. In this regard, some measures have been proposed to optimize the functioning of penitentiary institutions of the penal correction system of Russia in terms of penitentiary security. In order of discussion, subject to the review of best international practices are selected relevant for the domestic practice questions on the specifics of ensuring penitentiary safety in emergency situations, the models of private prison companies, the development of social control's forms and supervision over the persons released from penitentiary institutions, the conclusions about the parameters of the perception of foreign experience in domestic practice are formulated.

### **Palavras-chave**

Penal system; prison security; Russia; foreign experience

### **Como citar este artigo**

Shcherbakov, Andrey V.; Uskacheva, Inna B.; Bogdanov, Maxim N.; Mikhailova, Olga E.; Shatov, Sergey A. (2018). "Experiência estrangeira em garantir a segurança do Sistema prisional e possibilidade da sua utilização na prática nacional". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 9, Nº. 1, Maio-Outubro 2018. Consultado [online] data da última consulta, DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.9.1.8>

**Artigo recebido em 30 de Outubro de 2017 e aceite para publicação em 5 de Abril de 2018**





## **EXPERIÊNCIA ESTRANGEIRA EM GARANTIR A SEGURANÇA DO SISTEMA PRISIONAL E POSSIBILIDADE DA SUA UTILIZAÇÃO NA PRÁTICA NACIONAL**

**Andrey Vasilievich Shcherbakov  
Inna Borisovna Uskacheva  
Maxim Nikolaevich Bogdanov  
Olga Evgenievna Mikhailova  
Sergey Alexeevich Shatov**

### **1. Introdução**

As mudanças radicais na Rússia, focadas na atualização e no desenvolvimento progressivo do Estado russo e da sociedade, são abrangentes e incluem as relações no setor penitenciário, incluindo questões de segurança prisional. A Federação Russa sente necessidade de melhoria contínua do sistema de segurança pública (conceito de segurança pública na Federação Russa, 2013), em conjunto com os objetivos estratégicos atuais de segurança nacional (Estratégia de segurança nacional da Federação Russa, 2015). A segurança prisional está geneticamente relacionada com o sistema geral de segurança nacional, uma vez que envolve forças legais e regulamentares complexas e meios destinados a combater as ameaças ao desenvolvimento normal do Estado e da sociedade russa e aos interesses lícitos dos cidadãos. Simultaneamente, a segurança prisional abrange especificidades significativas devido às peculiaridades das suas principais ameaças (crime, subcultura criminal e penitenciária, recaídas na prisão), manifestando-se nos instrumentos legais do seu *software* (Romashov, Tonkov, 2014, pp. 266-267).

A segurança nas prisões tem uma natureza intra-sistema e inter-sistema, porque as ameaças internas determinam o risco em relação às pessoas diretamente situadas no ambiente prisional - especialmente os condenados e os funcionários prisionais. No campo das relações inter-sistema na prisão, o sistema prisional deve ser considerado uma fonte de perigo, o que constitui uma ameaça à sociedade "respeitadora da lei".

Relativamente à Rússia, o sistema penal desempenha um papel especial na garantia de segurança nas prisões. A expressão "sistema corretivo" é tradicionalmente usada na literatura e, conseqüentemente, é organizado pelo Instituto na implementação de atividades de execução de sentenças criminais, e nesse sentido, exerce um papel significativo para o estado e sociedade (Lelyukh, 2006).

Por sua vez, a dinâmica da mudança estatal-legal e social manifesta-se em alterações no conteúdo das funções e nas tarefas específicas do sistema penal e dos seus órgãos constituintes. Atualmente, em conjunto com a instituição constitucional do valor especial



do homem, dos seus direitos e liberdades (artigo 2 da Constituição da Rússia de 1993), e graças à participação ativa e abrangente da Rússia em processos de integração, o sistema corretivo foi reorganizado na linha da humanização da prisão, e tem vindo gradualmente a substituir o sistema punitivo.

Os principais marcos da humanização do sistema prisional moderno da Rússia são:

- A adoção de leis no âmbito da organização e atividade do sistema prisional, tendo em consideração as disposições constitucionais e normas internacionais nesta matéria (lei da Federação Russa de 21 de julho de 1993 n 5473-1 'Sobre as instituições e órgãos que executam sentenças de prisão'; Código Penitenciário da Federação Russa de 1997);
- Em 1997 dá-se a transferência da execução penal e da sua administração do Ministério da Administração Interna da Rússia para o Ministério da Justiça (com base no decreto do Presidente da Federação Russa de 8 de outubro de 1997);
- Educação: em 2004 o Ministério da Justiça transferiu as suas funções relativas à execução penal para o serviço federal, na sequência das atualizações da legislação e a aceitação por parte da Rússia das suas obrigações internacionais no setor prisional (com base no decreto do Presidente da Federação Russa, datado de 9 de março de 2004);
- o desenvolvimento, adoção e execução de medidas para a implementação do conceito de desenvolvimento do sistema prisional da Federação Russa até 2020 (aprovado pelo decreto do Governo da Federação Russa de 14 de outubro de 2010 g. Nº 1772-R), onde se apresentaram as características gerais e estado atual do sistema prisional, assim como as principais orientações, formas e métodos para a sua melhoria com base em padrões internacionais e necessidades de desenvolvimento social (conceito do programa federal "desenvolvimento do sistema de correção prisional (2017-2025)", 2016).

O processo de humanização do sistema prisional da Rússia manifesta-se substantivamente na redução do número de condenados que cumprem pena de prisão, e nas alternativas a penas criminais que envolvem o isolamento da sociedade. Assim, em termos comparativos, em 2002 o número de reclusos em instituições penitenciárias ascendia a 877, 393 pessoas e em 2015 o número era de 618, 656 pessoas (Gorban', 2016, pp. 176-183). Paralelamente, a prática de atribuição e execução de tipos alternativos de punição não relacionados com o isolamento da sociedade está a aumentar.

No entanto, os serviços de inspeção do sistema prisional russo, responsáveis pela execução de penas alternativas, enfrentam a necessidade de exercer maior controlo sobre o contingente de reincidentes, o que complica o seu trabalho e reduz a sua eficácia. Há também a idade cada vez mais jovem e a deterioração das características criminosas do contingente de prisioneiros que cumprem penas com perda de liberdade, em particular o aumento do número de prisioneiros propensos a várias formas de comportamento destrutivo, manifestando-se através da violência contra outros condenados e ataques a funcionários do sistema prisional (Kudryavtsev, 2013, pp. 20-23).

As circunstâncias apontam para a necessidade de estudar as melhores experiências estrangeiras para garantir a segurança nas prisões. O objetivo deste estudo é identificar



os elementos positivos da experiência estrangeira nesta matéria que possam ser utilizadas na reforma do sistema prisional da Rússia.

## 2. Revisão da literatura

Nos seus trabalhos, A. A. Ter-Akopov (1998) A. B. Antonova e V. G. Balashov (1996), M. M. Babayev e E. N. Rakhmanova (2003) desenvolveram a base teórica da segurança pública, parte da qual atua como uma segurança prisional. Entre os trabalhos de autores estrangeiros, mencionamos o estudo do conhecido criminólogo Michael Tonry (EUA) (2001), que identificou a importância especial do modelo de justiça prisional, implicando a priorização de medidas com o objetivo de garantir a segurança pública e a proteção contra o crime.

Alguns escritores apelam diretamente ao problema da segurança nas prisões. Em particular, B. B. Kazak (2001) descreveu os principais componentes do controlo de segurança do sistema prisional. A investigação de V. Chorny, F. (1996) sistematizou os fatores de segurança de reclusos detidos em locais de privação de liberdade. R. Z. Useev chega a conclusões sobre a natureza holística dos riscos prisionais e a segurança do sistema prisional, e aponta a necessidade de uma definição deste conceito a nível legislativo (Useev, 2015, p. 56-61).

Vários estudos abordam a experiência estrangeira de organização e funcionamento de sistemas prisionais e garantias de segurança nas prisões. Em particular, o livro de L. F. Pirtle, A. M. Fumm, Y. Y. Iron e T. V. Borisova (2012) analisa o sistema de prisões e as condições dos reclusos numa série de países europeus.

A obra de A. V. Bykova e M. A. Kalogirou (2015) discute o sistema prisional dos Estados Unidos e as principais formas de garantir segurança. No livro de Andrew Coyle (Reino Unido) (2002), o autor apresenta uma visão progressista em termos de gestão prisional quando existe equilíbrio entre a segurança prisional e os direitos dos presos. O investigador norueguês Erich Saham (2006) considera, em comparação com as regras prisionais europeias, a formação básica para o sistema corretivo norueguês. S. H. Samsonov (2016) analisa a experiência estrangeira de criação e funcionamento de prisões privadas, e pronuncia-se sobre a possibilidade do seu uso seletivo e prudente na Rússia. Em conjunto com o problema da segurança prisional (no seu sentido mais amplo), E. A. Tohave (2009) analisa a experiência estrangeira positiva do controlo sócio-legal das pessoas libertas das instituições prisionais.

No entanto, toda a questão da segurança prisional, considerada a partir da perspetiva do seu impacto no sistema prisional moderno da Rússia, implica reformas que não foram especificamente realizadas.

## 3. Materiais e métodos

A base metodológica deste estudo é o método jurídico comparativo, que se centra na comparação de diferentes sistemas jurídicos, categorias e fenómenos sociojurídicos. A importância prática do método jurídico comparativo é o reconhecimento característico moderno do processo objetivo de aproximação dos diferentes sistemas jurídicos nacionais, dadas as diferenças tipológicas e as especificidades legais dos países.



O método comparativo é combinado com outros métodos científicos gerais e especiais, a saber:

- com o método sistêmico (envolvendo a necessidade prisional de considerar a segurança como um fenômeno holístico, e o apoio à mesma para prevenir, detetar e neutralizar as ameaças emanadas do ambiente prisional criminoso correlacionado com fatores sócio-legais nos intra e inter sistemas);
- com o método formal e legal (envolvendo o uso do aparato conceitual-categorial da jurisprudência, o recurso à lei e aos materiais de aplicação da lei no âmbito das atividades prisionais nos países analisados);
- com o método estrutural-funcional (que permite destacar parte da segurança prisional e os principais componentes do seu *software* em conexão com o funcionamento e desenvolvimento dos sistemas prisionais dos Estados modernos).

A metodologia da investigação consiste no estudo e comparação das características básicas dos sistemas prisionais dos Estados modernos, em parte relacionado com as questões de segurança prisional. Presta-se maior atenção aos países com prisões na Europa e nos Estados Unidos, considerando o grau de desenvolvimento dos sistemas prisionais e a experiência positiva acumulada em assegurar a segurança prisional em termos da humanização das atividades prisionais, combinadas com a sua eficiência.

Com base na literatura científica e de referência, o artigo leva em conta as disposições dos atos legislativos da Rússia e de vários países estrangeiros em vigor sobre segurança prisional.

Estabelecemos uma comparação entre a experiência estrangeira e a russa para justificar a existência das duas áreas principais de segurança prisional, a saber: 1) interna (com referência à atual prisão) e 2) externa (relativa à sociedade cumpridora da lei). A este respeito, os autores estão cientes da existência de uma certa componente de convencionalidade nesta distinção, considerando a referida natureza holística e integrada da segurança prisional e da relação intrínseca das partes.

## **4. Resultados**

### **4.1. Segurança interna das instituições prisionais através da diferenciação de reclusos**

O papel do fator de diferenciação dos reclusos e das condições de punição na segurança interna das instituições prisionais é indicado nos dados específicos dos países abaixo indicados. Nos Estados Unidos (primeiro lugar no *ranking* internacional quanto ao número de reclusos), existe um sistema diversificado de correções na jurisdição dos governos municipais, estaduais e federais. Cada prisão tem um nível de segurança de 1 a 4, e:

- As instituições corretivas de subordinação local têm nível de segurança 1 ou 2 e mais de metade dos reclusos que comportam têm a possibilidade de se ausentarem para ter um emprego ou receber formação para exercer uma profissão;
- As prisões e os reformatórios do terceiro e do quarto níveis de segurança estão sob a jurisdição dos Estados ou do governo federal (no entanto, nessas instituições



prisoniais existem também unidades com uma abordagem leve correspondente ao segundo nível (Kovalev, Sheremetyeva, 2013, pp. 19-20).

A diferenciação de reclusos e, conseqüentemente, a determinação do nível necessário de segurança da instituição prisional resulta não apenas da sentença do tribunal, mas é feita conjuntamente com centros de receção, diagnóstico e classificação de reclusos (no caso de pessoas que cumprem pena de prisão há mais de um ano) (Kovalev, Sheremetyeva, 2013, pp. 19-20).

Nas instituições corretivas existem vários programas que visam a ressocialização dos reclusos. Além disso, nos Estados Unidos existem:

- centros de restituição (uma alternativa 'leve' à prisão; destinam-se a reclusos que cometeram um delito pela primeira vez, pessoas sãs e mentalmente saudáveis que não têm problemas com drogas e álcool. Por decisão judicial, destinam-se a reclusos cuja sentença está a chegar ao fim; os reclusos fazem um curso de socialização, são obrigadas a trabalhar e a realizar serviço cívico público gratuito, a pagar os seus custos no centro, custas judiciais e a compensar as vítimas pelo dano causado);
- centros de tratamento obrigatório (os reclusos com necessidade de tratamento por alcoolismo e drogas são enviados para estes centros onde existem programas educativos e de socialização. Fazem igualmente um curso de formação profissional e recebem assistência qualificada para obter emprego após serem libertados);
- campos corretivos (para os condenados pela primeira vez até cinco anos por crimes não relacionados com violência. Os homens jovens saudáveis são enviados para estes campos, caso expressem esse desejo; as pessoas condenadas envolvem-se em obras públicas pesadas, por exemplo, construção de estradas, e também são obrigadas a fazer um programa educativo e um curso de formação profissional).

No Reino Unido, devido à sua divisão administrativa e territorial histórica e ao estatuto político diferente dos seus territórios constituintes, a Escócia e a Irlanda do Norte têm o seu próprio sistema de execução de punições, e a Inglaterra e o País de Gales têm o sistema geral (Yakovlev, Yakovleva, Yakovleva, 2011, p. 142) (Inglaterra e País de Gales - 86 230 reclusos; Irlanda do Norte - 1460 reclusos, Escócia - 7480 reclusos (Bykov, 2017). No serviço prisional do Reino Unido, existem diferentes categorias de instituições para a detenção de reclusos, que levam em consideração o género, a idade, a experiência criminosa (com instituições separadas para penas de prisão perpétua).

Existem quatro formas de alojamento para homens adultos: prisões de categoria "A" (segurança máxima); prisões de categoria "B" (alta segurança); prisões de categoria "C" (segurança intermédia); e prisões de categoria "D" (regime de modo aberto). No processo de cumprir a pena, e de acordo com a decisão da administração prisional baseada numa avaliação da identidade da pessoa condenada e do seu comportamento, muitos reclusos ingressam na categoria de um nível menor de segurança, enquanto alguns prisioneiros ingressam na categoria de nível de perigo mais elevado do que se esperava anteriormente (Yakovlev, Yakovleva, Yakovleva, 2011, p.143).

Na Alemanha (64 mil reclusos) (Bykov, 2017), o cumprimento da pena de privação de liberdade realiza-se em estabelecimentos prisionais abertos e fechados, enquanto os reclusos, dependendo do risco da sua identidade, são encaminhados para prisões com diferentes níveis de isolamento. Em articulação com a reforma em curso (desde 2006),



a execução das penas é regulada pela legislação dos Estados Federados, o que, no entanto, não altera os objetivos e princípios básicos da organização do cumprimento das penas relativas à proteção da sociedade de crimes e à socialização da pessoa condenada.

Em França, os estabelecimentos penitenciários dividem-se em: casa de detenção (para os detidos e condenados à privação de liberdade por um período inferior a um ano); prisão central (para os presos mais perigosos com um regime de detenção muito mais rigoroso e medidas de alta segurança); locais de privação de liberdade, destinados a prisioneiros que, na opinião da administração, têm melhor hipótese de reabilitação (onde o regime de detenção se centra na possível comunicação de pessoas condenadas com o mundo exterior); centros de detenção (instituições de tipo misto, onde podem coexistir compartimentos, destinados a reclusos em prisão preventiva e condenados); centros autónomos semilivres (para os reclusos que têm que cumprir até um ano de pena e que tenham alcançado um certo grau de correção) (Yakovlev, Yakovleva, Yakovleva, 2011, p. 150).

Em Espanha (bem como em Portugal) existem quatro categorias de detenção de pessoas condenadas (regime fechado, semiaberto, aberto (onde têm que pernoitar) e libertações condicionais sob prisão domiciliária), que podem ser aplicadas por transferência de uma instituição prisional para outra (o chamado sistema progressivo de punição (Teplyashin, 2016, pp. 113-120). É importante notar que em Portugal a cada pessoa condenada é atribuído um perito do serviço de reinserção social, que é uma unidade estrutural da Direção Geral de Serviços Prisionais e de Reintegração, que prepara um plano de reabilitação social tendo em consideração as características individuais da pessoa condenada e monitoriza o cumprimento dos seus requisitos (Teplyashin, 2016, pp. 113-120).

Na Finlândia, onde a taxa de criminalidade é baixa, (Koski, Druzhinina, 2015, p.90) existem vários tipos de regime punitivo associados ao isolamento da sociedade, mas, consoante o comportamento do recluso e comprovada a sua reabilitação, existem regras para a transferência de um regime de detenção mais restrito para um menos rigoroso (Koski, Druzhinina, 2015, p. 92).

Na Noruega, onde as taxas de criminalidade e o número de reclusos são significativamente mais baixos do que em outros países europeus (Saheim, 2006, p.88), os reclusos são colocados em prisões com diferentes níveis de segurança com base numa avaliação individual de riscos e necessidades, tendo em conta, entre outros fatores, os fatores de influência do ambiente prisional em reclusos de baixo risco, assim como a importância do trabalho de reabilitação social.

Na Rússia, as instituições do sistema de correção prisional onde as penas de prisão são cumpridas incluem: colónias corretivas (para os condenados principalmente por delitos imprudentes e para os condenados por crimes de menor gravidade pela primeira vez); colónias educativas para menores; instituições corretivas médicas; colónias corretivas de regime geral, estrito ou especial (respetivamente, o regime é determinado consoante a gravidade do crime, bem como a recaída); prisões (o seu número é insignificante, e contêm pessoas que cometeram crimes especialmente sérios, tiveram recaídas especialmente perigosas, e também para os transferidos de colónias corretivas por sentença do tribunal por motivos de violação maliciosa da ordem de punição) (Artigo 16, 74 do Código Penitenciário da Federação Russa).



Na legislação prisional nacional existem disposições sobre a detenção separada de homens e mulheres condenados por crimes, pessoas que cometeram um crime pela primeira vez e os condenados que anteriormente cumpriram pena de prisão (artigo 80 do Código Prisional), assim como disposições sobre a mudança do tipo de estabelecimento corretivo para reclusos caracterizados positivamente (artigo 78 do Código Prisional).

Paralelamente, existe potencial para melhorar as disposições e práticas legislativas, tendo em consideração a experiência estrangeira positiva em duas áreas promissoras:

- diferenciação dos reclusos com base nas constatações de centros especializados sobre o nível de risco e estabelecer o tipo de prisão, em alguns casos também sujeito ao seu consentimento, onde o programa de socialização se realiza;
- possibilidade de transferência da pessoa condenada a cumprir pena numa penitenciária, para um "regime" que inclua programas de adaptação e ressocialização.

Essas disposições devem ser refletidas na legislação prisional nacional, a saber, no artigo 78 (Mudança de tipo de instituição corretiva) e no artigo 87 (condições de cumprimento da pena de prisão) do código penitenciário da Federação Russa.

#### **4.2. A componente técnica da segurança prisional.**

Apresenta-se a seguir a experiência de alguns países relativa à parte técnica da segurança nos estabelecimentos prisionais, expondo a sua importância e fazendo recomendações para melhorar a legislação nacional nesta matéria.

Na Holanda, as prisões estão equipadas com câmaras de vídeo, que monitorizam de forma contínua os reclusos (os reclusos não têm praticamente nenhum espaço pessoal, excluindo a casa de banho e o chuveiro (Kurkina, 2013, p. 146).

Em Espanha, o sistema de segurança das prisões (incluindo os meios de apoio técnico) está relacionado com o tipo de instituição e os centros de integração social, que geralmente não são fechados e trabalham com base no princípio da confiança nos detidos (que têm a oportunidade de trabalhar e de se submeterem a tratamento fora dessas instituições). Existe um sistema de segurança efetivo que permite controlar os reclusos por meio de, entre outros, pulseiras eletrónicas, monitorização por GPS, indicadores de teor alcoólico no sangue, e detetores individuais de voz (Teplyashin, 2016, pp. 113-120).

Nos EUA:

- Um importante meio de controlo operacional do ambiente na prisão é a contabilidade centralizada, que permite reunir, acumular, armazenar, sistematizar e emitir informações operacionais (Sistema Central de Monitorização de Reclusos), sobretudo em relação aos detidos com elevada atividade criminosa e experiência criminosa significativa;
- Os funcionários prisionais utilizam meios técnicos avançados para evitar fugas e outros crimes, violações da ordem estabelecida, assegurar o cumprimento das penas e para obter informações necessárias sobre o comportamento dos reclusos (Bykov, Kalugin, 2015, pp. 28-32).



A utilização de tecnologias informáticas com sistemas de monitorização digital e vigilância permite:

- implementar efetivamente o controlo integrado da área da instituição prisional;
- evitar maus-tratos de reclusos por parte dos funcionários prisionais;
- responder prontamente a situações de emergência e assim garantir a segurança dentro da prisão.

De acordo com o artigo 83 do Código Penitenciário da Federação Russa, a administração de instituições corretivas tem o direito de usar meios audiovisuais, eletrónicos e outros meios técnicos de controlo e supervisão, a fim de evitar fugas e outros crimes, violações da ordem de cumprimento da pena, e é obrigada a notificar os prisioneiros do uso de meios técnicos de controlo e supervisão.

Considerando a grande importância dos meios técnicos para garantir a segurança prisional, é necessário mudar a ênfase na obrigação de usar tais meios para garantir a segurança pessoal dos reclusos e do pessoal dos estabelecimentos prisionais, e fazer ajustes apropriados ao artigo 83. do Código Penitenciário da Federação Russa.

## **5. Discussão**

### **5.1. Particularidades do funcionamento das prisões e garantia da sua segurança em situações de emergência**

Estas características incluem: estabelecimento de um regime jurídico especial; a criação de unidades estruturais temporárias; criação de um sistema temporário de gestão e comunicação; uso de táticas especiais; uso de ferramentas e armas especiais (Glushkov, 2013, pp. 28-30). Nas instituições prisionais da República da Bielorrússia, com a introdução de disposições especiais, a decisão do chefe da instituição pode limitar o contato dos presos com o mundo exterior, e assim o isolamento ocorre dentro da instituição, podendo igualmente decidir pela transferência de reclusos para outra prisão quando há grupos organizados ou são cometidos atos ilegais (Glushkov, 2013, pp. 28-30).

No Reino Unido, os prisioneiros envolvidos em tumultos, motins, tomada de reféns e ataques a representantes da administração prisional são transferidos e confinados às suas celas; ao cometerem esses atos, são colocados na categoria de segurança de câmara 'A' (neste caso, perdem os seus subsídios pessoais e estão sujeitos a monitorização mais rigorosa: estes reclusos são revistados semanalmente, assim como as suas celas (Coyle, 1994, p. 96; Projeto de Diretrizes dos Serviços Prisionais e Probatórios relativamente à Radicalização e Extremismo Violento, 2015).

Em geral, é necessário ter em consideração a experiência estrangeira do funcionamento de prisões em circunstâncias de emergência nos parâmetros da legislação vigente.

### **Prisões privadas**

A primeira versão de instituições prisionais privadas de tipo fechado foi testada nos EUA na década de 1980. Atualmente, existem prisões privadas em 27 Estados geridas por 20 empresas privadas, com uma capacidade de 4,4% das prisões americanas (Shamsunov,



2016, pp. 25-28). Os investigadores encaram a oportunidade de proporcionar aos reclusos condições de vida mais justas, seguras, humanas e construtivas para reduzir o peso do Estado na manutenção do sistema prisional como aspetos positivos (Kovalev, Sheremetyeva, 2013, pp. 19-22). Por outro lado, há falta de experiência entre o pessoal de tais instituições para trabalhar com um contingente de reclusos (Shamsunov, 2016, pp. 25-28). Além disso, o aumento do número de reclusos está associado à privatização das prisões (Kovalev, Sheremetyeva, 2013, pp. 19-20).

O modelo de prisões privadas (com algumas modificações) encontra-se difundido em vários países estrangeiros (Shamsunov, 2016), enquanto alguns países (por exemplo, a Alemanha) começaram a impedir a privatização de prisões (Gulina, 2012). A literatura especial nacional sugere a possibilidade de implementação gradual da experiência estrangeira nesta matéria na Rússia (Kovalev, Sheremetyeva, 2013, p.28).

Os autores do presente artigo creem que a questão da introdução de um modelo de prisão privada no sistema corretivo prisional da Rússia, considerando os aspetos positivos e negativos do mesmo, requer um estudo cuidadoso que envolva um vasto grupo de pessoas, incluindo cientistas e operacionais. Este processo pode ser gradual, sujeito à conformidade com todos os requisitos relevantes estabelecidos por lei e outros atos legais de regulamentação para a organização e funcionamento da instituição prisional (incluindo questões de segurança).

### **O lado externo da segurança nas prisões**

Existe e está a ser dinamicamente desenvolvido um sistema de controlo social sobre as pessoas libertadas de instituições corretivas no estrangeiro (Veldhuis, 2015) (em primeiro lugar, reincidentes, Tohava, 2009, pp. 198-201). A este respeito, é necessário considerar positivamente a pena com regime de prova, que, entre outras coisas, exerce controlo social e supervisão, assim com a hipótese da sua implementação a nível nacional.

Em alguns países estrangeiros, existem instrumentos de direito prisional para pessoas que cometeram crimes particularmente graves e que cumpriram penas de prisão. Em particular, referimo-nos às chamadas detenções preventivas (*Sicherheitsverwahrung*) de pessoas condenadas por crimes particularmente graves de natureza violenta aplicadas no âmbito do sistema prisional alemão (Gulina, 2012, pp. 136-142). Ao mesmo tempo, é necessário prestar atenção à reforma desta instituição, inclusive sob influência de decisões do tribunal europeu de direitos humanos (*Reform der Sicherheitsverwahrung*, 2011/Reforma da detenção preventiva). Em geral, esta instituição levanta questões em termos de legitimidade.

A legislação atual da Federação Russa prevê a supervisão administrativa de pessoas libertadas da prisão (Lei Federal de 6 de abril de 2011), mas limitada ao período estabelecido pela legislação da Federação Russa para o prazo do registo criminal. A este respeito, a abordagem nacional parece estar mais de acordo com o princípio legal geral da legalidade. No entanto, esta declaração não nega a oportunidade de melhorar diretamente as formas de supervisão administrativa, a fim de impedir a execução de novos crimes e outras ofensas por parte dos reincidentes.



Aparentemente, a eficiência da implementação da supervisão administrativa pode ser alcançada através da observação sistemática realizada por entidades supervisionadas. A componente inovação desempenha um papel importante, ou seja, o estabelecimento de registo eletrónico das pessoas supervisionadas e acesso por parte de todas as unidades de aplicação da lei. Nesse sentido, a importância das melhores práticas estrangeiras e a necessidade de as ter em consideração e de as usar parece óbvia.

## Conclusão

Baseado no método jurídico comparativo e com recurso a outros métodos científicos, este estudo apresenta uma novidade significativa, uma vez que tenta fundamentar os parâmetros da perceção da melhor experiência estrangeira de segurança prisional no sistema prisional moderno da Rússia. Esses parâmetros devem ser correlacionados com o tipo de sistema legal russo e as necessidades de reformar o sistema de correção prisional nacional no sentido de humanizar a atividade prisional e, ao mesmo tempo, melhorar a sua eficiência e segurança. A segurança prisional é complexa e inclui aspetos internos e externos.

Assim, este estudo, resultante da comparação entre as características básicas dos sistemas prisionais de vários estados estrangeiros e o sistema prisional da Rússia, identifica exemplos promissores para a legislação e prática nacionais baseados nas disposições da melhor experiência estrangeira, e apresenta recomendações sobre formas de implementação.

A conclusão sobre esta reflexão na legislação prisional da Rússia (artigo 78, 87 do Código Prisional) identificou na prática prisional estrangeira métodos de diferenciação de condenados com base nas conclusões de centros especializados sobre o nível de perigo e a possibilidade de transferência da pessoa condenada, pena que termina numa instituição penitenciária de regime suave' com passagem simultânea por programas de adaptação e ressocialização.

A importância dos meios técnicos para garantir a segurança nas prisões, confirmada pelas melhores práticas na implementação das atividades prisionais, levanta a questão do aumento do aparato técnico das prisões e demais instituições e órgãos responsáveis pela execução das penas de prisão, e também pressupõe reflexão sobre a atual legislação prisional (artigo 83 do Código Prisional da Federação Russa), e a obrigação por parte da administração das instituições corretivas de usar esses meios para garantir a segurança pessoal dos reclusos e funcionários dos serviços prisionais.

A humanização das atividades prisionais não nega a resposta adequada do sistema corretivo prisional às ameaças impostas pelo crime prisional e outros fatores que perturbam o funcionamento normal da instituição prisional. A este respeito, a prática nacional deve ter em consideração a experiência estrangeira do funcionamento de prisões em circunstâncias de emergência no contexto da legislação atual.

Após uma avaliação da experiência estrangeira de criar prisões fechadas privadas, bem como da possibilidade da sua replicação na Rússia, os autores defendem que este processo deve ser faseado, mas ao mesmo tempo sujeito a todos os atos legais relevantes plasmados na lei para a organização e funcionamento da instituição corretiva (incluindo questões de segurança).



O desenvolvimento de formas de controlo social e supervisão das pessoas libertadas de prisões (principalmente os reincidentes) na Rússia tem hipóteses no âmbito dos parâmetros estipulados pela lei federal (2011) sobre supervisão administrativa de pessoas libertadas de estabelecimentos prisionais. A introdução de registos eletrónicos de pessoas sob vigilância e possibilitar o acesso aos mesmos por parte de todos os órgãos de aplicação da lei pode contribuir para melhorar a eficiência da supervisão administrativa.

## Referências bibliográficas

Antonov, A. B., Balashov, V. G. (1996) Bases of ensuring safety of the personality, society and the state. M. 1996.

Babaev, M. M., Rakhmanova, E. N. (2003) Human rights and criminological security. Moscow: Logov.

Bagreeva, E. G. (2012) The organization of penitentiary systems in international practice. Criminal Executive System: Law, Economics, Management. No. 5. pp. 21-24.

Bakhin, S. V. (2003) Cooperation of States on approximation of national legal norms (unification and harmonization of law). Saint Petersburg: Издательство.

Bukalerova, L. A., Minyazeva, T. F. (2013) Serving of imprisonment: experience of the Russian Federation and Norway. Administrative and Municipal Law. Moscow: Nota Bene.

Bykov, A. V. (2017) Penal systems of modern democratic States: a comparative legal analysis. The third international penitentiary forum "Crime, penalty, correction" (to the 20th anniversary of the entry into force of the Criminal Executive code of the Russian Federation) : collection of abstracts. Ryazan, 21-23 Nov. 2017). Ryazan: Academy of FSIN of Russia. Vol. 1. pp.

Bykov, A.V., Kalugin, M. A. (2015) Security in prisons, US. Penal System: Law, Economics, Management. No. 6. pp. 57-61.

Central Inmate Monitoring System, 28 C.F.R. pt. 524, subpt. F; Program Statement 5180.05.

Chornuy, V. N. (1996) The safety of prisoners in detention (extended abstract of doctoral dissertation). Ryazan: Ministry of Interior of Russian Federation Ryazan Institute of Law and Economics.

Concept of development of the penitentiary system of the Russian Federation until 2020: order of the Government of the Russian Federation No. 1772-R of October 14, 2010.

Coyle, A. (1994) *The prisons we deserve*. Harper Collins Publishers. London.

Coyle, A. (2002) *A Human Rights Approach to Prison Management: Handbook for prison staff*. International Centre for Prison Studies, London.

Dewey, J. (1938) Experience and Education. In Boydston, A. (Eds.) (1986) *The later works of J. Dewey. Vol. 13. 1938–1939*. Carbondale: Southern Illinois University Press, 1–62.

Draft guidelines for Prison and Probation Services regarding Radicalisation and Violent Extremism. 17-18 (2015) 2 rev 5. Strasbourg, 2015.



Garmash, A., Anosov, M., Muzaleva, L. (2012) Resocialization of ex-prisoners: the experience of foreign countries. No. 32. pp. 15.

Glushkov, A. I. (2013) Foreign experience of regulation of activities of institutions of the penal system in emergency situations. International Public and Private Law. No. 3. pp. 28-30.

Golodov, P. V., Spasenkov, B. A. (2015) The Analysis of foreign experience of activity of penitentiary. Penal System: Law, Economics, Management. No. 5. pp.

Gorban', D. V. (2016) Progressive system of execution and serving of correctional services. Actual Problems of the Russian Law. No. 4. pp. 176-183.

Gulina, O. R. (2012) Penitentiary system of the Federal Republic of Germany in modern conditions. Russian Legal Journal. No. 4. pp. 136-142.

Kazak, B. B. (2001) Security of the correctional systems. Ryazan: Akademiya prava y upravleniya Minyusta Rossii.

Koski, M., Druzhinina, O. V. (2015) The Organization of prisons in Finland after the reform of 2006. *Bulletin of the Institute: Crime, Punishment, Correction*. No. 3 (31). pp. 90-96.

Kovalev, O. G., Sheremetyeva, M. V. (2013) US Penitentiary System: Organisational Features & Modern Trends. *Penitentiary System: Law, Economics & Management*, 4, pp. 19-22

Kraynova, N. (2002) Resocialisation of Convicts: Foreign Expertise. *Penal Law*, 2, pp. 36-40.

Kudryavtsev, A.V. (2013) Operational-search activity as a means of reducing criminality of criminal-executive legal relations. *Criminal-Executive System: Law, Economics, Management*. No. 5. pp. 20 – 23.

Kurkina, I. N. (2013) International Practice of Penal Execution. *Proceedings of International Research and Practice Conference "Modern Society's & State's Criminal and Penal Policy: Russian and Foreign Expertise"*, Vladimir, 29-30 November 2012. Vladimir Law Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia. Vladimir.

Lelyukh, V. F. (2006) *Russian criminal Executive system: the social problems of reform*. Abstract. Kemerovo: Kemerovo State University.

National security strategy of the Russian Federation : presidential decree No. 683 of 31 December 2015.

Pavlenko, A. A. (2015) On the question of the possibility of using foreign experience of means of ensuring the regime in institutions of the penal correction system. *Criminal-Executive Law*. No. 1. pp. 104-109.

Pertly, L. F., Fumm, A. M., Iron, Yu. Yu., Borisova, T. V. (2012) The Order and conditions of serving of imprisonment: comparative legal analysis of the European legislation. Moscow.

Reform der Sicherungsverwahrung. Bund und Landern können sich nicht einigen (2011) Stern-Magazin.

Romashov, R. A., Tonkov, E. N. (2014) The prison as "the city of the earth". Saint Petersburg: Aleteiya.



Saheim, A. (2006) Basic training for correctional institutions in Norway: organizational structure and directions. Professional training for penitentiary institutions in Russia and abroad: problems and prospects. Vologda: VIPE FSIN Rossii.

Shalahin, I. V. (2011) Theory and methodology of the study and limitations (warnings) of the crime, criminological ensure the security of the person. Moscow: MPGU.

Shamsunov, C. H. (2016) Private prisons in the world: whether they are necessary to modern Russia? Criminal Executive System: Law, Economics, Management. No. 3. pp. 25-28.

Shumilov, V. M. Legal system of the United States: a Training manual. M., 2013.

Stohr, M., Walsh, A., Hemmens, A. (Eds.), (2009) *Corrections: a Text/Reader*. Thousand Oaks, California.

Teplyashin, P. V. (2016) Modern Penal Law Analysis of the Iberian European Penitentiary Systems. *Modern Law*, 4, pp. 113 - 120.

Ter-Akopov, A. A. (1998) Human Security (theoretical foundations of social and legal concept). Moscow: MNEPU.

The concept of public safety in the Russian Federation: UTV. The President of the Russian Federation. November 20, 2013

The concept of the Federal targeted programme "development of the penal correction system (2017-2025)": order No. 2808-R of the Government of the Russian Federation of 23 December 2016.

Timofeeva, E. A., Motin, O. A. (2014) On the issue of foreign practice of the system of electronic monitoring of controlled entities. *Vestnik instituta: crime, punishment, correction*. Vol. 4 No. 28. pp. 88-94.

Tohava, E. A. (2009) Foreign experience of socio-legal control over the persons, released from correctional institutions. *Penal system: Law, Economics, Management*. No. 4. pp. 198-201.

Tonry, M. (2001) Symbol, Substance, and Severity in Western Penal Policies. *Punishment and Society - International Journal of Penology*. Vol. 3, pp. 517-536.

Useev, R. Z. (2015) Does the penal enforcement system need a security paradigm. *Penal Enforcement Law*. No. 3 (21). pp. 56-61.

Veldhuis, T. M. (2015) *Reintegrating Violent Extremist Offenders: Policy Questions and Lessons Learned*. Program on Extremism. Washington. University Program on Extremism Occasional Paper, 1-11.

Yakovlev, K. L., Yakovleva, E. I., Yakovleva, O. N. (2011) State and legal bases of the organization of law enforcement agencies of foreign countries. Moscow: Infra-M.

## **DETERMINANTES QUANTITATIVOS DA VIOLÊNCIA DA GUERRILHA FARC-EP NA COLÔMBIA**

Este trabalho foi apoiado pelo Observatório de Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário (ODHDIH) da Vice-Presidência da República da Colômbia

**Jerónimo Ríos Sierra**

[jriossie@universidadean.edu.co](mailto:jriossie@universidadean.edu.co)

Professor Associado da Universidade EAN (Colômbia) e assessor da Organização dos Estados Ibero-Americanos. Autor correspondente

**Camilo Vargas**

[cvargasw@universidadean.edu.co](mailto:cvargasw@universidadean.edu.co)

Professor Associado da Universidade EAN (Colômbia)

**Paula Bula**

[pbulagal@universidadean.edu.co](mailto:pbulagal@universidadean.edu.co)

Professora Associado da Universidade EAN (Colômbia)

**Amalia Novoa Hoyos**

[anovoah@universidadean.edu.co](mailto:anovoah@universidadean.edu.co)

Professora Associado da Universidade EAN (Colômbia)

### **Resumo**

O objetivo deste estudo é explicar o ativismo das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia - Exército Popular (FARC-EP) no âmbito do conflito armado interno colombiano entre 2002 e 2012. Além de ser o período de maior intensidade do conflito, a investigação tenta explicar o impacto de diferentes variáveis sociais, económicas e institucionais que, a partir de um exercício estatístico com regressões, mostram como é possível encontrar bases para entender a razão pela qual o ativismo dessa guerrilha responde de maneira mais ampla a alguns cenários do que aos outros. Com base num exercício multivariado com fontes institucionais, realizou-se uma análise abrangente da violência guerrilheira na Colômbia, que se afasta de explicações unidireccionais e justapõe diferentes variáveis para procurar uma resposta de maior complexidade de como a lógica do ativismo das FARC-EP tem sido compreendida durante a última década e meia.

### **Palavras-chave**

Forças armadas colombianas, Conflito, Determinantes de violência, FARC-EP, Violência política

### **Como citar este artigo**

Ríos-Sierra, Jerónimo; Vargas, Camilo; Bula, Paula; Novoa Hoyos, Amalia (2018). "Determinantes quantitativos da violência da guerrilha FARC-EP na Colômbia". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 9, Nº. 1, Maio-Outubro 2018. Consultado [online] data da última consulta, DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.9.1.9>

**Artigo recebido em 15 de Novembro de 2017 e aceite para publicação em 1 de Fevereiro de 2018**





## **DETERMINANTES QUANTITATIVOS DA VIOLÊNCIA DA GUERRILHA FARC-EP NA COLÔMBIA**

Este trabalho foi apoiado pelo Observatório de Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário (ODHDIH) da Vice-Presidência da República da Colômbia

**Jerónimo Ríos**

**Camilo Vargas**

**Paula Bula**

**Amalia Novoa Hoyos**

### **1. Introdução**

Este trabalho analisa, a partir de uma abordagem estritamente quantitativa, algumas variáveis que determinaram a violência guerrilheira na Colômbia durante a última década, com o objetivo de identificar não apenas os padrões de violência direta exercida pelas FARC-EP, mas também para entender por que razão a violência ocorre em maior ou menor grau e de acordo com que contextos.

A ideia, portanto, é analisar algumas das variáveis que, considerando a literatura prolífica sobre o conflito armado interno na Colômbia, foram tradicionalmente identificadas como tendo maior influência em gerar ativismo e presença da guerrilha. Assim, agregaram-se as variáveis socioeconômicas, institucionais, geográficas e outras, que, no final, nos permitirá entender a razão pela qual o conflito armado interno acabou por tornar-se territorial em certas regiões do país, de tal forma que a solução militar a favor do Estado tornou-se impossível e acabou por tornar necessário superar o conflito através de meios pacíficos de resolução de conflitos, culminando na assinatura do Acordo de Paz entre a guerrilha e o governo colombiano em 24 de novembro de 2016.

Com base no acima exposto, o trabalho está organizado em quatro partes. A primeira identifica a literatura mais relevante que estudou o conflito armado interno de diferentes ângulos e perspectivas, prestando especial atenção a alguns dos fatores que são identificados como explicativos da violência na Colômbia e que também constroem uma abordagem teórica que entende que a violência gerada pelo conflito armado na Colômbia responde a circunstâncias objetivas, especialmente de natureza socioeconômica (Sánchez, 2009). Em seguida, explicam-se os detalhes da análise metodológica, o modelo econométrico, a descrição das variáveis, e a sua operacionalização, assim como a origem e as fontes de informação. Na terceira parte, apresentam-se a análise e os resultados que explicam como e por que razão a violência guerrilheira ocorreu nos últimos anos; finalmente, como corolário, apresentam-se



possíveis linhas de investigação com base neste trabalho que, em particular, permitem identificar não só os cenários mais vulneráveis após a violência armada na Colômbia, mas também um eventual quadro de pós-conflito, como o presente.

## **2. Situação da questão e enquadramento teórico**

O conflito armado colombiano tem sido um dos mais investigados na América Latina, dado a sua longevidade de mais de meio século, por isso há uma grande variedade de abordagens que tentaram explicá-lo e analisá-lo. Assim, entre muitos outros, os estudos históricos, estudos militares, abordagens geográficas e políticas da violência, bem como abordagens estritamente económicas poderiam ser destacados como principais campos de estudo. Das contribuições históricas da violência armada, as obras de Pécaut (2008), Aguilera (2010) e Pizarro (2011) sobre as FARC-EP tornaram-se referências obrigatórias; assim como no caso do ELN, destacam-se as investigações de Medina (1996) e de Hernández (2006); e em relação ao paramilitarismo, as publicações de Medina (1990), Romero (2003), Duncan (2006) e Ronderos (2014), entre outras. Todas estas obras lidam com as origens e a evolução dos grupos armados que protagonizaram o conflito armado interno, tendo em consideração não só as causas profundas do seu aparecimento mas também os fatores organizacionais, económicos e de violência que determinaram a sua evolução.

A partir dos estudos militares, há outra linha de investigação sobre a violência na Colômbia, focada em determinar quais são as dinâmicas de violência em termos de estratégias militares ou tipos de políticas de segurança militar e de cooperação. Por exemplo, obras como as de Blair (1993) ou Leal (1994) incidem na análise do papel da Força Pública, da influência das doutrinas de segurança nacional e da presença de inimigos internos, decorrentes da influência do pensamento americano. Além disso, Ramírez (2000) e Rangel (2003) centram-se na importância das políticas de cooperação militar dos EUA, enquanto outros como Echandía (1999, 2006), Salas (2010, 2015) e Ríos (2016a, 2016b) priorizam o estudo da estratégia militar da guerrilha, de acordo com os fatores de mudança e os diferentes estímulos no conflito interno.

A geografia política também tem sido um ponto de partida interessante na compreensão do conflito colombiano, principalmente devido à sua tentativa de entender como as áreas utilizadas para plantar coca e outros recursos foram fatores explicativos da violência na Colômbia (Betancourt, 1991; Observatorio Geopolítico de Las Drogas, 1996; Echandía, 1996). Essas visões, por outro lado, foram complementadas por abordagens locais, como as desenvolvidas pelo Centro de Investigação e Educação Popular (CINEP) nos trabalhos de García (2003) sobre atores da paz e violência na região de Bajo Cauca em Antioquia; por Guzmán (2003), no Valle del Cauca e em Cauca; e por Gutiérrez (1998; 2002) sobre a relação entre violência e sistema político em Cundinamarca. Além disso, devemos destacar os contributos de Vásquez, Vargas e Restrepo (2011) concentradas na área sul do país; ou Torres (2011) e Rodríguez Cuadros (2015), em estudos de caso específicos em Putumayo e Nariño, respectivamente. Por outro lado, García e Aramburo (2011), com uma marca geográfica acentuada, abordaram a complexidade da violência armada na região Leste e de Urabá em Antioquia; González et al. (2012) estudaram a Colômbia Oriental, e



particularmente Antioquia, Boyacá, Santander, Norte de Santander e Arauca; num outro documento, abordaram a região do Caribe do país (González et al., 2014).

A partir das abordagens mais próximas da economia, identificam-se, em primeiro lugar, duas correntes que dominaram a explicação do conflito armado colombiano. Os que se concentraram na análise do custo da violência na Colômbia e, na sua frente, os que analisaram, com uma abordagem mais qualitativa ou mais quantitativa, os fatores económicos que estimularam a violência.

Relativamente às primeiras obras, na segunda metade dos anos noventa surgiram alguns contributos; há trabalhos que se concentraram em revelar a repercussão negativa que o conflito teve na economia do país e, por extensão, na continuação dos problemas sociais. É possível destacar os trabalhos de Castro et al. (2000); Trujillo e Badel (1998); Granada e Rojas (1995), e Deas e Gaitán (1995), que estão de acordo ao indicar, num estudo macroeconómico focado na década de 1990, que os custos para a Colômbia desse conflito armado foram entre 2 e 4% do Produto Interno Bruto (PIB); um número bem abaixo dos 15,1% que Sánchez e Díaz (2005) quantificaram em relação à percentagem do PIB representada por atividades ilícitas na Colômbia. Na literatura mais atual, não podemos ignorar o trabalho de Otero (2007. p. 10), que, focado na Política de Segurança Democrática, refere uma redução de 4,5% do PIB, de acordo com um exercício de quantificação de conflitos que afirma que entre 1958 e 2012 provocou mais de 220 mil mortes, 25 mil desaparecidos, 27 mil pessoas sequestradas, 5,7 milhões de pessoas deslocadas, quase 2.000 massacres e 5.000 ataques contra infra-estruturas públicas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013). Em suma, um impacto económico, apenas entre 2000 e 2003, de US \$ 35 mil milhões em custos de segurança, além de mais US \$ 2,3 mil milhões em custos diretos de guerra. Nem podemos ignorar outras obras que visam igualmente a desaceleração económica devido à violência armada na Colômbia, conforme proposto por Álvarez e Rettberg (2008), Sánchez et al. (2009) ou, mais recentemente, de uma perspectiva subnacional, o trabalho de Querubín (2013).

Do grupo de obras que explicam a violência com base em fatores económicos, a obra de Sánchez (1987) é um dos pontos de partida obrigatórios, pois é o primeiro a alertar para a estreita relação entre a violência estrutural e o aparecimento do conflito armado. Esta hipótese, apoiada por Molano (1987), Reyes (1988) e Ramírez (1990), abrirá uma linha de investigação na década de 1990 que se tornou predominante nos meios académicos colombianos, conhecida como violentologia, que foi desenvolvida na Universidade Nacional de Colômbia.

Teoricamente, esta linha tem um ponto de ligação com os desenvolvimentos teóricos que procuram entender a violência de um conflito armado a partir de uma correspondência infalível, não só para legitimar a existência de uma luta armada, mas também para identificar um cálculo racional e um uso de recursos económicos como contributo para sustentar a violência acima mencionada no interesse de uma vitória militar (Montenegro e Posada, 2005). E, de fato, entre um e outro, como se verá abaixo, é onde se situa a abordagem deste trabalho.

Ou seja, o contributo deste trabalho evidencia que existem fatores estruturais desde a origem que permitem explicar e compreender certos enclaves de maior insatisfação da guerrilha, uma vez que, devido à evolução do conflito armado interno, existem outros fatores que, além de derivarem da violência e não tanto da origem, também assumem



uma força argumentativa quando se trata de entender por que razão a violência guerrilheira se concentra em certos cenários e não em outros. Assim, no caso da Colômbia, todas as obras coincidem em destacar a desigualdade económica (Candelo et al., 2000), a concentração da terra (Ibáñez e Querubín, 2004), ou o deslocamento forçado e a acumulação de terras (Reyes, 2009).

Finalmente, o conflito armado interno não pode ser entendido sem as receitas de fontes legais, e principalmente ilegais, que alimentam todo o confronto armado contra o Estado, mas também criam dinâmicas particulares de legitimidade (Collier, 2000; Collier & Hoefler 2004; Bates, 2008). Algo que Yaffe (2011, pp. 193) para o caso da Colômbia e aceitando os contributos de Ballentine e Nitzchke (2003) ou Ballentine e Sherman (2003), implica que:

*...embora a luta pelo acesso aos recursos económicos possa ser um elemento perpetuador dos conflitos armados, não é a principal causa de seu aparecimento (pois) concordam no fato de que a origem dos conflitos violentos reside nos ressentimentos gerados pela má gestão de recursos, a distribuição desigual da riqueza derivada desses recursos e as políticas governamentais que impedem que muitos setores beneficiem dessas fortunas Yaffe (2011, pp. 193).*

Ou seja, tanto as condições com origem na violência estrutural, traduzidas em abandono institucional, desigualdade ou atraso socioeconómico, como as condições ligadas à praga dos recursos para a sobrevivência da violência, se uniram como fatores explicativos do ativismo guerrilheiro na Colômbia. Um ativismo que, de acordo com o que se afirma na seção seguinte, pretende ser explicado à luz de uma lista de variáveis que, no início, devem servir para compreender como se produz a dinâmica da violência na Colômbia.

### **3. Design metodológico**

O design metodológico é inspirado por duas investigações de referência obrigatória. Em primeiro lugar, o trabalho de Sánchez e Díaz (2005), que se concentra na análise dos efeitos económicos do conflito armado na Colômbia e investiga a evolução da atividade armada das FARC-EP, do ELN e das Autodefesas Unidas da Colômbia, entre 1995 e 2002, numa vasta amostra de municípios. Neste trabalho, as consequências das atividades desses grupos são calculadas sobre o deslocamento interno forçado, capital humano (em termos de educação e mortalidade infantil), variáveis socioeconómicas (baseadas nas Necessidades Básicas Insatisfeitas e no coeficiente de Gini), além de variáveis geográficas (distância e infra-estrutura) e atividade fiscal (transferências e investimento público). A técnica utilizada e que serve como referência é equiparar os estimadores, onde o que é comparado é a realidade de um município com atividade armada com a de um município simulado sem atividade armada, mas que em outros aspectos mantém condições que são muito semelhante ao primeiro.



Por outro lado, o contributo de Botello (2014) procura explicar os determinantes da taxa de homicídios a nível nacional, transcendendo-se do conflito armado, entre 1993 e 2005; desta vez, baseado num modelo Tobit, que é usado quando a informação da variável dependente pode ser dividida em dois grupos (municípios sem homicídios e com homicídios), utilizamos variáveis explicativas que incluem o rendimento médio dos municípios, o número de habitantes, e o tamanho do setor urbano.

Com base no exposto, o pressuposto nesta ocasião é calcular e quantificar os determinantes do conflito armado na Colômbia, embora, ao contrário dos estudos anteriores, a variável dependente seja o número de ações armadas das FARC-EP, enquanto se trata de explicar que fatores explanam o seu ativismo nos últimos anos. Desta forma, e contrariamente a ambos, o período analisado é mais recente, abrangendo a década de 2002 a 2012, já que traduz a maior violência de guerrilha na história recente do país, enfatizando assim a explicação que representa o cultivo de coca, a atividade mineira, a capacidade operacional das Forças Armadas, ou as mudanças legais centradas no fim do conflito, entre outros fatores.

### **3.1. Descrição das variáveis**

Todos os indicadores apresentados neste artigo são analisados por departamento de acordo com uma periodicidade anual que, conforme observado anteriormente, vai de 2002 até 2012. No caso da maioria das variáveis quantitativas, o logaritmo natural (simbolizado por um "L" que precede uma variável) é aplicado. O número de confrontos com os guerrilheiros das FARC-EP e os contatos armados iniciados pela Força Pública foram obtidos através do Observatório de Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário (ODHDIH) da Vice-Presidência da República, cuja informação, por sua vez, foi tratada pelo Departamento de Administração de Segurança até 2011 e, a partir desse momento, pelo Comando Geral das Forças Militares. Assim, com base nesse indicador, as ações armadas são entendidas como o número de ataques contra as Forças Armadas, emboscadas, assédio, ataques contra a população civil e atos de terrorismo realizados pelas FARC-EP. Um ativismo que, de acordo com os dados, se concentrou principalmente nas províncias de Cauca, Nariño, Antioquia, Caquetá, Arauca e Putumayo, onde em todas a média anual de cinquenta ações foi superada.

O número de plantações de coca é medido por hectare cultivado, com base nos cálculos feitos pelo Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC), que coordena toda a informação que alimenta o Sistema de Monitorização de Cultivos Ilícitos na Colômbia (SIMCI), em que todos os dados sobre drogas ilícitas estão concentrados. Da mesma forma, províncias como Cauca, Nariño, Antioquia, Caquetá, Putumayo, Guaviare e Meta seriam as províncias de cultivo de coca da Colômbia por excelência, superando a média anual de 4.000 hectares de plantações de coca no período em estudo.

Por outro lado, Cundinamarca e as províncias de Santander, Valle del Cauca e Antioquia são as que têm maior PIB real por capita, superando os 8,000.0000 Pesos Colombianos (COP) por ano, aproximadamente US \$ 3.000 Dólares (EUA), contrastando com províncias como Vaupés, Chocó, Guainía, Guaviare, Nariño e Sucre, onde o mesmo indicador é inferior a 3.700.000 COP em média anual (aproximadamente US \$ 1.200). Nesta ocasião, o Departamento Administrativo



Nacional de Estatística (DANE<sup>1</sup>) funcionou como a fonte a partir da qual a informação sobre este tipo de indicador pode ser extraída, possibilitando também calcular a densidade populacional por província.

Os dados sobre a desigualdade, especificamente em termos de propriedade e distribuição de posse da terra, e abrangendo todos os dados e províncias, com exceção dos dados para o ano de 2012, foram obtidos através do Ministério da Agricultura da Colômbia. Desta forma, as províncias com maior desigualdade eram Antioquia, Meta, Arauca, Cauca, Valle del Cauca e Boyacá, com um coeficiente que excede o valor de 0,82 na média anual, em comparação com as províncias de Orinoquia e Amazonia, que, como Vaupés, Vichada, Guainia ou Guaviare, partilham tendências muito mais igualitárias (coeficiente de 0,47 na média anual).

As condições socioeconómicas da violência são integradas, fundamentalmente, com base em três variáveis. Por um lado, o desempenho educativo é medido com base nos resultados dos testes de matemática dos exames de acesso ao Ensino Superior (SABER 11)<sup>2</sup>. Esses testes aferem o nível de qualidade da educação, que é fundamental para estimular ou não ações de recrutamento de guerrilha. Desta forma, este indicador foi analisado para todos os anos, e os resultados mostraram um alto desempenho de Cundinamarca, Santander, Boyacá, Nariño e Valle del Cauca (acima de 44,5 de média anual) em comparação com outras províncias como Chocó, Vaupés, Amazonas, e Magdalena, onde se registaram as qualificações mais baixas (abaixo da média anual de 42).

Além disso, a cobrança de impostos por habitante por província mediu as capacidades institucionais para combater a violência, embora só esteja disponível para os anos entre 2009 e 2012, de acordo com os números do Departamento Nacional de Planeamento (DNP<sup>3</sup>). As receitas fiscais são altas em San Andrés, Cundinamarca, Antioquia e Boyacá (acima da média anual de 149,000 COP) em comparação com Putumayo, Cauca, Nariño e La Guajira (abaixo da média anual de 70,000 COP), onde a cobrança de impostos é muito menor.

Além disso, o Ministério da Saúde e Proteção Social<sup>4</sup> forneceu a taxa de mortalidade infantil, que mede o número de óbitos em crianças com menos de 1 ano por 1.000 nascimentos, de 2000 a 2005. Os melhores indicadores de mortalidade infantil encontram-se em Santander, San Andrés, Arauca, Casanare e Valle del Cauca (abaixo de 15 mortes na média anual), ao contrário de Chocó, Vichada, Caquetá e Guainia (acima de 29 mortes na média anual).

Foram criadas variáveis dicotómicas para medir as mudanças ao longo do tempo. Este foi o caso de "Santos", que teve o valor de 1 para 2011 e 2012 (períodos em que Juan Manuel Santos foi presidente) e a variável "justiça" com o valor 1 atribuído de 2006 a 2012, para tentar identificar os possíveis efeitos da Lei 975 de 2005 sobre Justiça e Paz na violência da guerrilha na Colômbia, que conduziu à desmobilização de mais de 31 mil paramilitares.

<sup>1</sup> A informação encontra-se disponível em [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co) na secção *Estadísticas por tema* e logo em *Cuentas Nacionales*.

<sup>2</sup> A informação encontra-se disponível em [www.icfesinteractivo.gov.co/historicos/](http://www.icfesinteractivo.gov.co/historicos/)

<sup>3</sup> A informação encontra-se disponível em [www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/evaluacion-y-seguimiento-de-la-descentralizacion/Paginas/desempeno-fiscal.aspx](http://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/evaluacion-y-seguimiento-de-la-descentralizacion/Paginas/desempeno-fiscal.aspx)

<sup>4</sup> A informação encontra-se disponível em [www.minsalud.gov.co/estadisticas](http://www.minsalud.gov.co/estadisticas)



Finalmente, construíram-se variáveis para medir características específicas das províncias, especialmente relativamente ao binómio centro/periferia. *Distancia* mede o comprimento em quilómetros entre a capital de uma província e a capital Bogotá. *Frontera*, *Mar*, *Andino*, *Minorías* e *Minero* são variáveis qualitativas que servem para comparar o grupo de províncias que partilham uma fronteira com algum país, têm acesso ao mar, onde as minorias são representativas entre a população ou para as quais o setor mineiro é especialmente importante dentro do PIB da província.

## 4. ANÁLISE DA INVESTIGAÇÃO

### 4.1. Determinantes do conflito (especificação 1)

O modelo proposto para a análise dos determinantes do conflito é o seguinte (equação 1):

$$CO_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 L(CI_{i,t}) + \beta_2 L(GOB_{i,t}) + \beta_3 (DESECON_{i,t}) + \beta_4 (MINE_i) + u_{i,t}$$

a) Cultivos ilegais *CI*, governo *GOB*, PIB real per capita *PIBRPC*, e a presença de mineração *MIN* determinam a evolução do conflito *CO*. O erro *u* captura todas as variáveis independentes que não estão explicitamente incluídas na equação (1).

b) Cultivos ilegais *CI*: quando há um aumento no cultivo de coca, isso requer o aumento de tropas de grupos armados ilegais, conduzindo a um maior conflito (beta positiva 1). Os cultivos de coca foram calculados utilizando a variável *LCOCA*.

c) Governo *GOB*: uma maior receita fiscal per capita reflete uma presença acrescida do governo e menor possibilidade de conflito (beta negativa 2). Nesse cenário, também é importante considerar que um exército maior pode gerar um conflito maior (beta positiva 2). Nesse caso, *LRECTRIPC* é a variável usada para medir a cobrança de impostos.

d) Desempenho económico *DESECON*: uma vez que grande parte do conflito com guerrilhas ocorre fora dos centros urbanos, um maior desenvolvimento económico reduz os incentivos para gerar conflitos (beta negativa 3). A variável usada é *LPIBRPC*.

e) Atividade mineira *MINERO*: as províncias mais dependentes do setor mineiro atraem a atenção de grupos armados ilegais, dada a sua capacidade de gerar rendimentos adicionais. Isso, por sua vez, traduz-se num conflito maior na proteção desses novos recursos (beta positiva 4). A atividade mineira foi calculada usando a variável *MINERO*.

### 4.2. Determinantes do conflito (especificação 2)

Outro modelo proposto para analisar os determinantes do conflito é o seguinte (equação 2):

$$CO_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 L(CI_{i,t}) + \alpha_2 L(DES_{i,t}) + \alpha_3 L(DI_i) + \alpha_4 (LEY_t) + \alpha_5 (IN_{i,t}) + v_{i,t}$$

Cultivos ilegais *CI*, desigualdade *DES*, distância *DI*, justiça *JUS* e iniciativa *IN* determinam a evolução do conflito *CO*. O erro *v* captura todas as variáveis independentes que não estão explicitamente incluídas na equação (2).



- a) Cultivos ilegais *CI*: o aumento nos cultivos de coca requer o aumento de tropas de grupos armados ilegais, conduzindo a um maior conflito (alfa positivo 1). Os cultivos de coca foram calculados utilizando a variável *LCOCA*.
- b) Desigualdade *DES*: de acordo com a literatura, a desigualdade e especialmente a desigualdade rural são uma fonte de conflito, mas também de legitimidade para justificar a ação da guerrilha (alfa positiva 2). A desigualdade foi calculada usando a variável *LGINIT*.
- c) Distância *DIS*: o desempenho económico e a presença do Governo também estão associados à periferização do conflito. Uma maior distância indica a periferização do conflito devido a uma menor presença do Governo e menor comércio interno (alfa positiva 3). A variável usada é *LDISTANCE*.
- d) Leis *LAW*: o quadro jurídico também aporta soluções para o conflito. As leis que permitem a inclusão de grupos armados ilegais na sociedade civil reduzem futuras fontes de violência (alfa negativa 4). Neste caso, *JUSTICE* é a variável usada para medir a mudança nos processos legais.
- e) Iniciativa *INI*: como mencionado acima, é importante considerar que uma maioria acrescida da Força Pública pode gerar intensificação do conflito (beta positiva 5). A iniciativa das Forças Militares é avaliada com a variável *LFFMM*.

## 5. Resultados da Investigação

### 5.1. Mínimos Quadrados Ordinários (modelo duplo-logarítmico)

Com recurso ao programa estatístico Eviews versão 9.5, realizaram-se as seguintes regressões nas quais a variável dependente é o logaritmo natural do número de confrontos das guerrilhas das FARC-EP (Tabelas 1 e 2). O método dos mínimos quadrados ordinários permite-nos conhecer o efeito marginal de uma variável independente (cultivo de coca) numa variável dependente (conflito), mantendo constantes as restantes variáveis. Utilizou-se um modelo Log-Log em todos os casos, uma vez que os coeficientes possuem uma interpretação intuitiva (elasticidades), reduz os possíveis problemas de heteroscedasticidade e permite comparar variáveis em diferentes unidades de medida. O programa estatístico Eviews é usado pois é um dos *softwares* que permite modelar informações a partir de dados de painel e possibilita analisar a informação de forma intuitiva.

Nas primeiras regressões (Tabela 1), a ênfase foi colocada na produção de coca, presença do Estado (cobrança de impostos per capita) e desempenho económico (PIB real per capita). Em todos os casos, a resposta do conflito ao cultivo de coca é inelástica e positiva. Este resultado pode ser explicado da seguinte maneira: quando a produção aumenta, o grupo guerrilheiro faz um esforço adicional para proteger essas terras de diferentes ameaças (FARC, ELN, paramilitares e Exército Nacional).

A presença do Estado atenua a magnitude do conflito de forma considerável. Quando a cobrança de impostos numa província aumenta 1%, o número de confrontos FARC-EP diminui em 1,93% (Modelo 4). Quando o governo realiza uma maior coleta, é provável que haja uma maior presença da Força Pública nessa província e assim maior restrição nos confrontos com o grupo guerrilheiro.



O crescimento económico também tem um impacto significativo na luta. Quando o PIB per capita aumenta 1%, o número de confrontos FARC-EP aumenta 1,36% (Modelo 4). Esse resultado desafiador da lógica pode ser explicado pela estrutura produtiva da região. As províncias onde o setor mineiro gera uma grande parte do seu PIB atraem a atenção de grupos armados ilegais. Entre as múltiplas fontes de rendimento das FARC-EP, inclui-se a extração de minerais como o ouro no Pacífico ou o petróleo na província de Arauca. Ao analisar a variável *MINERO \* LPIBRPC*, os resultados mostram um sinal positivo e indicam como o crescimento económico de províncias com dependência elevada no setor mineiro gera mais confrontos com as FARC-EP.

Como nas regressões na Tabela 1, a resposta ao conflito aos cultivos de coca é inelástica e positiva (Tabela 2). Além disso, as medidas de desigualdade (GINI de terras), a periferalização do conflito (distância de Bogotá), Lei de Justiça e Paz (Justiça) e Forças Militares (iniciativa) foram incorporadas nos modelos 6, 7 e 8.

Entre todas as variáveis, a desigualdade tem o maior impacto no número de confrontos (modelos 6, 7 e 8). Quando o coeficiente de Gini para a terra por província aumenta 1%, o número de confrontos FARC-EP aumenta 1,63% (Modelo 8). Assim, altos níveis de desigualdade geram descontentamento e desconforto de tal forma que, quando se percebem as injustiças nos processos, o resultado é um conflito maior nessas regiões, de acordo com o proposto em alguns trabalhos anteriores como o de Whitworth (2012), cujo foco é demonstrar a existência de uma ligação significativa entre desigualdade e violência a nível local.

A presença do Estado também pode ser modelada pela distância entre a capital de uma província e Bogotá. Quando a distância aumenta 1%, os confrontos aumentam 0,10% (Modelo 8). A distância reflete indiretamente os custos de transporte e a influência da capital numa província, dada pela facilidade no comércio interno, mesmo nos tempos da colônia, conforme proposto por Safford & Palacios, 2012.

Por outro lado, a Lei de Justiça e Paz reduziu a intensidade do conflito em 43% comparando o período entre 2001-2005 e 2006-2012. Dado a forte aceitação desta Lei pelos Grupos Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), seria de esperar que a guerrilha das FARC-EP tivesse menos concorrência em termos de cultivo de coca (entre 2002 e 2010, houve 31.810 grupos e 21.849 desmobilizações individuais realizadas de acordo com o Gabinete do Alto Comissário para a Paz).

Quando as forças militares aumentam a sua iniciativa no conflito em 1%, o número de conflitos com as FARC-EP aumenta em 0,66%. De acordo com o acima exposto, o Exército também teve uma posição ofensiva no conflito, gerando uma resposta da guerrilha e agravando o conflito no país. Isso representa um cenário positivo para a paz, já que ambos os atores perdem o incentivo para iniciar um confronto.

## 5.2. Modelos binários

Outra maneira de entender as consequências do conflito armado interno colombiano é calcular as probabilidades de ligação com as FARC-EP. Sob este cenário, as províncias que tiveram pelo menos um contato com este grupo diferem daquelas sem conflito. A técnica utilizada é o modelo binário que permite o cálculo das regressões quando a variável dependente adquire apenas dois valores (1 se tiver conflito, 0 caso contrário).



As Tabelas 3 e 4 apresentam os resultados do modelo Logit, incluindo todas as províncias da amostra. Construiu-se uma variável qualitativa que permite comparar as províncias com plantações de coca versus as que não as possuem. A diferença é estatisticamente significativa na maioria dos casos, e no modelo 16, as províncias com produção de coca são 39% mais propensas a ter conflitos com as FARC.

Ao analisar a incidência da desigualdade e a iniciativa das forças militares, pode-se observar a sua importância como fonte de conflito. Para cada ponto adicional no coeficiente de Gini para a terra, a probabilidade de ter um combate com as FARC aumenta 63%. Para cada iniciativa militar da Força Pública Colombiana, a probabilidade de gerar um conflito com as FARC-EP aumenta 7%.

### **5.3. Modelos com informações censuradas ou truncadas**

O modelo Tobit emprega o melhor do modelo duplo-logarítmico (5.2.1) e dos modelos binários (5.2.2). Assim como os modelos binários, o modelo Tobit divide a amostra entre províncias onde houve conflito e as onde não houve, mas, neste caso, a regressão permite diferenciar a gravidade do conflito porque a variável dependente assume os seus valores originais (não binários).

Semelhante ao exposto no ponto 5.2.1, a resposta do conflito aos cultivos de coca é inelástica e positiva. Além disso, a desigualdade tem maior impacto no número de confrontos (Tabela 6) e o seu coeficiente é muito semelhante ao indicado no ponto 5.2.1 (1,75% contra 1,63%). Apesar do acima referido, o impacto da Lei de Justiça e Paz e a iniciativa das Forças Militares são maiores nos modelos Tobit (71% contra 43% no primeiro caso e 0,66% em comparação com 0,71%).

### **5.4. Revisão de premissas**

Entre as variáveis independentes, os coeficientes de correlação registam valores inferiores a 0,63, indicando que a multicolinearidade não é um problema grave. Este diagnóstico foi validado pelas regressões auxiliares e pela regra de Klein.

Ao executar regressões com erros robustos que corrigem problemas de heterocedasticidade, os sinais e as magnitudes dos estimadores não mudaram significativamente.

A aproximação ao padrão normal da estatística de Durbin Watson mostra que, em termos gerais, a maioria das regressões não apresenta a ordem de auto-correlação 1 (positiva ou negativa).

Com um significado de 1%, o teste Jarque Bera de normalidade não rejeita a hipótese nula de os erros de regressão dos modelos 2, 3, 4, 7 e 8 seguirem a distribuição normal. Nos outros casos, embora a hipótese nula seja rejeitada, o tamanho da amostra permite inferência estatística (tamanho mínimo da amostra de 238).

## **6. Conclusões**

Nesta investigação realizou-se uma aproximação quantitativa, analisando algumas variáveis que, segmentadas de acordo com sua natureza socioeconómica, institucional



e geográfica, e de acordo com a sua importância, explicam muito do ativismo guerrilheiro das FARC-EP nos últimos anos.

No lado socioeconómico, a ênfase foi colocada na produção de coca e na presença do Estado (cobrança de impostos per capita), revelando uma relação positiva entre o conflito armado e o cultivo de coca. A resposta do conflito aos cultivos de coca é inferior a 1%; esta situação pode ser explicada pelos esforços adicionais que a guerrilha das FARC-EP teve que realizar para proteger essas terras. Este resultado, embora não tão evidente, é ampliado quando comparado com grupos de regiões, mostrando que as províncias de produção de coca são 39% mais propensas a ter confrontos com as FARC.

O grupo guerrilheiro ganhou terreno no ambiente económico graças a cultivos ilícitos e atividades criminosas que o Estado colombiano teve sérias dificuldades em parar. Este estudo estabelece que a cobrança de impostos teve influência no conflito, pois, quando aumenta 1%, o número de combates com as FARC-EP diminui 1,93%. Ou seja, podemos afirmar que quando o governo realiza uma maior coleta, conta com maior apoio das Forças Públicas para dissuadir a violência produzida pelo conflito interno.

A nossa investigação evidencia que a atividade mineira também é uma determinante do conflito armado. A interação das percentagens do PIB de mineração com o PIB per capita de uma província revela uma relação positiva. Quanto maior a riqueza mineira, mais conflitos ocorrem nessa região, talvez também devido ao fato de a mineração ilegal se ter destacado como uma das fontes de rendimento mais importantes para as FARC-EP.

Dentro das variáveis socioeconómicas, a desigualdade desempenha um papel muito importante nos confrontos. Quando o coeficiente de Gini para a terra aumenta 1%, o número de combates FARC-EP aumenta 1,63%. Na medida em que altos níveis de desigualdade geram mal-estar e não-conformidade, e quando se percebe a existência de injustiças nos processos, o resultado é um conflito maior nessas regiões.

Da mesma forma, a periferalização do conflito (distância de Bogotá) e a Lei de Justiça e Paz, juntamente com a iniciativa das Forças Militares, foram, por outro lado, incluídas como variáveis institucionais. O efeito da distância e da iniciativa do exército no conflito é positivo, mas abaixo de 0,2% no primeiro caso e de 0,7% na segunda variável. Além disso, é evidente que as guerrilhas se fortaleceram, devido à ausência do Estado, em regiões que estão longe das grandes capitais e dos centros demográficos. Quanto mais longe a província se encontra da capital, mais reduzida é a presença do Estado, o que é reforçado pelos custos de transporte mais elevados. A Lei de Justiça e Paz, por outro lado, teve um efeito significativo na redução do conflito, e, no período entre 2001 e 2005 e 2006 e 2012, a sua gravidade reduziu 43%.

Por fim, podemos concluir que a violência guerrilheira na Colômbia é determinada principalmente pela desigualdade, a presença do Estado, cultivo de coca e processos de desmobilização armada (Lei da Justiça e Paz).

## **Referências bibliográficas**

Aguilera, Mario (2010). *Las FARC: la guerrilla campesina 1949-2010*. Bogotá: Arfo.



Álvarez, Stephanie & Rettberg, Angelika (2008). "Cuantificando los efectos económicos del conflicto: una exploración de los costos y los estudios sobre los costos del conflicto armado colombiano". *Colombia Internacional*, 67: 14-37.

Ballentine, Karen & Nitzschke, Heiko (2003). *Beyond greed and grievance: Policy lessons from studies in the political economy of armed conflict*. Nova Iorque: International Peace Academy.

Ballentine, Karen & Sherman, Jake (2003). *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*. Londres, Lynne Rienner Publishers.

Bates, Robert (2008). "State failure". *Annual Review of Political Science*, 11(1): 1-12.

Betancourt, Darío (1991). "Los cinco focos de la mafia colombiana (1968-1988). Elementos para una historia". *Revista Folios*, 2: 13-30.

Blair, Elsa (1993). *Las fuerzas armadas. Una mirada civil*. Bogotá: CINEP.

Botello, Héctor (2014). "Inequidad, violencia y pobreza en los municipios de Colombia". *Perfil de Coyuntura Económica*, 24: 33-48.

Candelo, Ricardo et al. (2000). "Propiedad rural y reforma agraria en Colombia: un debate sobre el periodo 1985-1996". *Economía Colombiana y Coyuntura Económica*, 278: 23-32.

Castro, Manuel et al. (2000). "El conflicto armado: la estrategia económica de los principales actores y su incidencia en los costos de la violencia 1990-1998". *Revista de Planeación y Desarrollo*, 30(3): 81-105.

Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá, CNMH – Departamento de Prosperidad Social.

Collier, Paul (2000). *Economic causes of civil conflict and their implications for policy*. Washington, World Bank.

Collier, Paul & Hoeffler, Anke (2004). "Greed and grievance in civil war". *Oxford Economic Papers*, 56(4): 563-595.

Deas, Malcom & Gaitán, Fernando (1995). *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Duncan, Gustavo (2006). *Los señores de la guerra*. Bogotá: Planeta.

Echandía, Camilo (1996). "La amapola en el marco de las economías de ciclo corto en Colombia". *Análisis Político*, 27: 3-19.

Echandía, Camilo (2006). *Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia 1986-2006*. Bogotá: Universidad Externado.

García, Clara (2003). *El caso del Bajo Cauca antioqueño. Cómo ver las regiones*. Bogotá: CINEP.

García, Clara & Aramburo, Clara (2011). *Geografías de la guerra, el poder y la resistencia. Oriente y Urabá antioqueños, 1990-2008*. Bogotá: CINEP.

González, Fernán et al. (2012). *Conflicto y territorio en el Oriente colombiano*. Bogotá: CINEP.

González, Fernán et al. (2014). *Territorio y conflicto en la Costa Caribe*. Bogotá: CINEP.



- Granada, Camilo & Rojas, Leonardo (1995). "Los costos económicos del conflicto armado en Colombia: 1990-1994". *Revista de Planeación y Desarrollo*, 26(4): 119-151.
- Gutiérrez, Francisco (1998). *La ciudad representada. Política y conflicto en Bogotá*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Gutiérrez, Francisco (2002). *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Norma.
- Guzmán, Álvaro (2003). *Cuatro ensayos de coyuntura: Valle y Cauca a finales del siglo XX*. Cali: CEREC.
- Hernández, Milton (2006). *Rojo y Negro. Historia del ELN*. Tafalla: Txalaparta.
- Ibáñez, Ana & Querubin, Pablo (2004). "Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia". *Documentos CEDE*, 23: 1-114.
- Leal, Francisco (1994). *El oficio de la Guerra: la seguridad nacional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Medina, Carlos (1990). *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia. Origen, desarrollo y consolidación. El caso Puerto Boyacá*. Bogotá: Editorial de Documentos Jurídicos.
- Medina, Carlos (1996). *ELN: una historia contada a dos voces*, Bogotá, Rodríguez Quito Editores.
- Molano, Alfredo (1987). *Selva adentro: una historia oral de la colonización del Guaviare*. Bogotá: Áncora.
- Montenegro, Armando & Posada, Carlos (1995). *La violencia en Colombia*. Bogotá: Alfaomega.
- Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (ODHDIH) (n.d.). *Síntesis de la violencia y la confrontación armada en Colombia, 1998-2012 y 2015*. Bogotá: Colombia.
- Observatorio Geopolítico de las Drogas (1996). *Informe Anual. Geopolítica Mundial de las Drogas*. París: OGD.
- Otero, Diego (2007). *Las cifras del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: INDEPAZ.
- Pécaut, Daniel (2008). *Las FARC, ¿una guerrilla sin fin o sin fines?* Bogotá: Norma.
- Pizarro, Eduardo (2011). *Las FARC (1949-2011). De guerrilla campesina a máquina de guerra*. Bogotá: Norma.
- Querubin, Pablo (2003). "Crecimiento departamental y violencia criminal en Colombia". *Documentos CEDE*. 12: 1-49.
- Ramírez, William (1990). *Estado, violencia y democracia*, Bogotá: Universidad Nacional.
- Ramírez, William (2000). *Colombia, cambio de siglo: balances y perspectivas*. Bogotá: Planeta.
- Rangel, Alfredo (2003). *Fuerzas Militares para la guerra. La agenda pendiente de la reforma militar*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Reyes, Alejandro (1988). "Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia contemporánea: una visión geográfica". *Análisis Político*, 5: 7-29.



Reyes, Alejandro (2009). *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Norma.

Ríos, Jerónimo (2016a). "Dinámicas de la violencia guerrillera en Colombia". *Revista de Ciencias Sociales*, 22(3): 84-103.

Ríos, Jerónimo (2016b). "La narcotización del activismo guerrillero de las FARC y el ELN, 1998-2012". *Revista UNISCI*, 41: 205-234.

Rodríguez Cuadros, José (2015). *Génesis, actores y dinámicas de la violencia política en el Pacífico nariñense*. Bogotá: CINEP.

Romero, Mauricio (2003). *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*. Bogotá: Planeta.

Ronderos, Teresa (2014). *Guerras recicladas. Una historia periodística del paramilitarismo en Colombia*. Bogotá: Aguilar.

Safford, Frank & Palacios, Marco (2012). *Colombia: País fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Norma.

Salas, Luis (2010). "Corredores y territorios del conflicto armado colombiano: una prioridad en la geopolítica de los actores armados". *Perspectiva Geográfica*, 15: 9-36.

Salas, Luis (2015). "Lógicas territoriales y relaciones de poder en el espacio de los actores armados: un aporte desde la geografía política al estudio de la violencia y el conflicto armado en Colombia, 1990-2012". *Cuadernos de Geografía*, 24(1): 157-172.

Sánchez, Gonzalo ([1987]2009). *Colombia: violencia y democracia. Comisión de Estudios para la Violencia*. Bogotá: La Carreta.

Sánchez, Fabio, & Díaz, Ana (2005). *Los efectos del conflicto armado en el desarrollo social colombiano, 1990-2002*. Bogotá: Universidad de Los Andes - CEDE.

Torres, María (2011). *Estado y coca en la frontera colombiana. El caso de Putumayo*. Bogotá: CINEP.

Trujillo, Edgar & Badel, Martha (1998). "Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia: 1991-1996". *Archivos de Macroeconomía*, 76: 1-49.

Vásquez, Teófilo et al. (2011). *Una vieja guerra en un nuevo contexto. Conflicto y territorio en el sur de Colombia*. Bogotá: CINEP, ODECOFI, Colciencias, Universidad Javeriana.

Whitworth, Adam (2012). "Local inequality and crime: Exploring how variation in the scale of inequality measures affects relationships between inequality and crime". *Urban studies*, 50(4): 725-741.

Yaffe, Lilian (2011). "Conflicto armado en Colombia: análisis de las causas económicas, sociales e institucionales de la oposición violenta". *Revista CS*, 8:187-208.



## ANEXOS

**Tabela 1.** Regressões dos Conflitos (variável dependente *LFARC*)

| Variável              | Modelo 1      | Modelo 2       | Modelo 3        | Modelo 4       |
|-----------------------|---------------|----------------|-----------------|----------------|
| <b>C</b>              | 1,06(0,28)*** | 3,68(2,09)***  | -21,93(1,25)*** | -13,28(5,65)*  |
| <b>LCOCA</b>          | 0,18(0,04)*** | 0,36(0,07)***  | 0,42(0,06)***   | 0,43(0,06)***  |
| <b>LRECTRIPC</b>      |               | -0,84(0,41)*** | -2,28(0,43)***  | -1,93(0,47)*** |
| <b>LPIBRPC</b>        |               |                | 2,04(0,34)***   | 1,36(0,42)***  |
| <b>MINERO</b>         |               |                |                 | -16,67(9,03)*  |
| <b>MINERO*LPIBRPC</b> |               |                |                 | 1,09(0,57)*    |
| <b>N</b>              | 288           | 96             | 96              | 96             |
| <b>R2</b>             | 0,07          | 0,27           | 0,47            | 0,51           |
| <b>F</b>              | 22,47***      | 17,1***        | 28,04***        | 19,08**        |
| <b>DW</b>             | 1,79          | 2,27           | 2,17            | 2,25           |

**Fonte.** Cálculos preparados pelos autores. \*p<0,10; \*\*p<0,05; \*\*\*p< 0,01

**Tabela 2.** Regressões dos Conflitos (variável dependente *LFARC*)

| Variável          | Modelo 5      | Modelo 6      | Modelo 7      | Modelo 8       |
|-------------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| <b>C</b>          | 1,06(0,28)*** | 2,10(0,28)*** | 1,11(0,39)*** | 0,03(0,34)     |
| <b>LCOCA</b>      | 0,18(0,04)*** | 0,19(0,03)*** | 0,17(0,03)*** | 0,06(0,03)**   |
| <b>LGINIT</b>     |               | 2,64(0,36)*** | 3,13(0,38)*** | 1,63(0,32)***  |
| <b>LDISTANCIA</b> |               |               | 0,22(0,06)*** | 0,10(0,16)**   |
| <b>JUSTICIA</b>   |               |               |               | -0,57(0,14)*** |
| <b>LFFMM</b>      |               |               |               | 0,66(0,06)***  |
| <b>N</b>          | 288           | 246           | 246           | 245            |
| <b>R2</b>         | 0,07          | 0,24          | 0,27          | 0,58           |
| <b>F</b>          | 22,47***      | 38,48***      | 31,16***      | 64,91**        |
| <b>DW</b>         | 1,79          | 1,70          | 1,83          | 1,97           |

**Fonte.** Cálculos preparados pelos autores. \*p<0,10; \*\*p<0,05; \*\*\*p< 0,01

**Tabela 3.** Regressões dos Conflitos (Logit) (variável dependente *FARCD*)

| Variável              | Modelo 9      | Modelo 10          | Modelo 11       | Modelo 12      |
|-----------------------|---------------|--------------------|-----------------|----------------|
| <b>C</b>              | 0,64(0,21)*** | 0,55(0,58)         | -0,18(0,71)     | -0,79(0,84)    |
| <b>DCOCA</b>          | 0,79(0,26)*** | 1,11(0,44)**       | 1,46(0,49)***   | 2,07(0,62)***  |
| <b>RECTRIPC</b>       |               | -<br>0,005(0,003)* | -0,02(0,006)*** | -0,01(0,006)** |
| <b>PIBRPC</b>         |               |                    | 0,00(0,00)***   | 0,00(0,00)     |
| <b>MINERO</b>         |               |                    |                 | 2,01(1,74)     |
| <b>MINERO*PIBRPC</b>  |               |                    |                 | 0,00(0,00)     |
| <b>N</b>              | 372           | 124                | 124             | 124            |
| <b>R2 (Mc Fadden)</b> | 0,02          | 0,08               | 0,20            | 0,29           |
| <b>LR</b>             | 8,72***       | 12,35***           | 31,13***        | 45,58***       |

**Fonte.** Cálculos preparados pelos autores. \*p<0,10; \*\*p<0,05; \*\*\*p< 0,01



**Tabela 4.** Regressões dos Conflitos (Logit) (variável dependente *FARCD*)

| Variável         | Modelo 13     | Modelo 14     | Modelo 15      | Modelo 16      |
|------------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| <b>C</b>         | 0,64(0,21)*** | -2,00(0,83)** | -2,46(0,89)*** | 0,02(1,05)     |
| <b>DCOCA</b>     | 0,79(0,26)*** | 1,31(0,31)*** | 1,29(0,31)***  | 0,40(0,39)     |
| <b>GINIT</b>     |               | 3,61(1,07)*** | 4,13(1,12)***  | 0,65(1,36)     |
| <b>DISTANCIA</b> |               |               | 0,0001(0,00)   | -0,00(0,00)*   |
| <b>JUSTICIA</b>  |               |               |                | -1,13(0,38)*** |
| <b>FFMM</b>      |               |               |                | 0,07(0,01)***  |
| <b>N</b>         | 372           | 323           | 323            | 323            |
| <b>R2</b>        | 0,02          | 0,08          | 0,08           | 0,35           |
| <b>LR</b>        | 8,72***       | 24,5***       | 26,65***       | 64,91**        |

**Fonte.** Cálculos preparados pelos autores. \*p<0,10; \*\*p<0,05; \*\*\*p< 0,01

**Tabela 5.** Regressões dos Conflitos (Tobit) (variável dependente *LFARC*)

| Variável                  | Modelo 17     | Modelo 18     | Modelo 19       | Modelo 20      |
|---------------------------|---------------|---------------|-----------------|----------------|
| <b>C</b>                  | 0,62(0,21)*** | 4,07(2,77)    | -30,66(6,70)*** | -15,60(8,55)*  |
| <b>LCOCA</b>              | 0,21(0,03)*** | 0,33(0,07)*** | 0,38(0,07)***   | 0,41(0,07)***  |
| <b>LRECTRIPC</b>          |               | -0,96(0,55)*  | -3,03(0,65)***  | -2,15(0,67)*** |
| <b>LPIBRPC</b>            |               |               | 2,82(0,51)***   | 1,55(0,62)**   |
| <b>MINERO</b>             |               |               |                 | -11,01(11,84)  |
| <b>MINERO*LPIBRPC</b>     |               |               |                 | 0,80(0,75)     |
| <b>N</b>                  | 360           | 120           | 120             | 120            |
| <b>Criterio de Akaike</b> | 3,65          | 3,44          | 3,21            | 3,13           |

**Fonte.** Cálculos preparados pelos autores. \*p<0,10; \*\*p<0,05; \*\*\*p< 0,01

**Tabela 6.** Regressões dos Conflitos (Tobit) (variável dependente *LFARC*)

| Variável                  | Modelo 21     | Modelo 22     | Modelo 23     | Modelo 24      |
|---------------------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| <b>C</b>                  | 0,62(0,21)*** | 1,92(0,23)*** | 1,07(0,43)**  | -0,54(0,35)    |
| <b>LCOCA</b>              | 0,21(0,03)*** | 0,24(0,03)*** | 0,24(0,03)*** | 0,04(0,02)     |
| <b>LGINIT</b>             |               | 3,67(0,47)*** | 4,07(0,50)*** | 1,75(0,38)***  |
| <b>LDISTANCIA</b>         |               |               | 0,17(0,08)**  | 0,07(0,05)     |
| <b>JUSTICIA</b>           |               |               |               | -0,71(0,14)*** |
| <b>LFFMM</b>              |               |               |               | 0,91(0,06)***  |
| <b>N</b>                  | 360           | 312           | 312           | 312            |
| <b>Criterio de Akaike</b> | 3,65          | 3,45          | 3,44          | 2,76           |

**Fonte.** Cálculos preparados pelos autores. \*p<0,10; \*\*p<0,05; \*\*\*p< 0,01



**Tabela 7.** Estatísticas descritivas

| Variável         | Média     | Desvio padrão | Máximo     | Mínimo    |
|------------------|-----------|---------------|------------|-----------|
| <b>ANDINO</b>    | 0,34      | 0,47          | 1          | 0         |
| <b>COCA</b>      | 3.472     | 5.252         | 47.120     | 0         |
| <b>DENS</b>      | 119,09    | 256,58        | 1.433      | 0,45      |
| <b>DISTANCIA</b> | 719,9     | 1.565         | 9.281      | 0         |
| <b>FARC</b>      | 30,1      | 33,6          | 169        | 1         |
| <b>FFMM</b>      | 50,87     | 71,79         | 506        | 0         |
| <b>FRONTERA</b>  | 0,31      | 0,46          | 1          | 0         |
| <b>GINI T</b>    | 0,73      | 0,13          | 0,94       | 0,20      |
| <b>HOMI</b>      | 47,48     | 35,46         | 195,4      | 0         |
| <b>JUSTICIA</b>  | 0,58      | 0,49          | 1          | 0         |
| <b>MAR</b>       | 0,30      | 0,50          | 1          | 0         |
| <b>MATE</b>      | 43,49     | 2,62          | 52,28      | 37,91     |
| <b>MINERO</b>    | 0,28      | 0,45          | 1          | 0         |
| <b>MINORIAS</b>  | 0,31      | 0,46          | 1          | 0         |
| <b>MOR INF</b>   | 19,61     | 7,00          | 11         | 44,7      |
| <b>PAZ</b>       | 0,60      | 0,50          | 1          | 0         |
| <b>PIBRPC</b>    | 6.846.656 | 4.571.636     | 38.439.912 | 2.168.265 |
| <b>RECTRPC</b>   | 126,24    | 68,84         | 446        | 43        |
| <b>SANTOS</b>    | 0,16      | 0,37          | 1          | 0         |
| <b>SUPER</b>     | 35.631    | 28.522        | 109.665    | 52        |

**Fonte.** Cálculos preparados pelos autores.

## **"BRASIL: ESCALERAS Y SERPIENTES"**

**Clarisa Giaccaglia**

[clagiaccaglia@yahoo.com.ar](mailto:clagiaccaglia@yahoo.com.ar)

[clagiaccaglia@hotmail.com](mailto:clagiaccaglia@hotmail.com)

Investigadora en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET-UNR, Argentina). Docente-investigadora en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de Rosario (UNR)

### **Resumen**

El *Moksha Patam* es un juego asociado a la filosofía hindú tradicional que posteriormente fue comercializado en Inglaterra como "Ladders and Snakes", es decir, "Escaleras y Serpientes". El devenir de Brasil durante los últimos veinte años, especialmente su trayectoria como una "potencia emergente", bien podría ser analizada tomando en consideración este antiguo juego indio. En efecto, durante la primera década del siglo XXI, Brasil gozó de una gran bonanza política y económica. En el accionar brasileño, en el tablero tanto nacional como internacional, sólo parecieron primar las "escaleras", las cuales catapultaron el crecimiento económico doméstico, incrementaron el bienestar social de las clases bajas y medias e impulsaron la emergencia internacional del país. Sin embargo, al iniciarse la segunda década del nuevo siglo, y con la crisis del 2008 mediante, el juego internacional en su conjunto comenzó a sufrir complicaciones. Dicha variable sistémica se combinó prontamente con crecientes problemas en el orden doméstico que arrastraron a Brasil hacia múltiples "serpientes" que hundieron al país en la recesión económica, la reprimarización de la economía y la corrupción. En este contexto cabe entonces preguntarse: ¿Cuáles son las escaleras que el gobierno brasileño logró subir y permanecer? ¿Qué factores pueden explicar las recientes y cada vez más frecuentes serpientes por las cuales Brasil parece no dejar de descender? Desde un punto de vista teórico, la discusión aquí planteada se enmarca, en un sentido amplio, en los debates relativos al auge y caída de potencias en la estructura internacional. ¿En qué proporción los factores internos y externos que explican el devenir de un determinado Estado condicionan su posición en el esquema mundial? Teniendo en cuenta el caso de Brasil: ¿qué consecuencias acarrear -tanto los logros que supo conseguir como sus recientes males- en su trayectoria internacional?

### **Palabras claves**

Brasil; potencia emergente; política exterior; crisis brasileña; gobiernos petistas

### **Como citar este artículo**

Giaccaglia, Clarisa (2018). "Brasil: escaleras y serpientes". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 9, Nº. 1, Mayo-Octubre 2018. Consultado [online] en la fecha de la última consulta, DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.9.1.10>

**Artículo recibido el 31 de mayo de 2017 y aceptado para su publicación el 7 de enero de 2018**





## BRASIL: ESCALERAS Y SERPIENTES

Clarisa Giaccaglia

### 1. Introducción

El *Moksha Patam* es un juego asociado a la filosofía hindú tradicional que posteriormente fue comercializado en Inglaterra como "Ladders and Snakes", es decir, "Escaleras y Serpientes". En función de sus orígenes, el juego ponía énfasis en dos conceptos: "karma" y "kama", o destino y deseo. En otros términos, el juego era utilizado para enseñar los efectos de las buenas obras en contraposición a las malas. De esta manera, mientras las "escaleras" representaban virtudes como la generosidad, la fe y la humildad, las "serpientes" representaban vicios como la lujuria, la ira, el asesinato y el hurto.

El devenir de Brasil durante los últimos veinte años, especialmente su trayectoria como una "potencia emergente", bien podría ser analizada tomando en consideración este antiguo juego indio.

En efecto, durante la primera década del siglo XXI, Brasil gozó de una gran bonanza política y económica. En el accionar brasileño, en el tablero tanto nacional como internacional, sólo parecieron primar las "escaleras", las cuales catapultaron el crecimiento económico doméstico, incrementaron el bienestar social de las clases bajas y medias e impulsaron la emergencia internacional del país.

Sin embargo, al iniciarse la segunda década del nuevo siglo, y con la crisis del 2008 mediante, el juego internacional en su conjunto comenzó a sufrir complicaciones. En este sentido, Brasil pudo mantenerse al margen de estas nuevas dificultades sólo por un corto lapso de tiempo. Dicha variable sistémica se combinó prontamente con crecientes problemas en el orden doméstico que arrastraron a Brasil hacia múltiples "serpientes" que hundieron al país en la recesión económica, la reprimarización de la economía y la corrupción.

En este contexto cabe entonces preguntarse: ¿Cuáles son las escaleras que el gobierno brasileño logró subir y permanecer? ¿Qué factores pueden explicar las recientes y cada vez más frecuentes serpientes por las cuales Brasil parece no dejar de descender?

Desde un punto de vista teórico, la discusión aquí planteada se enmarca, en un sentido amplio, en los debates relativos al auge y caída de potencias en la estructura internacional y a los consecuentes reordenamientos del poder global. Desde esta perspectiva, forman parte de dicho debate los clásicos análisis realizados por Robert Gilpin (1987) y Paul Kennedy (1987) en la década de 1980 así como los planteos teóricos neorrealistas de la década de 1990 (Krauthammer, 1991; Kissinger, 1994; Huntington, 1999). Del mismo modo, esta línea de investigación se fue acentuando dentro de la disciplina a inicios del siglo XXI (Amsden, 2001; O'Neil, 2001; Haas, 2008; Khana, 2008; Zakaria, 2009; Ikenberry, Mastanduno y Wolforth, 2009 y Acharya y Buzan, 2009).



La perspectiva del **realismo neoclásico**<sup>1</sup>, particularmente, resulta apropiada para el presente análisis en la medida en que dicho enfoque subraya la necesidad de incorporar las variables domésticas a los análisis internacionales con el objeto de alcanzar una mejor comprensión de las políticas desarrolladas por los actores estatales en la esfera internacional (Rose, 1998: 147). Consecuentemente, resulta valioso interrogar: ¿En qué proporción los factores internos y externos que explican el devenir de un determinado Estado condicionan su posición en el esquema mundial? Teniendo en cuenta el caso de Brasil: ¿qué consecuencias acarrear -tanto los logros que supo conseguir como sus recientes males- en su trayectoria internacional? Como punto de partida para el análisis se sostiene que la combinación de capacidades materiales y de recursos de influencia permiten explicar la situación de un determinado Estado en el concierto mundial, particularmente desde un punto de vista político-económico<sup>2</sup>.

En relación al caso brasileño, se parte de la idea de que el gobierno petista de Lula da Silva se sumó a este juego internacional, a partir del año 2003, con fuertes pretensiones de ascender por cada una de las escaleras que se iban presentando, sobre la base de una política doméstica y exterior seria, comprometida y ambiciosa. No obstante, conforme los años fueron pasando, cautivados por una etapa económica internacional favorable y por un entorno mundial que sólo parecía elogiar los logros de este país latinoamericano, el gobierno brasileño abandonó el camino del esfuerzo. De este modo, se conformó con una cómoda política económica que propició la reprimarización del país acompañado por una postura que avalaba, o al menos pretendía demostrar que ignoraba, un comportamiento gubernamental (en asociación con actores privados) cada vez más corrupto. En consecuencia, los gobiernos petistas, particularmente a partir de la administración de Dilma Rousseff, fueron perdiendo el apoyo de la mayor parte de la sociedad brasileña. Asimismo, se sumaron presiones ejercidas desde el exterior -en especial por parte de grupos inversores transnacionales y de la prensa mundial- que retiraron el apoyo a la clase política brasileña, agravando aún más la situación de crisis nacional.

El trabajo se basa en una metodología cualitativa con un alto contenido descriptivo y analítico, y enfatizando la secuencia de hechos vinculados al caso de Brasil<sup>3</sup>. El recorte temporal elegido contempla los tres gobiernos del PT (dos mandatos de Lula da Silva y uno de Dilma Rousseff) así como el período en el que asume Michel Temer hasta la actualidad.

En el presente artículo se recorre, en primer lugar, por los distintos peldaños que el gobierno brasileño supo escalar durante la primera década de este siglo. Posteriormente, se analizan cada una de las serpientes con las que el país se ha encontrado en su camino, a partir de la segunda década. Finalmente, se busca identificar sobre qué cimientos Brasil

---

<sup>1</sup> Al interior del realismo neoclásico, Gideon Rose distingue tres líneas sucesivas de trabajo. En primer lugar, los estudios de Robert Gilpin, Paul Kennedy y Michael Mandelbaum, a inicios de los años ochenta. En segundo lugar, las investigaciones de Aaron Friedberg y Melvyn Leffler, de fines de la década del ochenta y principios de los noventa. Finalmente se encuentran autores propiamente neoclásicos tales como Fareed Zakaria, William Curti Wohlforth, Thomas Christensen y Randall Schweller (Rose, 1998: 155-156).

<sup>2</sup> Cabe aclarar que no se toman en consideración variables estratégico-militares puesto que exceden los objetivos planteados en este trabajo.

<sup>3</sup> Para ello, se recurrió al análisis de contenido cualitativo de documentos (bibliografía especializada dedicada al seguimiento de las políticas brasileñas, así como documentación oficial de organismos nacionales e internacionales) y al análisis de datos cuantitativos.



aún puede sostenerse a fin de reconstruirse y retornar al juego con nuevas escaleras que posibiliten su ansiada emergencia.

## 2. Escaleras: el gobierno petista durante la primera década del siglo XXI

Durante la primera década del nuevo siglo, de la mano de la gestión de Lula da Silva, Brasil escaló notoriamente por múltiples escaleras: crecimiento económico sostenido, ascenso social por medio de la ampliación de las clases medias, gran activismo diplomático internacional, diversificación de parceiros y puesta en marcha de lo que se podría llamar un “operativo vitrina” tendiente a destacar al país a nivel mundial.

La identificación de esta primera etapa como un período de bonanza para el país ha sido realizada por varios analistas (Rolland e Lessa 2010; Cervo e Bueno 2011; Cornelet, 2014; Cervo y Lessa, 2014). En efecto, el **crecimiento económico a largo plazo** significó también estabilidad política. En el período 2003-2010, Brasil tuvo un crecimiento anual promedio del 4% del PBI. Para fines de 2011, se había convertido en la sexta economía del mundo desplazando al séptimo lugar a Gran Bretaña (datos de IBGE, 2011).

En cuanto al comercio exterior, entre 2003 y 2011 las exportaciones aumentaron un 17% superando la expansión del comercio mundial (11,6%) (Cervo y Lessa, 2014:144). Asimismo, se desarrolló un proceso de internacionalización de empresas brasileñas con una creciente incorporación en cadenas productivas globales (Actis, 2015).

En términos de Pierre Salama (2010:3), “sería erróneo argumentar que la política económica seguida por Lula fue una continuidad de aquella definida por Fernando Henrique Cardoso: ortodoxa en el aspecto monetario (altas tasas de interés) y fiscal (superávit presupuestario primario). Si bien se trata de una explicación en cierta medida fundada, peca de simplista”. En este sentido agrega que “la política de Lula, al contrario de la de su predecesor, estaba orientada a conseguir y acentuar el sostenimiento de los niveles de demanda a partir del aumento del salario mínimo y de las transferencias sociales, la suba del gasto público (luego de una reforma fiscal) y facilidades de crédito para el consumo y para la producción” (Salama, 2010:4).

De esta manera, se pone de manifiesto otra de las escaleras que Brasil consiguió subir a través de una **ampliación de las clases medias**. En efecto, desde el año 2003, la clase media baja o “clase C<sup>4</sup>” se convirtió en la más numerosa del país con 91 millones de ciudadanos gracias al ascenso de 27 millones de personas que antes pertenecían a las clases D y E. Con una renta familiar de entre 600 y 2.600 dólares mensuales, la clase C representaba el 37% de la población brasileña en el año 2003, ascendiendo al 49% en el 2008 (Fundación Getulio Vargas, 2010). Según datos brindados por el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de Brasilia, por primera vez en la historia, la clase media superó a la mitad de la población económicamente activa siendo de 51,84%. De ello derivó una marcada disminución de la pobreza desde 34,93% en 2002 a 25,16% en

---

<sup>4</sup> La Fundación Getulio Vargas (FGV) divide a la sociedad brasileña en cinco clases económicas: clases A, B, C, D y E, que se encuentran definidas según la renta domiciliar mensual. La clase A, incluye los segmentos de población de mayor nivel de vida. La clase B, está compuesta por la clase media-alta. La clase C, es considerada la clase media baja del país. La clase D, son definidos como la clase baja. Por último, la clase E está compuesta por las personas que se encuentran por debajo del límite de la pobreza (Fundación Getulio Vargas, 2010).



2008 (IPEA, 07/08/2008). Cabe señalar que el aumento de los ingresos medios benefició especialmente a la población de menos recursos ubicada en el Noreste del país.

Se comenzó a notar además que una buena parte de los nuevos miembros de la clase media baja tenían más años de estudio, eran laboralmente más calificados y tendían a firmar contratos de trabajo formal (Sallum, 2008). Es importante tener en cuenta que muchos de ellos recibían en gran medida ayuda del gobierno, a través de varios de los programas sociales en curso entre los cuales se destacaron el “Bolsa Familia”, el plan “Hambre cero” así como aquellos vinculados a la educación tales como el ProUni, el FIES y el ReUni<sup>5</sup>.

Las políticas sociales descritas tuvieron además un correlato en el accionar externo del país. El principio “*toda pessoa tem direito a três refeições por dia*”, base moral de acción en favor de la inclusión social de los ciudadanos brasileños y de la inclusión internacional de las naciones, implicó una “multiplicação de projetos de cooperação nas áreas da agricultura, alimentação, saúde e educação patrocinados pelo mundo tanto por governo quanto por organizações não governamentais” (Cervo y Lessa, 2014:134).

En materia de política exterior, se desarrolló una estrategia de mayor notoriedad mundial la cual estuvo cimentada en una **intensa actividad internacional** por medio de una diplomacia de alto nivel multilateral y multiespacial. El gobierno de Lula da Silva llevó adelante un accionar externo claramente proactivo, lo cual quedó demostrado en los numerosos viajes y visitas bilaterales realizadas por el jefe de Gobierno y por su canciller, Celso Amorim<sup>6</sup>, así como también por la intensa participación, ejecutiva y técnica, que el país tuvo en todos los foros mundiales más relevantes.

En efecto, el gobierno de Lula da Silva fue quien llevó adelante la creación y motorización de múltiples instancias para la negociación regional y global tales como la UNASUR y la CELAC en el plano latinoamericano, así como la generación de ámbitos interregionales como las Cumbres América del Sur-África (ASA) y América del Sur-Países Árabes (ASPA). También se mostró activamente presente en reuniones multilaterales globales realizadas en el marco de Naciones Unidas, la OMC, la OMS, la FAO y las COP de Cambio Climático, entre otras, generando la creación de diversos grupos de presión en pos de la defensa de sus intereses (G-20 agrícola, BASIC). Asimismo, fue uno de los principales promotores para la conformación de foros integrados exclusivamente por potencias emergentes tales como IBSA o BRICS. También dicho gobierno buscó la incorporación de Brasil en encuentros tradicionalmente frecuentados sólo por las potencias desarrolladas, como el G-7, en el cual el Estado brasileño participó en varias oportunidades en calidad de invitado especial. Finalmente, el gobierno de Brasil buscó demostrar la importancia tanto regional como internacional de su país, promoviendo diálogos políticos de alto nivel con las principales potencias tradicionales, esto es, Estados Unidos y Europa<sup>7</sup>. En definitiva,

---

<sup>5</sup> Para más información acerca de los programas educativos ver Sallum, 2008.

<sup>6</sup> En el período 2002-2010, el presidente brasileño realizó 267 visitas oficiales a 83 países del mundo. El canciller Celso Amorim, por su parte, efectuó 630 viajes al exterior siendo recibido, por lo menos en una oportunidad, en 106 estados. Como contrapartida, del 2003 al 2010, Brasil recibió la visita oficial de 281 jefes de Estado y de Gobierno proveniente de 108 países y fue anfitrión de 260 encuentros con ministros de Relaciones Exteriores. Es decir, Lula da Silva recibió en su territorio a funcionarios extranjeros en un promedio de una vez por semana (Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 2011).

<sup>7</sup> En efecto, el gobierno brasileño mantiene un Diálogo de Parceria Global con Estados Unidos, a nivel ministerial y las Cumbres Brasil-Unión Europea que se iniciaron en 2007. Ambas se efectúan anualmente (Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 2011: 30-33).



el gobierno consolidó a Brasil como un polo de poder regional en el ámbito de América del Sur y al mismo tiempo lo transformó en un Estado con una relevante inserción global.

En esta misma línea de metas a nivel internacional, el gobierno petista apostó por una **diversificación de parceiros**, esto es, de socios comerciales. Desde este enfoque, el gobierno de Lula propició la apertura de nuevos mercados para la incorporación de otros países en desarrollo al esquema de comercio externo. En consecuencia, mientras que en el año 2002 las exportaciones brasileñas a países no pertenecientes a la OCDE alcanzaban el 38,5% del total, para el año 2009 dicha cantidad ascendió al 57% (Amorim, 2010: 216). Al respecto, Vigevani y Cepaluni (2007:304), sostienen que el gobierno de Lula da Silva apeló a la búsqueda de una autonomía por la diversificación, esto es, se multiplicaron tanto los socios como las opciones estratégicas del país, con el objeto de alcanzar un mayor equilibrio con los países del Norte.

Finalmente, el gobierno brasileño ascendió por la escalera de la grandeza nacional e internacional con la puesta en marcha de un **"operativo vitrina"** tendiente a destacar al país a nivel mundial lo cual le valió toda clase de elogios instaurando una imagen positiva de la nación brasileña en el ámbito global. En este contexto, el concepto "BRIC" adquirió creciente notoriedad tanto en los medios periodísticos como en las audiencias en general, al pregonar la aparición de nuevos poderes que vendrían a reemplazar a los ya existentes. La "puesta en escena" de Brasil como una de las cuatro promesas mundiales para los próximos cincuenta años -sobre la base de sus potencialidades económicas- fue el puntapié para el desarrollo de una política exterior brasileña cada vez más moldeada por las variables comunicacionales mundiales, es decir, por la consideración de la "mirada de la comunidad internacional" y de la propia "imagen nacional". Desde esta perspectiva, cabe señalar la presencia de una figura presidencial fuerte por lo cual Lula da Silva se colocó en el centro de la escena política nacional y mundial<sup>8</sup>. Asimismo, el gobierno brasileño mantuvo una comunicación fluida con los medios de comunicación nacionales con el objeto de mantener buenas relaciones que redituaran en un mayor nivel de popularidad para Lula (Breve, 2009). Del mismo modo, Lula contó con un excelente grado de aceptación por parte de la prensa mundial<sup>9</sup> (BBC Mundo, 31/12/2009). Por tanto, la buena imagen de Lula se replicó en la imagen internacional de Brasil convirtiendo al país en un verdadero centro de atención mundial.

Cabe mencionar además la publicación realizada por The Economist (12/11/2009), titulada "Brazil takes off" ("Brasil alza vuelo") la cual puede ser considerada el corolario de toda esta etapa de reconocimiento de Brasil por parte de los multimedios y los think-tanks internacionales.

Por último, el "operativo vitrina" también involucró la instauración de Brasil como sede de mega eventos organizados desde la sociedad civil -sociales, medioambientales, deportivos- entre los cuales se destacaron la Copa Mundial FIFA 2014 y los Juegos Olímpicos y Paraolímpicos que se efectuaron en Río de Janeiro en el 2016.

---

<sup>8</sup> Ganando las elecciones, en segunda vuelta, con el 61,3 % de los sufragios, se convirtió en el presidente más votado de la historia de Brasil. Para las elecciones de 2006, ganó nuevamente en segunda vuelta con el 60,82 % de los votos, manteniendo el apoyo del pueblo brasileño. Hacia fines de su segundo mandato, Lula seguía contando con un 80 % de imagen positiva según varias encuestas brasileñas.

<sup>9</sup> Fue nombrado el personaje del año por el diario francés Le Monde y el español El País, y protagonista de la década por el británico Financial Times, recibiendo una catarata de alabanzas atípica en Europa para un presidente latinoamericano" (BBC Mundo, 31/12/2009).



### 3. Serpientes: Brasil a partir de la segunda década del nuevo siglo

Al iniciarse la segunda década del nuevo siglo, el escenario internacional en su conjunto comenzó a mostrar ciertas fisuras. Tal como se mencionó anteriormente, la crisis económica de 2008 que golpeó fuertemente a las naciones desarrolladas pareció, en un primer momento, no afectar a las denominadas potencias emergentes. En este sentido, Brasil logró mantenerse al margen de estos avatares aunque sólo por un corto lapso de tiempo. Una serie de dificultades en el orden doméstico se hicieron cada vez más presentes arrastrando a Brasil hacia múltiples "serpientes": desaceleración económica que luego se transformó en recesión con importantes retrocesos sociales, corrupción, crisis político-institucional, reprimarización de la economía, caída del activismo diplomático multilateral y finalmente lo que podría denominarse el efecto "vergüenza internacional".

Con respecto a la **desaceleración económica**, según datos del Banco Mundial, el promedio de crecimiento anual de las economías de los BRICS se redujo a la mitad en 2015, en comparación al año 2010: "Average growth among this group has slowed from an average of 9 percent in 2010 to about 4 percent in 2015" (Banco Mundial, 08/01/2016). Asimismo, el crecimiento de Brasil fue más lento que el del resto de sus compañeros de siglo.

La falta de habilidad del gabinete de Dilma Rousseff para gestionar la crisis fue una de las razones que permiten explicar la profundización del malestar (Solano Gallego, 2016:147). La economía se estancó en 2014 y a partir de 2015 comenzó un período de **recesión**. En efecto, "en 2016 la economía brasileña presentó un cuadro recesivo, con una caída estimada del 3,6% del PBI, es decir, que se registra una reducción del PBI superior al 3,5% por segundo año consecutivo". La deuda pública neta total, por su parte, "subió del 36,2% del PBI a fines de 2015 al 44,2% del PBI a octubre de 2016". Asimismo, la menor actividad económica tuvo un fuerte impacto en la recaudación tributaria de los gobiernos federal, estatales, y municipales. El cuadro recesivo de la industria se mantuvo por decimosegundo trimestre consecutivo en 2016, lo que siguió reflejándose en una caída de su producto, destacándose los descensos en la industria de transformación y en la de construcción" (CEPAL, 2016:1-3).

La situación descrita conllevó además importantes **retrocesos sociales**. Brasil padece actualmente una situación de creciente desempleo, una alta tasa de inflación en los precios de los alimentos y una disminución del ingreso real de los trabajadores. Según datos brindados por la CEPAL, "la tasa de desempleo fue elevándose, del 6,8% en septiembre de 2014 al 8,9% en septiembre de 2015 y al 11,8% en el mismo mes de 2016. En los diez primeros meses de 2016 se perdieron 751.000 puestos de trabajo formal, lo que representa una caída del 4,2% del total de empleos". En cuanto al salario medio real, se observó "una disminución del 2,4% en 12 meses a octubre de 2016". Con respecto a la inflación, alcanzó un pico de 10,7% a fines de 2015 descendiendo a un 7,9 en octubre de 2016. Sin embargo, los precios de los alimentos mantuvieron su tendencia al alza, con un incremento del 4% (de 12% en 2015 a 12,4% en 2016) (CEPAL, 2016: 4).

Cabe mencionar además que desde que Temer asumió el poder, la agenda de problemas sociales se ha agudizado con proyectos legislativos que limitan los gastos públicos y buscan la reforma de las leyes laborales o de las jubilaciones agravando un panorama ya desalentador (Solano Gallego, 2016: 154).



La segunda serpiente por la que Brasil cayó y cuyo descenso parece no acabar se refiere a la **corrupción**. En 2013, se desencadenó la llamada operación "Lava Jato"<sup>10</sup>, es decir, las investigaciones de corrupción en torno a los procedimientos realizados por la empresa estatal Petrobras. En términos de Tible y Moraes (2015:7), se trata de una investigación que "revela con mayor claridad los vínculos explícitos y espurios entre los mundos político y económico". En efecto, este primer operativo, así como otras investigaciones derivadas de ésta, pusieron al descubierto un entramado de corrupción que involucra tanto a empresarios como a diversos políticos brasileños. En relación a estos últimos cabe señalar que, si bien en un primer momento el proceso judicial incluyó de manera protagónica a diversos miembros del Partido de los Trabajadores (PT), "hoy sabemos que en el esquema de corrupción de Petrobras también participaron el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) y el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB)" (Solano Gallego, 2015:149).

Las motivaciones que posibilitan explicar la propagación y profundización de los actos de corrupción en Brasil en los últimos años (lo cual está dado tanto por las cantidades de dinero involucradas como por el número de miembros de la elite política y económica incluidos en el escándalo) remiten a tres cuestiones principales. En primer lugar, el pedido de sobornos en la licitación de obras públicas, tal como quedó demostrado en el caso de Petrobras. En segundo lugar, el financiamiento electoral por parte de unos altamente concentrados aportes privados los cuales incentivaron un incremento de la corrupción. En este sentido, el condenado a 19 años de prisión Marcelo Odebrecht declaró ante la justicia brasileña que "el 75% de las campañas electorales se financiaron por medio de pagos no declarados. El empresario involucró a 12 de los 27 gobernadores del país y a los cinco ex presidentes brasileños vivos (Infobae, 15/04/2017). Finalmente, la creación de coaliciones políticas que garanticen la gobernabilidad del país se ha fundamentado también en hechos de corrupción. Al respecto, Brandon Van Dyck (2016:19) ironiza: "en los sistemas presidenciales multipartidistas de Latinoamérica, la gobernabilidad depende de que se formen coaliciones legislativas, y en las dos décadas pasadas, Brasil lo ha hecho mejor que casi todos los países de América Latina. Ahora debe hacerlo limpiamente". Desde esta misma perspectiva, Cervo y Lessa (2014:135) sostienen que: "el sistema político de coalizão partidária, desloca facilmente a governabilidade da eficiencia ao proveito pessoal ou do partido".

Resulta pertinente mencionar que las investigaciones judiciales efectuadas no dejaron de generar polémica especialmente por ciertos atropellos jurídicos y por la selectividad política mostrada en sus inicios, en la medida en que las mismas se concentraron en los funcionarios del PT con directas y claras repercusiones nocivas en el proceso de impeachment iniciado, en simultáneo, a Dilma Rousseff en 2016.

Sin embargo, en marzo de 2017, la justicia brasileña solicitó la apertura de 83 diligencias contra políticos aforados en una iniciativa que alcanza a la cúpula de los tres principales partidos políticos del país. La lista contiene un sinfín de altos cargos o ex cargos destacados, entre ellos: "Lula da Silva y Dilma Rousseff (PT); seis ministros del actual gobierno de Temer; los dos últimos candidatos presidenciales de la oposición, Aécio

---

<sup>10</sup> Petrobras licitaba sus obras a grandes empresas de ingeniería y construcción de Brasil, como parte de un programa impulsado por el presidente Lula, para estimular la creación de empleos en el país. Para favorecer la contratación de ciertas empresas, la petrolera brasileña pedía sobornos que rondaban el 3% del presupuesto, que se repartía entre políticos y empresarios. El dinero era reintroducido al sistema a través de negocios de hoteles, lavanderías y estaciones de gasolina para ser blanqueado. Luego era transferido al extranjero, a través de empresas "fachada", a cuentas en China o Hong Kong (diario El País, 04/03/2016).



Neves y José Serra; y los presidentes del Congreso<sup>11</sup> y del Senado. La fiscalía además ha ampliado ahora la investigación a dos ministros más del Ejecutivo y al ex presidente Fernando Henrique Cardoso. Las indagaciones también se extienden a 29 senadores, al menos 40 diputados y tres gobernadores” (diario El País, 13/04/2017).

Esta enumeración da cuenta de la siguiente serpiente que acecha a Brasil vinculada a una profunda **crisis político institucional**. De hecho, a los problemas económicos y de corrupción ya mencionados se sumaron a una serie de protestas sociales que dieron comienzo a esta crisis.

La primera ola de manifestaciones ocurrió en junio de 2013 comenzando en San Pablo y extendiéndose por otras localidades brasileñas. La protesta fue protagonizada mayoritariamente por las clases medias-bajas y estuvo motivada, en un principio, por el aumento del costo del transporte público. Sin embargo, rápidamente se sumaron otros reclamos entre los cuales se destacó el repudio popular en cuanto a las prioridades del gasto estatal, los recurrentes hechos de corrupción y el modo en que se utilizan los recursos públicos. Al respecto, la organización del Mundial de Fútbol fue fuertemente criticada teniendo en cuenta las exorbitantes sumas de dinero involucradas frente a la persistencia de servicios públicos altamente insatisfactorios en todo el país. Cabe subrayar que, en ese entonces, no existieron reclamos por razones de falencias socioeconómicas teniendo en cuenta que, según las encuestas de ese momento, la mayor parte de la población (71%) reconocía estar satisfecha con su nivel de vida y el 43% tenía expectativas positivas sobre el futuro del país (encuesta del Instituto Ibope en Infobae, 23/06/2013). Es decir, la protesta tenía como principal motivación mayores exigencias en términos de salud, educación e infraestructura pese a que la situación económica de la mayoría de los ciudadanos aún no se veía afectada.

La segunda ola de protestas se suscitó a partir de 2015 y, a diferencia de las anteriores, fueron protagonizadas en su mayoría por sectores medios y altos, blancos y de mediana o avanzada edad que reclamaban el combate contra la corrupción y la salida de Dilma Rousseff del gobierno nacional (Tible y Moraes, 2015:4). De este modo, la problemática asociada a los cada vez más inocultables vicios de la política nacional adquirió total preponderancia pública. Pese a ello, no debe dejarse de lado la creciente insatisfacción de amplios sectores de la población brasileña -independientemente de la región, la edad o el nivel de ingresos- los cuales comenzaron a padecer una realidad socioeconómica nacional en claro retroceso. Consecuentemente, la popularidad de la presidenta Dilma Rousseff se desplomó: “Si al final del segundo gobierno de Lula nueve de cada diez brasileños aprobaban su gestión, para el 2015 se manifestaba un fenómeno inverso: solamente uno de cada diez confiaba en su sucesora en el Planalto” (Tible y Moraes, 2015:6).

La situación descrita conllevó el inicio de una crisis política por la cual la mayoría de la sociedad brasileña manifiesta casi una total falta de representatividad del poder ejecutivo, del legislativo y de los políticos en general, hecho que profundizó a su vez el debilitamiento del PT, en tanto partido político gobernante.

Paralelamente, en el Congreso las alianzas comenzaron a diluirse. En efecto, partidos “aliados” que conducían ciertos ministerios comenzaron a votar en contra del gobierno nacional del PT en las sesiones parlamentarias. Frente a ello, la articulación política se

---

<sup>11</sup> El presidente de la Cámara de diputados era Eduardo Cunha, artífice del impeachment contra Rousseff, y quien terminó también destituido y detenido.



puso en manos del vice-presidente Michel Temer del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB)<sup>12</sup> quien fuera el principal aliado del PT a nivel federal pero que terminó convirtiéndose en el mayor partido opositor encabezando el ya sabido juicio político a Dilma Rousseff<sup>13</sup>.

Los acontecimientos relatados provocaron serias dificultades de gobernabilidad y situaciones de inestabilidad política que se han repetido hasta el día de hoy –con nuevas y escandalosas denuncias contra el actual presidente Temer- el cual cuenta con un prácticamente nulo nivel de aprobación pública. El panorama detallado pone de manifiesto entonces una profunda crisis institucional que involucra a todos los partidos políticos más relevantes de Brasil.

Por otra parte, una cuarta serpiente que debe enfrentar el Estado brasileño se refiere a lo que algunos especialistas identifican como la “**desindustrialización**” del país que tiene como correlato la “**reprimarización**” de la economía nacional (Cypher, 2009; Malamud, 2011; Salama, 2014; Cervo y Lessa, 2014; Hearn, 2015; Brun, 2016; Svampa, 2013, 2017). Es importante considerar que este proceso excede al caso brasileño. En efecto, durante la primera década del 2000, América Latina experimentó un fuerte crecimiento debido a un auge de los precios de los bienes primarios. La robusta demanda global de estos productos impulsada por las altas tasas de crecimiento de las naciones asiáticas constituyó una oportunidad única para las economías de la región.

En este contexto, para el año 2009, China se convirtió en el primer socio comercial de Brasil superando la histórica posición de Estados Unidos<sup>14</sup>. En la última década, el país sudamericano ha exportado principalmente materias primas altamente concentradas e importado bienes del sector industrial, más diversificados y con una tendencia a mayor valor agregado. A modo de ejemplo, entre enero y abril de 2016, la soja representó el 51,3% de las exportaciones brasileñas a China (Brun, 2016:202).

Consecuentemente, la cesta exportadora global de Brasil se ha primarizado, con una mayor participación de los productos básicos en detrimento del sector manufacturero. Además, “al competir con los productos brasileños en los mercados domésticos y regionales, principalmente en América del Sur y Estados Unidos, China provocaría también la desindustrialización de la economía brasileña, así como su imposibilidad de transitar hacia la producción de bienes de más alta tecnología”<sup>15</sup> (Brun, 2016:202). En consecuencia, la economía brasileña de los últimos años se ha caracterizado por la baja innovación y la baja competitividad de los sistemas productivos y de servicios, con la excepción del agronegocio (Cervo y Lessa, 2014:135).

Frente a este proceso, el gobierno de Rousseff se mantuvo inerte por lo cual al producirse el “fin del súper ciclo de los commodities” (Svampa, 2017), asociado a la desaceleración del crecimiento en China, las consecuencias para la economía nacional han sido críticas. En palabras de Adrián Hearn (2015: 63), “las actuales percepciones negativas de China

<sup>12</sup> El PMDB constituye un partido sin programa claro. La estrategia del partido desde la redemocratización del país ha sido mantenerse al lado del poder pero sin presentar candidatos, aprovechándose del sistema electoral brasileño, que prácticamente impide a los partidos triunfadores conseguir la mayoría parlamentaria y los obliga a buscar aliados (Solano Gallego, 2016: 155).

<sup>13</sup> En 2016, Dilma Rousseff fue sometida a un proceso de impeachment, en el cual se alegaron irregularidades fiscales. El mismo se prolongó por ocho meses y culminó con la destitución de la presidenta.

<sup>14</sup> Los intercambios comerciales entre Brasil y China se dispararon desde el principio de los años 2000 para alcanzar 46 miles de millones US dólares de exportaciones (Brun, 2016:201).

<sup>15</sup> De hecho, celulares, calzado, parte de la vestimenta o motocicletas son los sectores que más perdieron terreno ante China en los mercados de exportación (Jenkins, Barbosa, 2012: 78 en Brun, 2016:202).



contrastan con el entusiasmo inicial que despertó en los políticos y líderes de la industria brasileños el financiamiento chino durante la gira realizada por América Latina en 2004 por el entonces presidente Hu Jintao". Entre 2005 y 2013, "Brasil recibió 31.400 millones de dólares de inversión china, por lo que se convirtió en el cuarto mayor destino de inversiones del gigante asiático después de EEUU, Australia y Canadá" (Hearn, 2015:63).

En suma, la excesiva dependencia de la agricultura para la economía brasileña ha significado un retroceso en la cadena de valor, que sigue estando principalmente determinada por las exportaciones de soja sin procesar.

Desde una perspectiva de la política exterior, la siguiente serpiente afrontada por Brasil radicó en una **caída del activismo diplomático internacional**, otrora característica distintiva del gobierno, durante los años de Lula da Silva. Es importante aclarar que, tanto el estilo de la presidenta Dilma -con un perfil más bajo y menos carismático que Lula- como el inicio de una situación económica mucho más compleja tras la crisis financiera de 2008; llevaron al nuevo gobierno a focalizarse en mayor medida en los asuntos internos. El protagonismo internacional de Brasil fue entonces levemente aminorado por parte del gobierno de Rousseff. De este modo, "a grande presença brasileira em órgãos multilaterais tradicionais, globais ou regionais, mantém-se, sobretudo por meio da máquina diplomática, o Itamaraty" (Cervo y Lessa, 2014:136).

Los acontecimientos ocurridos a partir del proceso de juicio político a la presidenta agudizaron aún más esta situación puesto que todas las miradas políticas se concentraron en los problemas de índole doméstica. Por consiguiente, la política exterior brasileña dejó de lado la motorización de instancias de negociación multilateral. En el marco de las potencias emergentes, en particular, Brasil abandonó su rol como catalizador de la agenda tanto en el seno de IBSA -que ingresa en una etapa de hibernación- como de BRICS -donde es reemplazado por el gobierno ruso de Putin como principal articulador de iniciativas dentro del grupo y, posteriormente, también por China, la cual a partir de la llegada de Xi Jinping comenzó a adoptar un perfil internacional más alto.

Pese a lo dicho, resulta importante no olvidar que también cambiaron las condiciones sistémicas de la arena internacional. En este sentido, la erosión de la OMC producto del inicio de ciertas negociaciones bilaterales (el TTP y el TTIP), el abandono de la Unión Europea por parte de Gran Bretaña y la llegada de Donald Trump al gobierno de Estados Unidos, conformaron un escenario internacional más complejo e impredecible el cual, por tanto, se sumó al devenir interno de Brasil.

Con la llegada de Michel Temer, las grandes estrategias de Lula se siguen manteniendo pero mediante una política exterior reactiva o de acompañamiento. A modo de ejemplo, Brasil sigue participando de las cumbres de BRICS. Desde que Dilma fue apartada del poder, la Cancillería se convirtió en un espacio de poder del PSDB lo cual se tradujo en la incorporación de José Serra como ministro quien a su vez fue, con posterioridad, reemplazado por Aloysio Nunes actualmente en funciones. A partir de allí, se ha intentado otorgar a la política exterior del país un acento más económico en cuyo marco las negociaciones con el viejo continente para la firma de un acuerdo Mercosur-Unión Europea se ha vuelto una de las prioridades estatales (Cárdenas, 2016).

Asimismo, cabe destacar que los recortes de gasto público implementados por el nuevo gobierno de Temer han involucrado también a la maquinaria diplomática del país. En este sentido, se anunció el cierre de embajadas en lugares considerados "no prioritarios" como



África, en clara contraposición a las políticas implementadas por Lula en la década anterior en relación a dicho continente (Vásquez, 2016:22).

Finalmente, Brasil se ha visto envuelto en los últimos años, en especial desde los hechos que desencadenaron el juicio político a Rousseff, en la serpiente de la **"vergüenza internacional"**. En efecto, desde la perspectiva de los gobiernos estatales, particularmente desde el seno de los formuladores de la política exterior, las aspiraciones de reconocimiento y prestigio internacional han tenido como correlato un irrefrenable temor a la vergüenza y a la humillación mundial. En el caso brasileño, los últimos años de gobierno del PT parecieron demostrar un Estado preocupado en mayor medida por "gerenciar" la reputación internacional del país que por afrontar las verdaderas necesidades nacionales<sup>16</sup>.

El miedo a la deshonra internacional constituye un elemento novedoso en la política mundial, y propio de un sistema global interconectado y televisado, el cual afecta especialmente a las potencias emergentes en su afán por demostrar que se encuentran en condiciones de pertenecer a las grandes ligas. En virtud de ello, la imagen internacional de Brasil también ha sufrido un duro revés producto de la endémica corrupción que se ha ido develando pero también como consecuencia de una campaña mediática que fue ejercida desde el exterior y que parecería tenía como fin obtener la finalización del gobierno de Dilma Rousseff. Desde este enfoque, Mónica Hirst (05/04/2016) asegura que existió una presión desde el exterior, "con claros mensajes a favor de la rápida salida del gobierno del PT en Brasil. El informe de la revista The Economist (26/03/2016) titulado "Time to go" (hora de irse), fue ilustrativo en este sentido. Asimismo agrega que también "fue frecuente la difusión en la prensa regional de las opiniones de líderes políticos latinoamericanos identificados con sus contrapartes opositoras en Brasil que defendían el alejamiento o la renuncia de la presidenta". Lo cierto es que desde el inicio del proceso de juicio político a Rousseff, Brasil ha sido escenario de una serie de disputas intra-hegemónicas de las alianzas político-económicas (tanto nacionales como internacionales) que gobiernan el país y que parece que aún no han sido resueltas.

La reputación de Brasil no ha logrado mejorar hasta el momento, en la medida en que distintos escándalos políticos e institucionales siguen apareciendo. En este sentido, se advierte que sólo la realización de nuevas elecciones presidenciales (previstas para octubre de 2018) podrían calmar las aguas para recomenzar el camino.

#### 4. Consideraciones finales

Es bien sabido que en el tradicional juego hindú, el número de escaleras es menor al número de serpientes como un recordatorio de que los caminos del bien son más difíciles de transitar que los caminos del mal. En función del recorrido realizado en este artículo cabe volver a preguntarse: ¿Cuáles son las escaleras que el gobierno brasileño logró subir y permanecer? ¿Cuánto se logró avanzar durante esta "ventana de oportunidad" que hoy parece ir cerrándose?

---

<sup>16</sup> Una profundización de este tema puede verse en Giaccaglia, Clarisa (2014) "Poderes emergentes: ¿todo es sólo para la foto? El caso de Brasil", en revista Estudos Internacionais da PUC Minas, Belo Horizonte (MG), Vol. 2, nº1.



Como se señaló a lo largo de este trabajo, el posicionamiento de un determinado Estado en el esquema mundial depende de la combinación de una serie de factores internos e internacionales.

Desde una perspectiva de los asuntos domésticos, el desenlace de otro escándalo político en torno a la figura de Michel Temer en 2017, ha provocado nuevas amenazas sobre la posibilidad de que Brasil pueda superar la recesión económica que padece desde hace dos años. Lo cierto es que el país posee las condiciones estructurales para superar las presentes dificultades económicas por lo cual la incertidumbre radica, en todo caso, en el tiempo que esta recuperación demandará en virtud, sobre todo, de la resolución de la crisis política.

Es importante rescatar que pese a los turbulentos episodios que está transitando el país, la democracia no ha sido puesta en tela de juicio. Los partidos políticos, aún muy desprestigiados, continúan actuando. La sociedad brasileña, por su parte, ha demostrado crecientes e inéditos niveles de participación y ha comenzado a pedir explicaciones a las principales elites políticas y económicas por sus ilícitos.

De hecho, una de las mayores fortalezas alcanzadas por Brasil radica en haber logrado la incorporación, durante la última década, de millones de personas a la clase media del país. Consecuentemente, este ascenso social es el que ha propiciado las diversas protestas civiles, un hecho reciente en la historia política del país teniendo en cuenta que los brasileños han descubierto la posibilidad de exigir. Hasta ahora, "los que nacían pobres morían pobres. Eso comenzó a cambiar, y quizá es uno de los cambios sociales más grandes que hemos tenido en Brasil desde el fin de la esclavitud en el siglo XIX" (Schmitt en Duffy, 18/09/2007). Además, y pese a que la coyuntura socioeconómica es desfavorable, la pobreza y la desigualdad continúan muy por debajo de los niveles de la década de 1990. Según los datos brindados por el Banco Mundial (2017), el índice de Gini en Brasil pasó de 60,5 en 1990 a 51,48 en 2014.

En suma, tal como señalan Tible y Moraes (2015:14) en las últimas décadas en Brasil se ganaron tres importantes macrodebates: democracia (fin de la dictadura), combate contra las desigualdades (a partir del gobierno de Lula da Silva) y distribución política (desde las primeras protestas de junio de 2013 que inauguraron los reclamos por parte de la ciudadanía).

Sin embargo, una mirada retrospectiva obliga a considerar también todo aquello que requiere ser reformulado si Brasil desea proseguir la emergencia iniciada en los últimos años. En este sentido, dos cuestiones se muestran insoslayables. Desde un punto de vista económico, la primarización de la economía y, por consiguiente, la desindustrialización es una problemática que debe ser seriamente abordada por los próximos gobiernos a fin de evitar que una excesiva dependencia del comercio internacional de productos agrícolas condicione el modelo de desarrollo nacional. De igual manera, la inclusión social alcanzada debe superar el estadio de una mera inclusión por "consumo", esto es, basada en un incremento del nivel adquisitivo incluyendo también un mejor acceso a educación, salud e infraestructura, tal como reclama actualmente la sociedad brasileña.

Desde un punto de vista político, en segundo lugar, se impone una revisión del accionar de los llamados gobiernos progresistas lo cual incluye a Brasil pero involucra también a toda Sudamérica. En este sentido, Maristella Svampa (2017:63-64) afirma que el actual giro conservador en la región está vinculado, en gran parte, "a las limitaciones,



mutaciones y desmesuras de los gobiernos progresistas". Desde una mirada crítica, argumenta que "Ciertamente, al inicio del ciclo, todos los progresismos implicaron la potenciación de un lenguaje de derechos (sociales, colectivos, económicos, culturales) y abrieron un espacio a diferentes políticas de democratización. Pero entre 2000 y 2016, mucha agua corrió bajo el puente". En este sentido agrega que, no es lo mismo hablar de "nueva izquierda latinoamericana" que de "populismos del siglo XXI": "en el pasaje de una caracterización a otra, algo importante se perdió, algo que evoca la evolución hacia modelos de dominación de corte tradicional, basados en el culto al líder, su identificación con el Estado y la búsqueda o aspiración de perpetuarse en el poder". Coincidiendo con esta necesidad de autocritica, resulta pertinente recordar también las palabras de otro referente latinoamericano del espacio progresista como el ex presidente uruguayo José Mujica: "si a la izquierda le toca perder terreno, que lo pierda y aprenda" (diario La Nación, 19/03/2016).

Por tanto, retorno al camino de la industrialización nacional y mejoramiento de los mecanismos burocráticos en pos de una mayor transparencia política aparecen como dos de las principales metas a tener en cuenta por parte del gobierno brasileño para la próxima década.

En cuanto a la consideración de los factores internacionales, cabe detallar dos aspectos. Con respecto a la política exterior brasileña, se vislumbra que el protagonismo alcanzado en los últimos años se mantendrá tomando en consideración la transformación de Brasil en un Estado con intereses globales. Las modificaciones versarán entonces en torno a los matices que este rol adoptará en función de los cambios sistémicos ocurridos –falta de recuperación de los niveles de comercio mundial a la etapa pre-2008, Brexit europeo, llegada de Donald Trump al poder ejecutivo de Estados Unidos–, entre los más significativos. En consecuencia, parece advertirse un papel internacional para Brasil que seguirá siendo activo pero con menores niveles de revisionismo y, por ende, con un perfil más statuquista reivindicando además los beneficios de una diversificación de parceiros que posibilite, tanto buenas relaciones con Estados Unidos, como una consolidación de los vínculos con los estados de BRICS, especialmente con China.

Ahora bien, un segundo aspecto refiere a la reorganización de las alianzas político-económicas (tanto nacionales como internacionales) que gobiernan el país. En un sentido amplio, resulta apropiado retomar aquí los argumentos de Ian Taylor (2006:37) quien asegura que la aparición de los BRICS fue un intento por parte del capital financiero transnacional -con la ayuda activa de las propias élites de las naciones BRICS-para promover la hegemonía del capitalismo liberal por medio de la incorporación de potencias emergentes al orden mundial, a fin de que se convirtieran en nuevos centros de acumulación y crecimiento dentro del sistema existente.

Sin embargo, la dinámica del actual capitalismo global ha demostrado que, de persistir un modelo de crecimiento cimentado en la expansión de las clases medias sobre la base del consumo, "otro planeta sería necesario" (Friedman, 03/10/2012). Por tanto, la constatación de que el reparto de dividendos a nivel mundial no puede ser infinito, (mucho más luego de la crisis de 2008 aún sin superar) ha provocado una serie de disputas intra-hegemónicas en el marco de las alianzas político-económicas transnacionales. El caso brasileño entonces debe ser comprendido en dicho contexto: la crisis que afecta al país involucra a los sectores políticos y empresariales internos pero también han intervenido activamente medios de comunicación globales y actores financieros transnacionales.



El reacomodamiento de estas alianzas condicionará por tanto el devenir del sistema mundial así como la posibilidad de que el gigante sudamericano pueda seguir avanzando por nuevas escaleras del juego internacional de las próximas décadas. Para que el "kama" (deseo) se imponga en el "karma" (destino) de Brasil.

## Referencias bibliográficas

### Literatura especializada

Acharya, Amitav and Buzan, Barry (2009), *Non-Western International Relations Theory: Perspectives on and Beyond Asia*, Routledge, UK.

Actis, Esteban (2015) "Estrategias de desarrollo e internacionalización de capitales: pasado y presente del caso brasileño", *Revista Tempo do Mundo*, IPEA, vol 1, nº 2.

Amorim, Celso (2010) "Brazilian Foreign Policy under president Lula (2003-2010): an overview", *Revista Brasileira de Política Internacional* (RBPI), Edición Especial, año 53, Brasília.

Amsden, Alice (2001) *A ascensao do "resto"*, Ed. UNESP, Sao Paulo,

Brun, Elodie (2016) "Brasil-China: varios torrents, un río" en Lechini, Gladys y Giaccaglia, Clarisa (Eds) *Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur. Perspectivas desde el Sur Global*, Editora UNR, Rosario, pp.193-210.

Cervo, Amado Luiz e Bueno, Clodoaldo (2011) *História da política exterior do Brasil*, Brasília: Ed. UnB.

Cervo, Amado Luiz y Lessa, Carlos Antonio (2014) "O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)", *Revista Brasileira de Política Internacional* (RBPI), año 57, vol. 2, Brasília, pp. 133-151.

Cornelet, João Marcelo Conte (2014) "A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade", *Conjuntura Austral*, v. 5, n. 24, jun.-jul.

Cypher, James (2009) "¿Vuelta al siglo XIX? El auge de las materias primas y el proceso de "primarización" en América Latina", *Foro Internacional*, nº 195, México.

Friedman, Thomas (03/10/2012) "China needs its own dream", *The New York Times*, New York.

Fundación Getulio Vargas (2010) "A nova classe média: o lado brilhante dos pobres", Centro de Políticas Sociais (CPS), Rio de Janeiro. (consultado en 03/2017) [http://www.cps.fgv.br/ibrecps/ncm2010/NCM\\_Pesquisa\\_FORMATADA.pdf](http://www.cps.fgv.br/ibrecps/ncm2010/NCM_Pesquisa_FORMATADA.pdf)

Giaccaglia, Clarisa (2014) "Poderes emergentes: ¿todo es sólo para la foto? El caso de Brasil", en revista Estudos Internacionais da PUC Minas, Belo Horizonte (MG), Vol. 2, nº1.

Gilpin, Robert (1987) *The Political Economy of International Relations*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1987.

Haas, Richard (2008) "La era de la no polaridad. Lo que seguirá al dominio de Estados Unidos", *Foreign Affairs*, vol. 87, nº 3.



- Hearn, Adrián (2015) "¿Confucio versus Zeus? China, Brasil y la producción alimentaria", revista *Nueva Sociedad*, Nº 259, septiembre-octubre, Buenos Aires.
- Hirst, Mónica (05/04/2016) "La crisis política de Brasil afecta a toda la región", diario *La Nación*, Buenos Aires.
- Huntington, Samuel (1999) "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs*, vol. 78, núm. 2.
- Ikenberry, John, Mastanduno, Michael y Wolforth, William (2009) "Introduction. Unipolarity, State Behavior and Systemic Consequences", *World Politics*, vol. 61, núm. 1.
- Kennedy, Paul (1987) *Auge y caída de los grandes poderes*, Barcelona, Random House.
- Khana, Parag (2008) *El segundo mundo: Imperios e influencias en el nuevo orden global*, Random House, Nueva York.
- Kissinger, Henry (1994) *Diplomacy*, Simon & Schuster, New York.
- Krauthammer, Charles (1991) "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs*, vol.70, nº1.
- Malamud, Andrés (2011) "La política externa de Dilma Rousseff: ¿menos de lo mismo?", revista *Iberoamericana*, nº 41, pp.174-79.
- O'Neil, Jim (2001) "Building Better Global Economic BRICs", Goldman Sachs, Global Economics Paper 66, October.
- Rolland, Denis & Lessa, Antônio Carlos (Eds.) (2010) *Relations internationales du Brésil: les chemins de la puissance*, Paris, L'Harmattan, vol. 2.
- Rose, Gideon (1998) "Neoclasical Realism and Theories of Foreign Policies", *World Politics*, vol. 51, nº1, octubre, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Svampa, Maristella (2013) "Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina", revista *Nueva Sociedad* Nº 244, pp. 30-46, Buenos Aires. (consultado en 05/2017) [www.nuso.org/upload/articulos/3926\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3926_1.pdf).
- Svampa, Maristella (2017) "Cuatro claves para leer América Latina", revista *Nueva Sociedad*, Nº 268, marzo-abril, Buenos Aires.
- Salama, Pierre (2010) "Brasil, el legado económico de Lula: éxitos y límites", revista *Ciclos*, Año XX, Vol. XIX, Nº 37-38, Buenos Aires. (consultado en 03/2017) <http://www.scielo.org.ar/pdf/ciclos/v19n37/v19n37a01.pdf>
- Salama, Pierre (2014) "¿Es posible otro desarrollo en los países emergentes?", revista *Nueva Sociedad*, Nº 250, marzo-abril, Buenos Aires. (consultado en 02/2017) <http://nuso.org/articulo/es-posible-otro-desarrollo-en-los-paises-emergentes>.
- Sallum, Brasilio (2008) "La especificidad del gobierno de Lula. Hegemonía liberal, desarrollismo y populismo", revista *Nueva Sociedad*, nº 217, septiembre-octubre, Buenos Aires.
- Solano Gallego, Esther (2016) "Brasil: la caída del PT y el ascenso conservador", revista *Nueva Sociedad* Nº 266, noviembre-diciembre, Buenos Aires.(consultado en 02/2017) [http://nuso.org/media/articles/downloads/10\\_TC\\_Solano\\_266.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/10_TC_Solano_266.pdf)
- Taylor, Ian (2016) "Emerging powers and global governance" en Lechini, Gladys y Giaccaglia, Clarisa (Eds) *Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur. Perspectivas desde el Sur Global*, Editora UNR, Rosario, pp.36-49.



Tible, Jean y Moraes, Alana (2015) "¿Fin de fiesta en Brasil?", revista *Nueva Sociedad*, Nº 259, septiembre-octubre, Buenos Aires. (consultado en 02/2017)

[http://nuso.org/media/articles/downloads/COY1\\_Tible\\_259.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/COY1_Tible_259.pdf)

Van Dyck, Brandon (2016) "¿Qué tan grave es la crisis brasileña?", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 16, nº 3, julio-septiembre, México.

Vásquez, Federico (2016) "Brasil: la crisis de un proyecto nacional y regional", revista *Nueva Sociedad*, No 264, julio-agosto, Buenos Aires.

Vigevani, Tullo y Cepaluni, Gabriel (2007) "A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação", revista *Contexto Internacional*, vol. 29, n. 2, julho/dezembro, Rio de Janeiro.

Zakaria, Fareed (2009) *The post-American world*, Norton, New York.

### Documentos oficiales

Banco Mundial (08/01/2016) "Development economics. Prospects", Global macroeconomics team, (consultado en 04/2017)  
<http://blogs.worldbank.org/prospects/global-weekly-sources-growth-slowdown-brics>

Banco Mundial (2017) "Coeficiente de Gini por país" (consultado en 04/2017)  
<https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=BR&view=chart>

CEPAL (2016) "Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe", cap. Brasil, impreso por Naciones Unidas, Santiago de Chile (consultado en 04/2017).  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40825/19/1601260BP\\_Brasil\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40825/19/1601260BP_Brasil_es.pdf)

IBGE -Instituto Brasileño de Geografía y Estadística- (2011) "Brasil: "la sexta economía del planeta" Río de Janeiro, Brasil. (consultado en 02/2017).

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- (07/08/2008), Informe bimestral, dependiente del núcleo de asuntos estratégicos de la presidencia de la República, Brasilia.

Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2011) "Relatório de visitas internacionais do Presidente Lula e visitas ao Brasil de Chefes de Estado e Chefes de Governo", Secretaria de Planejamento Diplomático, Brasilia.

Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2011) "Balanço de Política Externa de Brasil 2003/2010", Brasilia.

### Artículos periodísticos

"Brasil: el 75% de la población apoya las protestas" (23/06/2013), diario Infobae, Buenos Aires. (consultado en 05/2017) <http://www.infobae.com/2013/06/23/1073609-brasil-el-75-la-poblacion-apoya-las-protestas>

"Brasil: los mayores casos de corrupción y políticos implicados" (13/04/2017), diario El País, sección Internacional, Madrid.

"Brazil takes off" (12/11/2009) en *The Economist*, Londres. (consultado en 11/2016)  
<http://www.economist.com/node/14845197>



Breve, Nelson (13/12/2009) "La prensa es importante, pero a veces no actúa con responsabilidad en la ética", entrevista realizada al asesor de comunicación de la presidencia de Brasil, IP Paraguay, Agencia de noticias de la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo de la Presidencia de Paraguay. <<http://www.ipparaguay.com.py/index.php?id=cmp-noticias&n=11997> Consultado en 04/2017.

Cárdenas, Emilio (26/05/2016) "El nuevo decálogo de la política exterior de Brasil", diario La Nación, Buenos Aires.

"Corrupción en Brasil: Marcelo Odebrecht afirmó que el 75% de las campañas electorales se financiaron por medio de pagos no declarados" (15/04/2017), diario Infobae, Buenos Aires. (consultado en 03/2017) <http://www.infobae.com/america/america-latina/2017/04/15/corrupcion-en-brasil-marcelo-odebrecht-afirmo-que-el-75-de-las-campanas-electorales-se-financiaron-por-medio-de-pagos-no-declarados/>

Duffy, Gary (18/09/2007) "Brasil: la clase media de las favelas", BBC Mundo, Londres. (consultado en 04/2017).

[http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid\\_7001000/7001301.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_7001000/7001301.stm)

"Europa se enamora de Lula" (31/12/2009), BBC Mundo, Londres. (consultado en 02/2017)

[http://www.bbc.co.uk/mundo/lg/america\\_latina/2009/12/091230\\_lula\\_europa\\_mr.shtm](http://www.bbc.co.uk/mundo/lg/america_latina/2009/12/091230_lula_europa_mr.shtm).

"José Mujica: si a la izquierda le toca perder terreno, que lo pierda y aprenda" (19/03/2016), diario La Nación, Buenos Aires.

"Las claves del caso Petrobras" (04/03/2016), diario El País, sección Internacional, Madrid.

"Time to go" (26/03/2016), The Economist Group, Londres. (consultado en 03/2017)

## **Notas**

### **A DIÁSPORA CHINESA: PRESENTE E FUTURO EM PORTUGAL**

**Luís Filipe Amaral da Silva Pestana**

[luisfilipepestana@bnu.edu.cn](mailto:luisfilipepestana@bnu.edu.cn)

Leitor de Português no Maxdo College na Universidade Normal de Pequim (República Popular da China), tendo também desempenhado as mesmas funções na Faculdade de Línguas Ocidentais da Universidade Normal de Harbin. Mestre e Licenciado em Relações Internacionais no Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa de Lisboa. Participou no projecto de investigação "A possível sedução Africana pelo modelo Chinês: a análise de Moçambique", Centro de Investigação do Instituto de Estudos Políticos, Universidade Católica Portuguesa

O povo chinês sempre se caracterizou por uma grande mobilidade. No século XIX muitos foram os que procuraram a sua sorte fora da China Imperial. No caso português, o processo foi mais lento dado que Portugal era, tradicionalmente, visto como um ponto de passagem para outras paragens e não um destino final. Contudo, essa tendência começou a mudar a partir dos anos 70 do século XX. Atualmente, a realidade demonstra que esta comunidade está novamente a mudar, fruto das próprias transformações do seu país. Como tal, cada vez mais estudantes e investidores detentores do Visto Gold, veem em Portugal a via para a melhorias das suas carreiras académicas e uma entrada na União Europeia.

#### **Nota introdutória**

O século XXI promete ser, pelos melhores ou piores motivos, o século da China. A sua afirmação do ponto de vista externo terá consequências profundas na forma como a ordem internacional se irá organizar nas próximas décadas. Com esta evolução, também o perfil do imigrante chinês está a mudar progressivamente à escala mundial. Citando o exemplo dos Estados Unidos, um dos primeiros registos de chineses neste país, data de 1784, aquando da chegada de um navio com marinheiros da China. A partir de 1850 em diante, muitos dos chineses que aí se fixaram foram atraídos pela "febre do ouro" na Califórnia. Até à década de 1870, uma boa parte desta comunidade serviu como mão-de-obra barata na construção de caminhos-de-ferro na costa do Pacífico (LOC, 2017). Atualmente, os chineses que vão para os Estados Unidos têm habilitações mais elevadas. Procuram prosseguir a sua carreira académica, fazer negócios ou constituir uma família fora do seu país. Em 2013, a China ultrapassou o México como o principal país de origem de imigrantes (Lee, 2015). Para muitos norte-americanos, esta e outras comunidades



asiáticas são vistas como exemplos de trabalho e dedicação a serem seguidos pelos demais. Portugal não irá fugir a esta tendência, podendo vir a receber um crescente número de imigrantes chineses nos próximos anos. Contudo, este fenómeno migratório não é de todo uniforme, tendo sofrido várias flutuações ao longo de mais de 100 anos de história. Assim, para que possamos compreender o real impacto da diáspora chinesa na sociedade portuguesa atual, é crucial saber como tudo começou e qual é a situação corrente de uma comunidade que ainda parece misteriosa ao olhar de muitos portugueses.

## Os anos 70 do século XX

O exemplo dos Estados Unidos tem algumas semelhanças com aquele que hoje temos em Portugal, ainda que as circunstâncias sociais e económicas ditem a existência de algumas diferenças. Para começar, não se sabe ao certo quando terá chegado o primeiro chinês a Portugal, apesar dos registos do Arquivo do Governo Civil do Porto apresentarem a existência de uma comunidade chinesa desde a década de 1920 do séc. XX (Matias, 2010: 79). Estes indivíduos eram provenientes da província de Zhejiang<sup>1</sup> e especializaram-se no comércio ambulante (Mortágua, 2011: 294). Nos 50 anos seguintes pouco há a registar da comunidade chinesa em Portugal. Tal viria a mudar com o fim das colónias portuguesas em África. A descolonização de Moçambique, por exemplo, levou à saída de 26 famílias chinesas do território. Ao contrário daquilo que muitas vezes evidencia a comunidade chinesa no nosso país, estes indivíduos não tiveram quaisquer dificuldades de integração ao chegarem a Portugal. Tratavam-se de pessoas versadas na língua portuguesa com experiência profissional em diferentes sectores, sendo uma parte integral da sociedade colonial moçambicana. Contudo, a mudança de *status quo* em Moçambique conduziu à saída de alguns destes indivíduos. Como refere Matias (2010: 84 e 85), os chineses que se instalaram na costa oriental africana saíram do seu país em busca de melhores condições de vida. Já em 1960, a população chinesa ascendia a mais de 660 milhões de habitantes (National Bureau of Statistics, 2014). Com a agravante dos efeitos do Grande Salto em Frente (Dikötter, 2010: 333; Mason, 2012<sup>2</sup>) e, mais tarde, da Revolução Cultural, terem forçado muitos chineses a procurar locais que lhes garantissem a estabilidade necessária, para terem uma vida cómoda e tranquila. A independência de Moçambique, trouxe um período altamente conturbado ao novo Estado africano, que acabou por conduzir à saída das já referidas 26 famílias para Portugal. Chegados a território europeu, muitos acabaram por se integrar sem grandes dificuldades. Não nos podemos esquecer, segundo aponta Matias (2010: 88), que o facto de estes indivíduos terem à partida um grande conhecimento da nossa cultura e língua, permitiu que o seu processo de integração fosse quase perfeito.

Também Timor-Leste, outra antiga colónia portuguesa, contava com uma comunidade chinesa bastante significativa. A invasão do território por parte do governo indonésio de Suharto em 1975, ditou a fuga desta comunidade para outras paragens. Contudo, muitos dos que chegaram a Portugal usaram o nosso país como ponto de passagem para outros destinos. Estes indivíduos apresentavam, no entanto, uma trajetória migratória igual:

---

<sup>1</sup> Trata-se de uma das províncias mais prósperas da China, contando com cidades como Hangzhou ou Ningbo (Hung & Falkenheim, 1999).

<sup>2</sup> Terão morrido entre 36 a 45 milhões de pessoas (1958-1960).



saídos de Cantão, fixaram-se numa antiga colónia portuguesa para depois passarem por Portugal (Mortágua, 2011: 296).

### **Dos anos 80 do século XX até ao século XXI**

Com o final da atribulada década de 70 em Portugal, a imigração chinesa ganhou novo fôlego a partir dos anos 80. Mais uma vez, a saída de muitos chineses do seu país deveu-se à procura de melhores condições de vida. Sendo verdade que as reformas de Deng Xiaoping no final dos anos 70, levaram a uma melhoria substancial das condições de vida na República Popular da China (RPC)<sup>3</sup>, também expuseram os cidadãos chineses a novas realidades e ambientes que jamais tinham conhecido. Em certo sentido, aqueles que saíram do seu país sentiram-se atraídos pelo desenvolvimento proporcionado pelos Estados capitalistas do mundo ocidental. A este facto junta-se a crescente circulação de informação que, pouco a pouco, permitiu a que muitas pessoas arriscassem emigrar por terem mais conhecimentos relativos à diáspora (Gaspar, 2015: 2).

A vaga de imigração chinesa que chegou a Portugal durante a década de 80 proveio, principalmente, da província de Zhejiang (cidades portuárias de Qingtian e Wenzhou) e de Fujian. Muitos destes indivíduos (na sua maioria homens) atravessaram um processo de re-imigração, ou seja, encontravam-se noutros países europeus (por exemplo, França ou Holanda) antes de chegarem a terras lusas (Mortágua, 2011: 297). Foi este grande movimento migratório que trouxe consigo um dos estereótipos mais duradouros da nossa sociedade: o chinês pequeno comerciante. Foi neste período que começaram a surgir os primeiros restaurantes e lojas chinesas, símbolos de uma comunidade intrinsecamente ligada ao comércio (Mortágua, 2011: 297). Ainda hoje temos acesso a lojas de produtos chineses em qualquer parte do nosso país. No começo, muitos destes negócios fizeram concorrência a outros, pertencentes a portugueses. A principal consequência desta situação é a criação de um dos mais duradouros estereótipos relacionados com a comunidade chinesa: as “lojas do chinês” (a par das grandes superfícies) destruíram o comércio tradicional. A esta questão junta-se também o facto de as lojas estarem isentas do pagamento de impostos nos seus primeiros cinco anos de existência (Matias, 2010: 137), uma perceção que ajuda a criar preconceitos junto da população portuguesa face à comunidade chinesa.

A construção deste tipo de preconceitos é muitas vezes uma consequência de um nível muito baixo de integração da população chinesa. Não obstante esta situação, os portugueses também têm responsabilidades na pouca aceitação destes indivíduos. Há, aliás, um grande desconhecimento e até indiferença daquilo que são os chineses. O fascínio que alguns sentem pela China deve-se à sua cultura que, aos nossos olhos, é vista como sendo exótica ou mística. Quanto à comunidade chinesa, o seu carácter fechado faz com que muito do contacto existente com os portugueses se resuma às transações comerciais associadas aos seus estabelecimentos (Matias, 2010: 156). Assim, “o aumento do número de chineses que estudam português e que atravessam meio mundo para prosseguir os seus estudos em Portugal, fará com que esta imagem se dilua progressivamente. Além disso, estes indivíduos irão contribuir grandemente para o

---

<sup>3</sup> O número de pessoas abaixo do limiar da pobreza passou de 280 milhões em 1978 para 140 milhões em 2004 (Alden, 2009: p.10). Já com Xi Jinping no poder, mais de 55 milhões de pessoas foram retiradas da pobreza entre 2013 e 2016 (Xinhua, 2017).



esbater de barreiras culturais entre os dois povos, algo que trará frutos que vão para além dos aspectos meramente comerciais.”<sup>4</sup>

Para além disso, a comunidade chinesa tem vindo a sofrer grandes mutações ao longo das últimas décadas. No entanto, o seu aumento progressivo tem sido o seu aspeto mais marcante. Segundo as estatísticas avançadas pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), haviam mais de 22 mil chineses a residir em Portugal em 2016 (SEF, 2016: 11). Este aumento deve-se, principalmente, à busca incessante por melhores condições de vida fora do território chinês. Como tal, não se trata de um motivo novo ou inesperado, pois tem sido bastante vincado nas diferentes vagas de emigração chinesa. O exemplo dos indivíduos oriundos da província de Zhejiang que se estabeleceram no Porto e em Lisboa atesta bem este facto, uma vez que procuraram escapar às atrocidades cometidas pelo Japão em território chinês. Como vimos anteriormente, os anos 80 ficaram marcados pela chegada de chineses provenientes de Wenzhou que encontraram no comércio ambulante o seu sustento. Sendo o carácter familiar uma das características desta diáspora, rapidamente foi feita a transição para a área da restauração e da venda a retalho.

Apesar de, a tendência para o crescimento desta comunidade e de não termos em Portugal *chinatowns* como noutras partes da Europa ou nos Estados Unidos, verifica-se uma grande concentração em Lisboa, especialmente na zona do Martim Moniz (Gaspar, 2015: 4 e 5). Como tal, é possível concluir que da parte da comunidade chinesa há uma tendência clara para a manutenção de um *status quo* em que o contacto com a população portuguesa resume-se ao mínimo indispensável, provavelmente, como forma de preservar as suas tradições e costumes.

O perfil do imigrante chinês em Portugal tem vindo a mudar paulatinamente. Neste momento, os estudantes universitários e aqueles que possuem Vistos Gold estão na vanguarda desta nova vaga migratória vinda do Império do Meio. Presentemente, há um interesse cada vez maior em estudar português, fruto das relações entre a China e os países de língua oficial portuguesa. Como tal, o número de universidades que ensinam português passou de apenas 6 para 37 em menos de duas décadas. Esta tendência faz com que, dentro de pouco tempo, o número de instituições de ensino superior chinesas com cursos de português possa chegar a 50. (Gaudêncio 2017). Através de diversos acordos e protocolos, as universidades chinesas têm vindo a dar aos seus estudantes a possibilidade de estudar no estrangeiro por períodos até um ano. Para os aprendentes de português, tratam-se de oportunidades únicas para melhorar o seu nível da língua e também para conhecer uma realidade académica distinta da que têm na China. É preciso igualmente lembrar que Portugal encontra-se numa situação (até ao momento) privilegiada do ponto de vista da segurança, a que se junta o facto de ser um Estado-membro da União Europeia. O conjunto destes fatores tornam o nosso país num destino de destaque para muitos estudantes chineses que querem terminar os seus estudos no exterior (Pestana, 2017).

Em outubro de 2012, o programa de Visto Dourado entrou em vigor com a promessa de atrair mais investimento externo. No final de 2013, o primeiro ano em que o programa esteve disponível, os cidadãos chineses já tinham investido 229 milhões de euros ao abrigo deste programa (Cerqueira, 2017). Trata-se de uma forma fácil de Portugal obter investimento, principalmente no sector imobiliário. Para aqueles que entram em Portugal

---

<sup>4</sup> Pestana (2017).



através deste programa, trata-se de uma via fácil de circular no Espaço Schengen. Até novembro de 2017, foram atribuídos 3.575 Vistos Dourados a cidadãos chineses, que atingiram o valor de cerca de 3.380 milhões de euros (Ribeiro, 2017).

Como referi:

*"Estes dois grupos são o espelho de uma sociedade que tem vindo a mudar rapidamente. Não só a classe alta chinesa tem vindo a crescer, como também tem procurado investir em locais onde as condições de vida e de segurança garantem um investimento sem riscos agravados. Portugal, como já foi referido, tem todas estas características"<sup>5</sup>.*

De especial importância (também por causa do mediatismo), o país ainda não foi alvo de nenhum atentado terrorista desde a ascensão do Estado Islâmico ao contrário de outros membros da UE (Pestana, 2017).

## Conclusão

O percurso feito pela comunidade chinesa em Portugal desde o começo do século XX, tem sido marcado por constantes flutuações e períodos de pouca intensidade migratória. Quando esses movimentos ocorreram deveu-se à maior instabilidade dos locais onde os chineses residiam: a RPC, desde a sua fundação, conheceu períodos de enorme descontrolo social e político e as antigas colónias portuguesas (como Moçambique e Timor-Leste) não são exceção. Assim, a diáspora chinesa sempre se viu obrigada a deslocar-se, procurando as melhores condições de vida possíveis. Em Portugal, os chineses encontraram nos anos 70 e 80 do século XX oportunidades de comércio que os ajudaram a fixar-se. Hoje, esta comunidade encontra-se num novo processo de transformação com estudantes e investidores a encabeçarem esta nova vaga de imigração. Cabe ao Estado português criar as condições necessárias para que estes indivíduos possam ser acima de tudo uma mais-valia para o país, promovendo um processo de integração mais coeso e eficaz.

## Referências bibliográficas

- Alden, Chris (2009). *China in Africa*. Londres: Zed Books.
- Cerqueira, Marta (2017). Vistos Gold. China lidera investimento em Portal. In Jornal i [Em linha]. 2017 [Consul. em 30 de novembro de 2017] Disponível em URL. <https://ionline.sapo.pt/564302>
- Dikötter, Frank (2010). *Mao's great famine: the history of China's most devastating catastrophe, 1958-62*. Londres: Bloomsbury.
- Gaspar, Sofia (2015). A comunidade chinesa em Portugal: percursos migratórios, contextos familiares e mercado de trabalho. *CIES e-Working Paper*, 201/2015. Lisboa: CIES – IUL.

---

<sup>5</sup> Pestana (2017).



Gaudêncio, R. (2017). Em sete anos haverá 50 "universidades chinesas com português". In Público [Em linha]. 2017 [Consul. em 30 de novembro de 2017] Disponível em URL. <https://www.publico.pt/2017/07/30/sociedade/noticia/em-sete-anos-havera-50-universidades-chinesas-com-portugues-1780800>

Hung, Frederick Fu & Victor C. Falkenheim (1999). Zhejiang – Province, China. In Encyclopaedia Britannica [Em linha]. 2017 [Consul. em 30 de novembro de 2017]. Disponível em URL. <https://www.britannica.com/place/Zhejiang>

Lee, Erika (2015). Chinese immigrants now largest group of new arrivals to the U.S: Column. In USA Today [Em linha]. 2017 [Consul. em 4 de dezembro de 2017]. Disponível em URL. <https://www.usatoday.com/story/opinion/2015/07/07/chinese-immigrants-largest-column/29784905/>

Mason, Paul (2012). Yang Jisheng: The man who discovered 36 million dead. In British Broadcasting Corporation [Em linha]. 2017 [Consul. em 30 de novembro de 2017]. Disponível em URL. <http://www.bbc.co.uk/news/world-20410424>.

Matias, Ana (2010). *Imagens e estereótipos da sociedade portuguesa sobre a comunidade chinesa: interação multissecular via Macau*. Lisboa: Alto-Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI, I.P.).

Mortágua, Maria João (2011). *Simbiose dos Povos: os Imigrantes Chineses no Sul da Europa na Viragem do Século XX para o Século XXI*. Doutor. Salamanca: Universidad de Salamanca, Facultad de Geografía e Historia.

National Bureau of Statistics of China (2014). Statistical Yearbook: 2014. In National Bureau of Statistics of China [Em linha]. 2017 [Consul. em 30 de Dezembro de 2017]. Disponível em URL. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2014/indexeh.htm>

Pestana, Luís Filipe (2017). A comunidade chinesa em Portugal. In Xinhua Português [Em linha]. 2017 [Consul. em 30 de Dezembro de 2017]. Disponível em URL. [http://portuguese.xinhuanet.com/2017-11/23/c\\_136772729.htm](http://portuguese.xinhuanet.com/2017-11/23/c_136772729.htm)

Ribeiro, Maria José (coord.) (2017). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2016*. Oeiras: SEF.

The Library of Congress (1976). Rise of Industrial America Chinese Immigration to the United States, 1851-1900. In The Library of Congress [Em linha]. 2017 [Consul. em 4 de dezembro de 2017]. Disponível em URL. <http://www.loc.gov/teachers/classroommaterials/presentationsandactivities/presentations/timeline/riseind/chinimms/>

Xinhua (2017). Commentary: Eliminating poverty, the Chinese way . In Xinhua News Agency [Em linha]. 2017 [Consul. 4 de dezembro de 2017]. Disponível em URL. [http://news.xinhuanet.com/english/2017-09/02/c\\_136577587.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2017-09/02/c_136577587.htm)

### Como citar esta Nota

Pestana, Luís Filipe Amaral da Silva (2018). "A diáspora chinesa: presente e futuro em Portugal". Notas, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 9, N.º 1, Maio-Outubro 2018. Consultado [online] data da última consulta, DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.9.1.01>

## **Notas**

### **A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA EM CABO VERDE: DO CONDICIONALISMO COLONIAL PORTUGUÊS AO RECONHECIMENTO INTERNACIONAL**

**João Paulo Madeira**

[joao.madeira@docente.unicv.edu.cv](mailto:joao.madeira@docente.unicv.edu.cv)

Doutor em Ciências Sociais Universidade de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP). Professor auxiliar da Universidade de Cabo Verde (Cabo Verde). Investigador do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP-ISCSP-UL) e Centro de Investigação em Ciências Sociais e Políticas (CICSP-Uni-CV). Membro do Núcleo de Investigação de Práticas e Competências Mediáticas e Digitais da Universidade Autónoma de Lisboa (NIP@COM/UAL).

**Bruno Carriço Reis**

[breis@autonoma.pt](mailto:breis@autonoma.pt)

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Pontifícia de São Paulo e doutor em Ciências da Comunicação pela Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. É professor auxiliar na Universidade Autónoma de Lisboa (Portugal) e professor convidado no mestrado de *Culturas Digitales* da Universidad Autónoma de Querétaro no México. Colabora com a Universidade de Cabo Verde, onde foi coordenador do curso de Ciências Sociais entre 2010 e 2012. É membro do Núcleo de Estudos em Arte, Media e Política (NEAMP/PUC-SP). Membro do Núcleo de Investigação de Práticas e Competências Mediáticas e Digitais da Universidade Autónoma de Lisboa (NIP@COM/UAL).

### **Introdução ao processo de consolidação democrática em Cabo Verde**

Cabo Verde conquistou a sua independência de Portugal no dia 5 de julho de 1975. O presente artigo visa analisar as principais configurações institucionais desde o momento da independência até às eleições legislativas de 2016. Começa-se por debater a importância política dos movimentos anticolonialistas para a autodeterminação de Cabo Verde como Nação soberana.

No período pós-independência discutir-se-á o processo de instauração do “Estado Leviatã” (Correia e Silva, 2001), momento charneira da política cabo-verdiana onde o Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) se constitui aparelho estatal.

De seguida, explicaremos a reforma política e modernização do Estado perante a mudança do regime, momento de transição de uma democracia revolucionária para uma democracia liberal (Koudawo, 2001; Silveira, 2005). Serão detalhados os passos da democratização do poder (Almada, 2011; Madeira, 2016a) que mais do que uma necessidade constituiu uma exigência das instituições internacionais (Évora, 2013a).

De forma complementar, o artigo revisita o profuso debate sobre a democracia em Cabo Verde, em particular a reformatação dos órgãos Estatais (Sanches, 2011 e 2013). As mudanças significativas que foram operadas na Presidência da República (Lima, 2004), assim como no sistema eleitoral e partidário permitiram, por um lado, imprimir outras dinâmicas no que concerne à organização da sociedade civil, que vinha sendo alvo de açambarcamento dos partidos políticos (Costa, 2013) e, por outro, redefinir o debate sobre o género e representação política (Monteiro, 2015).



## **Descolonização e transição política em Cabo Verde: rumo à autodeterminação**

É imprescindível compreender, analisar e explicar o período colonial como um condicionalismo político importante no processo da construção do Estado-Nação em Cabo Verde (Silveira 2005). À semelhança de alguns Estados africanos, Cabo Verde esteve quase cinco séculos (1460-1975) sob a administração do Estado português, herdando o modelo de administração portuguesa (Martins, 2010). O Império Português procurava, com a instalação de colónias no continente africano, criar entrepostos comerciais e ocupar zonas estratégicas através da celebração de acordos com dirigentes africanos, no sentido de ampliar a sua área de influência (Valles 1974). O Estado colonial criou estruturas de poder e de decisão, investindo nos quadros oriundos da metrópole com a intenção de expandir a sua esfera no domínio político-económico (Marques, 1999).

Em Cabo Verde, além de se ter investido em quadros da metrópole, o Estado apostou na “velha elite cabo-verdiana” para que fosse possível a efetivação do projeto de dominação colonial (Hofbauer, 2011). Anjos (2002) chegou a caracterizar esta elite como “mediadora”, que em finais do século XIX procurou reivindicar “um estatuto especial no esquema colonial português” (Madeira, 2014: 9).

O advento do Estado Novo ou da segunda República (1926-1974) em Portugal marca um novo período na história das colónias portuguesas em África. O regime do Estado Novo (1933-1974) via-se confrontado nos anos cinquenta com problemas referentes às suas possessões em África, sobretudo pelo facto de Portugal pretender entrar em abril de 1949 na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e aderir à Organização da Nações Unidas (ONU), o que veio a acontecer em dezembro de 1955 com o forte apoio dos Estados Unidos da América, uma vez que este permanecia com as suas bases aéreas e navais no arquipélago dos Açores (Antunes, 2013). Como forma de contornar as exigências da ONU, Salazar considerava que Portugal era uma Nação multirracial, pluricontinental, una e indivisível, que se estendia de Minho a Timor, na perspetiva de que todas as Províncias Ultramarinas formavam um só corpo, unido e indissociável (Henriques 2004).

Apesar de o Estado Novo ter permanecido até 1961 sob este “disfarce”, que foi apoiado pelos EUA ao se abster constantemente nas resoluções da ONU que condenava a política de Portugal em África (Antunes, 2013), a situação torna-se insustentável, na medida em que avançavam os movimentos de libertação em África e eclodem as guerras coloniais, de fevereiro de 1961 até à queda do regime em 1974 (Almada, 2011; Graça, 2004; Pereira, 2003).

No que concerne a Cabo Verde, em meados da década de cinquenta Amílcar Cabral viajou para Bissau e no ano de 1956 funda, em colaboração com Aristides Pereira, Elisée Turpin, Fernando Fortes, Júlio de Almeida e Luís Cabral, as primeiras células clandestinas do PAIGC (Cabral, 1974a: 91). No partido “cada militante tomaria, pois, o compromisso solene de dar tudo, incluindo a própria vida, para a realização integral do programa” (Pereira, 2003: 87) de “unidade nacional na Guiné, unidade nacional em Cabo Verde” (Cabral, 1979: 4). Para atingir este objetivo foi preciso, além de reforçar o espírito socialista, trabalhar com afinco para que estes dois povos pudessem despertar para a luta de libertação e, assim se inicia “a fase final de liquidação do imperialismo” (Cabral, 1974b: 12).



Em Cabo Verde, as atividades clandestinas do PAIGC começaram a surgir na década de 1960. Criadas as condições, a 23 de janeiro 1963 inicia-se a ação armada no território da Guiné-Bissau, tendo o PAIGC declarado guerra a Portugal (Coutinho, 2015). Tal só aconteceu porque para Cabral, as propostas do partido não tiveram aceitação favorável, nem da parte do Governo português, nem da parte da ONU e, por esse motivo as forças patrióticas “passaram a uma acção generalizada contra as forças colonialistas em janeiro de 1963” (Cabral, 1974c: 15).

Passados dez anos, mais concretamente a 20 de janeiro de 1973, Amílcar Cabral é assassinado em Conacri, vítima de uma conspiração no seio do PAIGC, com o apoio da Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE), que pretendia fomentar a divisão do partido (Pereira 2003). A luta pela autodeterminação continuou e, no mesmo ano, elegeu-se a primeira Assembleia Nacional Popular (ANP) nas regiões libertadas da Guiné, que, a 20 de setembro, declarou a independência da nova República da Guiné-Bissau, reconhecida pela ONU e por mais de setenta Estados soberanos, que legitimaram o PAIGC como único e autêntico representante do povo e, que de imediato propôs a Portugal a retirada das suas forças militares do território da Guiné (Almada, 2011).

Contudo, a independência de Cabo Verde não foi oficializada no mesmo ano, isto porque segundo o relatório do PAIGC acerca da situação do país, a luta encontrava-se ainda no plano de ação política clandestina e os dois países encontravam-se submetidos a um estatuto distinto, resultado de uma dinâmica diferente da ação perpetrada pelo partido em cada um dos dois territórios, pois na Guiné-Bissau já havia sido instituída livremente uma Assembleia que teria proclamado um Estado soberano (PAIGC 1974). A revolução de 25 de abril acelerou o processo da independência de Cabo Verde, pois a 17 de outubro de 1974 o general Francisco Costa Gomes que substituiu na presidência da República portuguesa o general António de Spínola, discursou na Assembleia Geral da ONU em Nova Iorque, assegurando que a descolonização portuguesa era uma necessidade e que, de facto, decorreria para que a autodeterminação e a independência<sup>1</sup> se adequassem como soluções às necessidades dos novos Estados (Lopes, 2002).

Face a estes acontecimentos, o PAIGC procurou negociar com Portugal a independência de Cabo Verde. Após várias tentativas fracassadas, o governo português comprometeu-se em dezembro de 1974 a que, no prazo de seis meses, outorgaria a independência de Cabo Verde, ficando ainda acordado que, neste mesmo período, nomear-se-ia um Governo de Transição, constituído por um Alto-Comissário e cinco ministros

<sup>1</sup> Ver a este respeito a Lei nº 7/74, de 27 de julho - Direito das Colónias à Independência, Diário do Governo nº 174/1974, 1º Suplemento, Série I. - que consagra a aquisição do princípio do reconhecimento por Portugal do direito dos povos à autodeterminação, nomeadamente o art.º 6 “O Governo Português reafirma o direito do povo de Cabo Verde à autodeterminação e independência e garante a efectivação desse direito de acordo com as resoluções pertinentes das Nações Unidas, tendo também em conta a vontade expressa da Organização da Unidade Africana” e o art.º 7 “O Governo Português e o PAIGC consideram que o acesso de Cabo Verde à independência, no quadro geral da descolonização dos territórios africanos sob dominação portuguesa, constitui factor necessário para uma paz duradoura e uma cooperação sincera entre a República Portuguesa e a República da Guiné-Bissau”. O acordo assinado em Argel teve a participação de duas delegações: a do Comité Executivo da Luta (CEL) do PAIGC composta por Pedro Pires, membro do CEL, comandante, Umarú Djalo membro do CEL, comandante, José Araújo, membro do CEL, Otto Schacht, membro do CEL, Lúcio Soares, membro do CEL, comandante, Luís Oliveira Sanca, embaixador e a Delegação do Governo Português por Mário Soares, Ministro dos Negócios Estrangeiros, António de Almeida Santos, Ministro da Coordenação Interterritorial, Vicente Almeida d'Eça, capitão-de-mar-e-guerra e Hugo Manuel Rodrigues Santos, major de infantaria.



encarregados de um ou mais departamentos, no qual o Alto-Comissário e mais dois ministros seriam nomeados pelo Governo português, e os restantes pelo PAIGC (Lopes, 2002; Silva, 2015). Este Governo tinha por missão criar as condições institucionais e legislativas para o recenseamento eleitoral e, por conseguinte, permitir a eleição por sufrágio direto e universal da primeira Assembleia Constituinte que teve lugar a 30 de junho de 1975, na qual Abílio Duarte foi indigitado como Presidente.

### **A rutura de Cabo Verde com a Guiné-Bissau e a solução política do Partido Único**

A Assembleia Constituinte tinha a incumbência de declarar a independência de Cabo Verde, como veio a acontecer a 5 de julho de 1975 e de, no prazo de noventa dias, aprovar a primeira Constituição da República de Cabo Verde (CRCV) (Silva, 2015). Entretanto, a primeira Constituição só foi aprovada em setembro de 1980, notando o incumprimento do acordo, em virtude de que foi a Lei sobre a Organização Política do Estado (LOPE), considerada como uma pré-constituição que viria a preencher o vazio constitucional no período de cinco anos (Silva, 2015).

Para a Constituição da Assembleia Nacional Popular (ANP) foram eleitos cinquenta e seis deputados, tendo o PAIGC, através de uma lista apresentada por um grupo de cidadãos, sido o único partido a participar nestas eleições, visto este ser considerado como a única força partidária capaz de representar a vontade popular, e também porque os outros partidos políticos como a União Democrática de Cabo Verde (UDC) e a União do Povo das Ilhas de Cabo Verde (UPICV) e os grupos de cidadãos não dispunham de forças e estruturas suficientes para enfrentar o PAIGC nas referidas eleições. A ANP eleita tinha o poder de eleger o Presidente da República que, na altura, foi Aristides Pereira enquanto Secretário-geral do PAIGC, e Pedro Pires como Primeiro-Ministro (Cardoso, 2015; Coutinho, 2015; Lopes, 2002).

Ante este cenário, o PAIGC dispunha de todas as condições para iniciar a sua liderança binacional. Independentemente de se verificar que os dois países, ou seja, Cabo Verde e Guiné-Bissau, tinham Chefes de Estado distintos, eles mantinham, no entanto, a mesma ideologia e um sistema político idêntico. Embora, constitucionalmente o regime político adotado pelo PAIGC em Cabo Verde se caracterizasse por uma Democracia Nacional Revolucionária, não obstante, diferenciava-se das democracias liberais e dos antigos países socialistas, cujos órgãos representativos eram eleitos ou constituídos com a participação da sociedade através do mecanismo de sufrágio direto (Lima, 1992). Na prática, configurava-se como um regime de partido único, monopartidário, cuja característica central se encontrava no facto de não consentir “a circulação da sede do Poder nem a alternância ideológica” (Fernandes, 2010: 149).

O Estado de Cabo Verde revelava-se como um instrumento ao serviço do PAIGC, contando que o poder do partido modelava todo o aparelho estatal, materializando a ideia de que este decide, “o parlamento ratifica, e dá força legal às decisões, o governo executa sob o controlo do partido” (Lopes, 2002: 652). Assim sendo, faria sentido o facto de que estabelecida a configuração do exercício do poder, o PAIGC acabaria por ser confundido com o próprio Estado, caracterizando a ideia de um Partido-Estado (Silveira, 1998). Ademais, o partido foi consagrado pela CRCV de 1980, no seu art.º 4, como a única força política dirigente da sociedade civil e do Estado (Koudawo, 2001).



Perante os momentos conturbados que assolavam a Guiné-Bissau, nomeadamente o golpe de Estado ocorrido a 14 de novembro de 1980, que levou à destituição do presidente Luís Cabral, o governo cabo-verdiano para salvaguardar a sua integridade, acabou por romper com o projeto de unidade, procedendo com a mudança no *status quo* do Estado cabo-verdiano (Lopes 2002). A rutura “consubstanciou-se quando os políticos da Praia, numa atitude qualificada de ‘traição’ pela Guiné, procederam à desvinculação binacional do Partido, criando o PAICV e pondo cobro à união utópica de um mesmo povo, em dois territórios separados” (Nóbrega, 2003: 229).

É de ressaltar que este acontecimento foi o corolário de um processo que se arrastava desde a época colonial, num agudizar de desconfiança e de competitividade entre ambos países. Para tal situação terá contribuído uma assimétrica distribuição de lugares de poder. Os postos administrativos eram geralmente ocupados por cabo-verdianos, visto possuírem maiores níveis de instrução, de participação e de acesso ao mercado de trabalho e pelo facto de falarem corretamente o português (Mateus, 1999). Mesmo no interior do PAIGC, cedo se notaram incompatibilidades entre a ala guineense e a ala cabo-verdiana; a primeira formada por membros da classe popular que obedecia à hierarquia partidária militar. A segunda composta por uma elite burguesa, mais instruída e informada, com uma liderança mais coesa (Coutinho, 2015; Lopes, 2002).

Contudo, o “sentimento anti-caboverdiano ultrapassou rapidamente o âmbito restrito da luta pelo poder no PAIGC, transformando-se numa atitude de repúdio mais ou generalizado na sociedade guineense” (Nóbrega, 2003: 126-127). Todo este processo desencadeou uma onda generalizada de descontentamento, dado que se considera que os dois países, pouco ou nada teriam feito para colocar em prática esta unidade, que realmente não passava de meras declarações de intenção, apesar de ter decorrido de diversas assinaturas de protocolo de cooperação na tentativa unir institucionalmente ambos os países (Medeiros, 2012).

Cabo Verde procurou, a partir deste momento, caminhar por uma nova etapa que foi sobretudo marcada por uma política de paz e de diálogo, apesar de se verificarem divergências ideológicas no seio do PAIGC/CV e de se estar num contexto internacional conturbado, sobretudo pelo fenómeno da Guerra Fria (Madeira, 2016b). No que respeita às divergências político-ideológicas, constatava-se que, no seio do partido, surgia uma nova ala denominada “trotskistas” que defendia um regime mais aberto e pluralista (Évora, 2004).

Esta nova ala, composta, na sua maioria, por antigos estudantes que tinham atuado de forma clandestina em Portugal e que, após o 25 de abril, regressaram a Cabo Verde, só poderiam fazer a oposição no seio do partido de forma discreta<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Segundo Cardoso (2015: 84), aquela data destacaram-se os seguintes membros: Manuel Faustino com 27 anos de idade; Ministro do Governo de Transição, Ministro da Educação (1974-1975). José Luís Fernandes com 27 anos de idade, membro do CNCV e da delegação do PAIGC às negociações em Lisboa e Ministro das Finanças (1975-76). Amaro da Luz com 41 anos de idade, membro do CNCV, Ministro da Coordenação Económica do Governo de Transição (1975). António Gualberto do Rosário com 27 anos de idade, membro da Direção Regional do PAIGC por São Nicolau e Sal. Cândido Santana com 24 anos de idade, membro do CNCV e responsável político de Santiago. Euclides Fontes (24 anos de idade). Eugénio Inocêncio com 25 anos de idade, membro do CNCV e responsável político de Santo Antão, São Vicente e Sal. Carlos Lima (Calú), 22 anos de idade, responsável político da Brava. Carlos Moniz (Polampa, 27 anos de idade). Emídio Lima com 22 anos de idade, membro da Direção Regional do PAIGC em São Vicente. Eurico Monteiro (21 anos de idade). Érico Veríssimo com 27 anos de idade, Diretor-Nacional de



Vários investigadores têm-se debruçado acerca desta temática, recolhendo informações sobre este grupo. Os depoimentos de Pedro Martins em *Testemunho de um combatente* (1995) e as narrativas a respeito do processo da independência e construção do Estado cabo-verdiano em *Os bastidores da Independência* (2002) e *Cabo Verde. As causas da independência* (2003) de José Vicente Lopes ajudam na compreensão deste fenómeno que foi, particularmente destacado em Jorge Querido no livro publicado em 1989, *Cabo Verde: subsídios para a história da nossa luta de libertação* e a contra-argumentação apresentada no ano seguinte por Manuel Faustino em *Jorge Querido: Subsídios sob suspeita*. O autor procura desmontar o discurso apresentado por Querido, considerando que “nessa epopeia existem episódios muito mal contados” (1990: 23), em especial as responsabilidades que atribuem ao próprio, particularmente no que concerne à “liderança do grupo trotskista” (Furtado, 2016: 880). Manuel Faustino considera que existiam modos diferentes de estar na política, entre eles e a ala mais conservadora do partido (Lopes, 2002).

Em 1979, com a exclusão ou desvinculação desta ala no seio do PAIGC, em especial, Manuel Faustino, Eugénio Inocêncio, José Tomás Veiga e Jorge Carlos Fonseca, o grupo funda em 1980, sob a liderança deste último, os Círculos Cabo-Verdianos para a Democracia (CCPD) e outras associações como a Liga Cabo-Verdiana dos Direitos Humanos, cujas pretensões consistiam, essencialmente, na defesa contra a repressão política. Ambas as instituições foram essenciais na criação do Movimento para a Democracia (MpD) em março de 1990, que pretendia fazer oposição ao regime de PAICV e corporizar “a vontade da sociedade cabo-verdiana em se libertar dos sistemas não democráticos e suas sequelas, nomeadamente da onipotência e onipresença do Estado providência e do subdesenvolvimento” (MpD, 1993: 3). A transição política foi desencadeada pela conjugação de um conjunto de fatores internos e externos que permitiram a adoção em Cabo Verde de um regime democrático, pondo fim ao regime monopartidário.

### **Abertura Política e configuração do Regime Democrático Multipartidário**

A queda do Muro de Berlim em novembro de 1989 desencadeou a “terceira onda de democratização” (Huntington, 2012). Em Cabo Verde este acontecimento ditou uma forte contestação ao regime do PAICV, clima que ajudou a proporcionar as condições necessárias para a abertura política. Com o colapso do socialismo, os regimes africanos “perderam a capacidade de usar a rivalidade Este-Oeste que, até então, mantivera ininterrupto o fluxo de fundos internacionais ao dispor das suas elites” (Nóbrega, 2010: 130). A nível institucional o primeiro passo foi a queda do art.º 4 que, por conseguinte,

---

Informação (1975-1976). Jacinto Santos com 21 anos, responsável nas Cooperativas de Cabo Verde. José Tomás da Veiga com 24 anos de idade, membro do CNCV, Secretário de Estado das Finanças (1977-1979). Jorge Carlos Fonseca com 23 anos de idade, Diretor-Geral da Emigração e Serviços Consulares e Secretário-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros (1975-1979). José Eduardo Barbosa com 23 anos de idade, responsável político de São Nicolau e Fogo. Luís Leite (27 anos). Manuel Tolentino com 25 anos de idade, responsável de informação. Renato Cardoso com 24 anos de idade, Conselheiro do Primeiro-Ministro e Secretário da Administração Pública. Foi músico e compositor de mornas e baladas como *Porton d’Nos Ilha*, *Tanha* e *Tera bo Sabe*. É o autor do livro *Cabo Verde - Opção por uma política de paz* (1986). Sérgio Augusto Cardoso Centeio com 26 anos de idade, membro do CNCV e Ministro da Agricultura e Águas (1975-1976). Terêncio Alves (membro do CNCV) e Victor Fidalgo (membro da Direção Regional do PAIGC em São Vicente).



originou a abertura para que outras forças partidárias pudessem disputar as eleições em Cabo Verde (Évora 2013a).

Além do MpD, ressurgiram outros partidos como a União do Povo das Ilhas de Cabo Verde (UPICV) e a União Cabo-verdiana Independente e Democrática (UCID) que, por estarem sediados fora de Cabo Verde e não cumprirem as mínimas exigências para a legalização, não puderam disputar as eleições legislativas (Sanches, 2011). As primeiras eleições multipartidárias, livres e pluralistas ocorreram a 13 de janeiro de 1991, após a abertura política em 1990. O PAICV e o MpD foram os únicos partidos a disputá-las, com o território nacional dividido em vinte e dois círculos eleitorais e mais três no estrangeiro (África, América, Europa e Resto do Mundo), que procuram eleger setenta e nove deputados, setenta e seis a nível nacional e três no estrangeiro, um em cada círculo eleitoral (Évora, 2013b). A participação dos eleitores rondava os 76%, o que foi bastante expressivo e que demonstrou a vontade do povo caboverdiano na mudança do regime, uma vez que o MpD conseguiu eleger cinquenta e seis deputados, e o PAICV vinte e três deputados (Évora, 2013b). O líder do MpD na altura, Carlos Veiga, substituiu como Primeiro-Ministro Pedro Pires e, nas eleições presidenciais de 17 de fevereiro de 1991, António Mascarenhas, que avançou com uma candidatura independente e apoiada pelo MpD, substituiu Aristides Pereira. Nas eleições autárquicas realizadas no dia 15 de dezembro do mesmo ano, os candidatos do MpD venceram oito das catorze Câmaras Municipais (Sanches, 2013).

Cabo Verde passou a apresentar características de um Estado de Direito Democrático, onde vigora a interdependência e o respeito pela separação de poderes. Esta configuração ocorre com a promulgação em 1992 da nova CRCV e de um conjunto volumoso de leis abrangendo a área social e económica, que passaram a garantir no plano jurídico “a transição do sistema de Partido Único para o sistema pluripartidário” (Silveira, 1998: 156). A par de um Estado de Direito Democrático instituiu-se em Cabo Verde um sistema de Governo Semipresidencial que é, ainda hoje, objeto de discussão entre investigadores. Assiste-se de igual modo à implementação de um sistema eleitoral de representação proporcional de Hondt nas eleições legislativas e autárquicas e um sistema eleitoral maioritário de dois turnos para as eleições presidenciais (Costa, 2009). O sistema político é segundo a CRCV multipartidário, mas face ao surgimento de vários partidos políticos (Partido de Convergência Democrática (PCD); Partido do Trabalho e da Solidariedade (PTS); Partido da Renovação Democrática (PRD); UCID), os atos eleitorais realizados até ao momento (1991-2016) acabaram por cristalizar um sistema de bipartidarismo, com o domínio do MpD e o PAICV.

### **Desafios Atuais à Consolidação da Democracia em Cabo Verde**

A democracia cabo-verdiana é uma das mais jovens do continente africano (Évora, 2013a) e a sua consolidação depende da eficiência das instituições, que se devem reger pelo cumprimento das regras democráticas, criando todos os requisitos que tornem a democracia possível e que a fazem efetivamente funcionar (Rustow, 1970). É possível constatar, partindo de uma breve análise etno-sociológica, que o carácter atípico da democracia cabo-verdiana se deve a diversos fatores entre os quais se evidenciam: A construção da Nação decorreu de processos históricos, de movimentos culturais e da formação de uma consciência nacional (Baleno 2001; Fonseca, 2012; Góis, 2006; Lopes, 2001; Madeira, 2016d; Pereira, 2011; Silveira, 2005), num movimento de longa



duração que teve início com o povoamento no século XV. A génese da elite moderna cabo-verdiana desponta a partir da segunda metade do século XIX em que os naturais das ilhas passaram a ocupar cargos na administração, uma vez que possuíam maiores níveis de instrução em relação a outros países africanos de expressão portuguesa. Este fenómeno ocorreu graças ao contributo da igreja católica e da presença do Estado colonial com a institucionalização do ensino primário em 1817, nomeadamente com a criação da primeira Escola Primária na Vila da Praia e pelo surgimento das primeiras aulas na Escola Principal de Instrução Primária em 1848 na ilha da Brava, assim como, com a criação do primeiro Liceu Nacional em 1861 na cidade da Praia. Este aspeto trouxe uma importância significativa na escolarização elite que foi, entretanto, utilizada como mediadora na gestão da administração colonial (Barros, 2013; Fernandes, 2006).

Cabo Verde nunca esteve sujeito ao *estatuto de indigenato*, o que aconteceu em outros países africanos de expressão portuguesa. O diploma legislativo n.º 956, de 4 de novembro de 1947, declara, no seu preâmbulo, a não aplicabilidade do Estatuto do Indigenato aos naturais de Cabo Verde, considerando que as populações do arquipélago, não estão sujeitas nem à classificação de indígena.

Um outro aspeto relaciona-se com o modo como Cabo Verde chegou à independência, pois conseguiu, sob a égide de um projeto de unidade entre a Guiné-Bissau e Cabo Verde, lutar pela libertação contra a opressão colonial e a injustiça social. Apesar da base da formação da identidade cabo-verdiana estar intrinsecamente ligada ao passado da formação social engendrada nas ilhas, esta tem vindo a afirmar-se com a sua singularidade e correlativos padrões socioculturais<sup>3</sup>.

Perante a insularidade e as condições climáticas, o cabo-verdiano procurou sobreviver e um dos procedimentos utilizados foi o da hospitalidade e boa convivência dos seus habitantes, o que tem contribuído para a estabilidade política. Esta pré-disposição reflete-se no modo como os cabo-verdianos interiorizam as regras democráticas, o que se traduz na consolidação democrática, uma vez que esta constitui efetivamente uma realidade, sobretudo na fase de pós-conflito, cujo comportamento dos seus habitantes constitui uma referência na região africana (Madeira, 2016d: 55).

A consolidação democrática pressupõe um processo de conversão dos regimes frágeis e debilitados, aparentemente incompletos e instáveis num regime mais forte, coeso e sólido, no qual as regras democráticas se tornam referências dos comportamentos políticos (Schmitter, 1995). Para os teóricos das transições políticas (Collier e Levitsky, 1997; Linz, 1990a, 1990b, 1994; Przeworski, Alvarez e Limongi, 1996; Schmitter, 1995), a mudança de regime político, com consequente estabilização institucional, acaba por paulatinamente sedimentar regras democráticas. As novas configurações políticas decorrentes da mudança de regime vão estabelecendo rotinas, na medida em que a democracia se vai impondo como o único jogo possível para essa sociedade (Linz, 1990b).

<sup>3</sup> Ver a este respeito; Madeira, João Paulo (2015a). Nação e Identidade a Singularidade de Cabo Verde. Tese de doutoramento não publicada. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa. A formação da identidade sucedeu de uma forma especificamente cabo-verdiana, a qual tem sido alvo de um recorrente debate, nomeadamente pelas elites culturais, tendencialmente agregadas em africanistas, europeístas e singularistas. Se por um lado, após o povoamento das ilhas do arquipélago, se começou a arquitetar uma identidade ainda que de forma incipiente, por outro, esta mesma identidade permitiu, ao longo do tempo, a construção de um Estado-Nação efetivamente singular no conjunto dos restantes Estados africanos pós-coloniais.



No caso de Cabo Verde, a consolidação democrática foi alicerçada num sistema institucional (Przeworski, Alvarez e Limongi, 1996) em que os atores políticos puseram em prática os requisitos normativos necessários para o funcionamento de uma democracia, entre os quais os elementos institucionais que permitem compreender o processo de consolidação democrática em Cabo Verde, que muito contribuíram para a credibilidade do país internacionalmente<sup>4</sup>:

- [i] Transição política: em comparação com alguns países africanos, sobretudo os da língua oficial portuguesa, Cabo Verde apresenta um modelo de transição política consolidada. Primeiro, o MpD venceu as primeiras eleições legislativas livres e multipartidárias, derrotando o PAICV e, segundo, o novo regime multipartidário não apresentou quaisquer sinais de retrocesso político, como aconteceu por exemplo em Angola, Guiné-Bissau e Moçambique, onde se registaram um clima de pessimismo e incerteza com relação ao futuro da democracia (Évora, 2013a);
- [ii] Sistema de Governo e separação de poderes: a institucionalização do sistema de governo pós-transição, que se caracteriza a nível teórico, político e constitucional como semipresidencialismo (Canas e Fonseca, 2007; Lima, 2004), permitiu que os diferentes órgãos do poder do Estado passassem a usufruir de um novo estatuto, na perspectiva de que os poderes devem ser atribuídos de forma a prevenir a sua concentração, não prejudicando os seus funcionamentos<sup>5</sup>. Contudo, tendo em conta a maioria parlamentar, a disciplina partidária e a competência legislativa do Governo relativamente às matérias não reservadas ao parlamento, tem-se verificado na prática uma supremacia do poder executivo sobre o legislativo (Madeira, 2015b). Contudo, o atual sistema semipresidencial cabo-verdiano, por reunir as virtudes dos sistemas puros (parlamentarismo e presidencialismo), tem apresentado resultados positivos quanto à governabilidade, eficiência e capacidade de superar as crises políticas<sup>6</sup> (Elgie, 2011).
- [iii] Sociedade civil e cultura política: a ausência de uma sociedade civil ativa e participativa têm sido, na óptica de Bratton, (1998) um dos entraves à consolidação da democracia no continente africano. Ao estabelecer a interligação entre os fatores que devem promover a consolidação deste regime, Linz e Stepan (1998) consideram que, em primeiro lugar, é preciso ter uma sociedade civil livre, ativa, com a existência de grupos auto-organizados como sejam as associações civis, os sindicatos e os movimentos sociais que defendem os seus interesses e opiniões. A consolidação requer, de facto, que a população deposite a sua

<sup>4</sup> Ver para o efeito a Comunicação da Comissão ao Conselho e Parlamento Europeu sobre o Futuro das Relações entre a União Europeia e a República de Cabo Verde, que data do ano de 2007.

<sup>5</sup> Os politólogos mencionados defendem que o sistema parlamentar é o mais adequado à estabilidade democrática e, por conseguinte, à sua consolidação. Para Linz (1990a), com o sistema parlamentar, os países vivem mais tempo na democracia, porque o governo é responsável perante o parlamento, pelo facto de se encontrar sob ameaça de uma eventual moção de censura. Em Cabo Verde, este modelo teórico não se adequa, uma vez que o sistema parlamentar no regime de partido único provou ter fracassado, na medida em que houve uma sobreposição do Parlamento, no qual os interesses do partido hiper-representado ultrapassaram o dos deputados e, as regras democráticas em quase nada se aplicavam.

<sup>6</sup> Verifica-se que no modelo de análise proposto pelos teóricos das transições políticas por nós mencionados, que o sistema partidário, a configuração dos círculos eleitorais, as relações inter e intrapartidárias, a divisão dos poderes e as formas jurídicas do Estado (Monclaire, 2001) são questões relegadas para segundo plano. No nosso entender, e olhando especificamente para o processo de consolidação democrático de Cabo Verde, fica evidente que a eficiência da democracia depende das relações inter e intrainstituições.



confiança nas instituições e nas relações inter e intrainstitucionais com base “nos ‘valores de ordem’ que nelas reconhecem” (Monclaire, 2001: 69). Um bom governo é aquele capaz de garantir as ações dos atores privados e os cidadãos devem ser capazes de controlar o governo, através de vários instrumentos como seja, por exemplo, a *accountability* (Przeworski, Alvarez e Limongi, 1996).

No caso de Cabo Verde, embora o ideário da boa governação primasse pelo reforço do diálogo e da participação da sociedade civil na vida política do país, Costa (2013) é da opinião que face a “omnipresença” do Estado e das agendas eleitorais, a sociedade civil tem sido atrofiada, enfrentando um cenário de “letargia cívica dominante” e as elites culturais e intelectuais não têm tido espaços para uma ação autónoma. O regime de partido único impedia que a sociedade civil cabo-verdiana tivesse acesso a um vasto conjunto de direitos essenciais, em particular o de participação política.

O silêncio da sociedade civil, como aconteceu nos regimes autoritários, segundo Mainwaring e Share (1989), relaciona-se com o facto de não existirem canais legais e institucionais para a sua expressão e contestação; com isso os líderes políticos interpretaram-no como um sinal de aprovação do regime tendo, muitos deles, optado pela abertura política, acreditando que assim permaneceriam no poder. Ademais, o desinteresse da sociedade civil cabo-verdiana tem os seus reflexos no atual sistema político, cuja cultura política corporiza ainda um *habitus* político autoritário (Costa, 2013).

Com o surgimento nos últimos três anos (2012 a 2015) de alguns movimentos cívicos em Cabo Verde, em particular o Movimento de Ação Cívica (MAC#114) em abril de 2015, reabriu-se o debate sobre a cultura política e a esfera pública, considerando que a sociedade civil despertou, ainda que de forma tímida e, com os recursos à sua disposição como sejam o acesso às novas tecnologias, para uma participação mais ativa na vida política.

- [iv] Género e representação política: não obstante ter-se verificado que, nas últimas décadas, as organizações internacionais têm vindo a insistir na promoção da paridade de género na organização política, contribuindo assim para legitimar as lutas feministas que têm sido empreendidas constata-se que a participação das mulheres na tomada das decisões políticas é relativamente baixa. Um dos indicadores para medir e analisar a qualidade das democracias é a taxa de participação das mulheres na política, sobretudo nos órgãos dos poderes do Estado, destacando-se o Parlamento (Lijphart, 1999). Para se avaliar as vantagens comparativas do regime democrático, como a relação a outros, deve-se insistir na centralidade fundamental do princípio de igualdade política (Diamond e Morlino, 2005; O'Donnell, Culler e Iazzetta 2004).

Em Cabo Verde, verifica-se que, particularmente após a independência e a abertura política, as mulheres têm vindo a conquistar, de forma progressiva, posições importantes em termos legais e profissionais tendo, pela primeira vez, alcançado a paridade de género no executivo, fazendo do país o primeiro e único no continente africano a partilhar igualitariamente os cargos ministeriais entre homens e mulheres (Monteiro, 2013). Embora se tenham registado melhorias pontuais relativamente à promoção da igualdade e equidade de género em Cabo Verde, verifica-se que ainda falta muito por fazer no que se refere ao poder legislativo e órgãos eletivos, neste caso



os partidos políticos (Monteiro, 2013). Para promover a igualdade de género, aprofundar a democracia e melhorar as formas de responsabilização/*accountability* dos agentes políticos é preciso aumentar a presença das mulheres nos órgãos de decisão política, e alguns países têm vindo a apostar na política de quotas. *Accountability* é a designação que traduz a responsabilidade objetiva de uma pessoa ou organização no sentido de responder perante outras pessoas ou organizações, envolvendo dois elementos: o primeiro delega responsabilidade para que o segundo “proceda à gestão dos recursos, gerando a obrigação para o gestor de prestar contas da sua gestão, de maneira que demonstre o bom uso desses recursos” (Campos, 1990:33).

Pedro Borges Graça (2008: 418), partindo de uma perspetiva afro-realista, própria do ambiente académico e cientificamente objetivo, sem preocupações de carácter político, alerta para o facto da questão da transparência e responsabilização de pessoas e instituições em África ser complexa, uma vez que geralmente o que se verifica é um enquadramento pessoal das instituições, ao invés de um enquadramento institucional das pessoas. Graça alerta para o facto de não existir “atalhos para a transparência e responsabilização de pessoas e instituições em África. O caminho é longo e geracional. Mas o caminho começa com passos, e faz-se caminhando” (2008: 420).

Sabendo que a vida política das sociedades se encontra dominada pelas máquinas partidárias (Bessa, 2002), estas constituem peças fundamentais para a articulação dos interesses políticos das mulheres, devido aos seus poderes de recrutar pessoas para a vida política e legitimar os seus líderes (Goetz e Sacchet 2008). Em Cabo Verde, “as mulheres são discriminadas de forma direta ou imputado nos processos de recrutamento político sendo preteridas em favor dos homens pelos órgãos partidários responsáveis pela seleção dos candidatos e pela ordenação das listas” (Monteiro 2008: 116).

Apesar de se verificar que se deve direccionar uma atenção especial a uns e outros elementos institucionais, confirma-se que Cabo Verde é um caso de referência no continente africano, sobretudo porque as regras do jogo democrático têm sido respeitadas e o Estado de Direito tem funcionado de forma normal e sem sobressaltos de maiores preocupações (Évora, 2013b).

### **Considerações finais: desafios para a democracia cabo-verdiana**

O percurso democrático de Cabo Verde mostra alguma atipicidade se comparado ao contexto africano, sobretudo quando se procura analisar e compreender o processo de independência e de institucionalização democrática (Carriço Reis, 2016).

Este artigo arranca historicamente no período da luta colonial, sem o qual, acredita-se, não ser possível compreender o processo da abertura política e as configurações institucionais registadas a partir da década de noventa. O amplo debate em torno desta problemática, debruça-se em particular nos fatores institucionais e constitucionais para se poder compreender a importância dos atores políticos, sociais e culturais na construção do Estado e na consolidação da democracia em Cabo Verde.

Os aspetos acima aduzidos reforçam a ideia de uma consolidação política realizada numa lógica subscrita a uma prática assente numa intensificada tónica de elitismo institucional, aspeto que acentua a falta de confiança da sociedade civil cabo-verdiana relativamente às instituições políticas (Afrosondagem, 2015). Numa sociedade em



crescente processo de capacitação intelectual<sup>7</sup> e de modernização tecnológica<sup>8</sup>, a cidadania parece demandar as instituições democráticas mecanismos que permitam uma maior proximidade/interação entre representantes e representados.

## Referências bibliográficas

Afrosondagem (2015). *Perda generalizada de confiança nas instituições em Cabo Verde*. Praia: Afrosondagem.

Almada, David H. (2011). *A Construção do Estado e a Democratização do Poder em Cabo Verde*. Praia: Artemedia.

Anjos, José (2002). *Intelectuais, Literatura e Poder em Cabo Verde: Lutas de Definição da Identidade Nacional*. Porto Alegre/Praia: UFRGS/IFCH e INIPC.

Antunes, José (2013). *Kennedy e Salazar: O Leão e a Raposa*. Lisboa: Dom Quixote.

Baleno, Ilídio Cabral (2001). «Povoamento e formação da sociedade». In Luís de Albuquerque e Maria Emília Madeira Santos (coords.), *História Geral de Cabo Verde*. Lisboa/Praia: Instituto de Investigação Científica Tropical/Instituto Nacional de Investigação Cultural, 125-177.

Bessa, António (2002). *Elites e Movimentos Sociais*. Lisboa: Universidade Aberta.

Bratton, Michael (1998). «Second election in Africa». *Journal of Democracy*. 3: 51-66.

Cabral, Amílcar (1974a). *PAIGC: Unidade e Luta*. Lisboa: Nova Aurora.

Cabral, Amílcar (1974b). *Guiné-Bissau: Nação Africana Forjada na Luta*. Lisboa: Nova Aurora.

Cabral, Amílcar (1974c). *Textos políticos*. Porto: Edições Afrontamento.

Cabral, Amílcar (1979). *Análise de Alguns Tipos de Resistência*. Bolama: Imprensa Nacional.

Cabral, Luís (1984). *Crónica da Libertação*. Lisboa: O Jornal.

Campos, Anna Maria (1990) «Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?». *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 24, 2: 30-50.

Canas, Vitalino e Fonseca, Jorge (2007). «Cabo Verde: Um Sistema Semi-Presidencial de Sucesso?». *Revista de Negócios Estrangeiros*. Número Especial: 123-133.

Cardoso, Humberto (2015). *O Partido Único em Cabo Verde: Um Assalto à Esperança*. Praia: Livraria Pedro Cardoso.

Cardoso, Renato (1986). *Cabo Verde: opção por uma política de paz*. Praia: Instituto Cabo-Verdiano do Livro.

Carriço Reis, Bruno (2016). *Radiografia Crioula. Um diagnóstico político e social de Cabo Verde*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa / Sílabas & Desafios.

<sup>7</sup> Ver para o efeito os dados correspondentes a taxa de alfabetização em Cabo Verde: <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=cv&v=39&l=pt> [consultado a 1 de Agosto de 2017].

<sup>8</sup> <https://observinglanguageportuguesa.org/cabo-verde-lidera-acesso-a-internet-na-africa-lusofona/> [consultado a 1 de Agosto de 2017].



Collier, David e Levitsky, Steven. (1997). «Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research». *World Politics*. 3: 430-451.

Correia e Silva, António. (2001). «Nascimento do Leviatã Crioulo: Esboços de uma Sociologia Política». *Cadernos de Estudos Africanos*. 1: 55-68.

Costa, Daniel (2009). «O Papel do Chefe de Estado no Semipresidencialismo Cabo-verdiano». In Marina C. Lobo (coord), *O Semipresidencialismo nos países de Língua Oficial Portuguesa*. Lisboa: ICS, 253-297

Costa, Suzano (2013). «Sociedade Civil, Estado e Qualidade da Democracia em Cabo Verde: Entre a letargia Cívica e a Omnipresença do Leviatã». In Cristina M. Sarmento e Suzano Costa (orgs), *Entre África e a Europa: Nação, Estado e Democracia em Cabo Verde*. Coimbra: Almedina, 273-329.

Coutinho, Ângela (2015). «O Processo de Descolonização de Cabo Verde». In Fernando Rosas, Mário Machaqueiro e Pedro Oliveira (orgs), *O Adeus ao Imperio: 40 anos de Descolonização Portuguesa*. Lisboa: Nova Veja, 125-140.

Barros, Crisanto (2013). «Notas sobre o Recrutamento da Elite Político-Administrativa Cabo-verdiana Pós-Independência». In Cristina Montalvão Sarmento e Suzano Costa (coords.). *Entre África e a Europa: Nação, Estado e Democracia em Cabo Verde*. Coimbra: Almedina, 389-411.

Diamond, Larry e Morlino, Leonardo (2005). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Elgie, Robert (2011a). *Semi-Presidentialism Outside Europe: A Comparative Study*. London: Routledge.

Évora, Roselma (2004). *Cabo Verde: A Abertura Política e a Transição para a Democracia*. Praia: Spleen Edições.

Évora, Roselma (2013a). *Sistema de Governo e Democracia em Cabo Verde*. Torino: L'Harmattan.

Évora, Roselma (2013b). «Cabo Verde: Democracia e Sistema de Governo». In Cristina M. Sarmento e Suzano Costa (orgs), *Entre África e a Europa: Nação, Estado e Democracia em Cabo Verde*. Coimbra: Almedina, 233-248.

Faustino, Manuel (1990). *Jorge Querido: Subsídios sob suspeita*. Mindelo: Ilhéu Editora.

Fernandes, António (2010). *Introdução à Ciência Política: Teorias, Métodos e Temáticas*. Porto: Porto Editora.

Fernandes, Gabriel (2006). *Em Busca da Nação: Notas para uma Interpretação do Cabo Verde Crioulo*. Praia/Florianópolis: IBNL/UFSC.

Fonseca, Jorge Carlos (2012). «Erigir o Futuro do País». *Nós Genti*, 4: 44-59.

Furtado, Cláudio Alves (2016). «Cabo Verde e as quatro décadas de independência: dissonâncias, múltiplos discursos, reverberações e lutas por imposições de sentido à sua história recente». *Estudos Ibero-Americanos*. 42, 3: 855-887.

Goetz, Anne e Sacchet, Teresa. (2008). «Political Parties and Gender in Latin America: An Overview of Conditions and Responsiveness». In Anne M. Goetz (ed.), *Governing*



*Women: Women's Political Effectiveness in Contexts of Democracy and Governance Reform*. New York: Routledge, 148-172.

Góis, Pedro (2006). *Emigração cabo-verdiana para (e na) Europa e sua inserção em mercados de trabalho locais: Lisboa, Milão, Roterdão*. Lisboa: ACIME.

Graça, José (2004). *Golpe de Estado em Portugal: Traída a Descolonização de Cabo Verde*. Praia: Edição de autor.

Graça, Pedro Borges (2008). «A Transparência e a Responsabilização de Pessoas e Instituições em África». *Estratégia*, Vol. XVII, Instituto Português da Conjuntura Estratégica: 411-421.

Henriques, Isabel (2004). *Os Pilares da Diferença: Relações Portugal-África (Séculos XV-XX)*. Lisboa: Caleidoscópio.

Hofbauer, Andreas (2011). «Crioulidade versus Africanidade: Percepções da Diferença e Desigualdade». *Afro-Ásia*. 43: 91-127.

Huntington, Samuel (2012). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.

Koudawo, Fafali (2001). *Cabo Verde e Guiné-Bissau: Da Democracia Revolucionária a Democracia Liberal*. Bissau: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa.

Lei nº 7/74, de 27 de julho - Direito das Colónias à Independência, Diário do Governo nº 174/1974, 1º Suplemento, Série I.

Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.

Lima, Aristides (2004). *Estatuto jurídico-constitucional do Chefe de Estado: Um estudo de direito comparado*. Praia: Alfa-Comunicações.

Linz, Juan (1990a). «The Perils of Presidentialism». *Journal of Democracy*. 1: 51- 69.

Linz, Juan (1990b). «Transitions to Democracy». *The Washington Quarterly*. 3: 143-164.

Linz, Juan e Valenzuela, Arturo (1994). *Democracy: Presidential or Parliamentary, Does it Make a Difference?* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Linz, Juan e Stepan, Alfred (1998). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Lopes, José Vicente (2001). «As origens históricas da reivindicação da Independência». *Cultura: Revista de Estudos Caboverdianos*, Numero Especial, 9-25.

Lopes, José Vicente (2002). *Cabo Verde: os bastidores da independência*. Praia: Spleen Edições.

Lopes, José Vicente (2003). *Cabo Verde. As causas da independência*. Praia: Spleen Edições.

Madeira, João (2014). «O Processo de Construção da Identidade e do Estado-Nação em Cabo Verde». *Revista Vozes dos Vales da UFVJM*. 10: 01-12.



Madeira, João (2015a). *Nação e Identidade: A Singularidade de Cabo Verde*. Tese de doutoramento não publicada. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa.

Madeira, João (2015b). «O Sistema Semi-Presidencialista Cabo-verdiano: A Relação entre os Poderes Executivo e Legislativo». *Leviathan: Cadernos de Pesquisa Política (Revistas USP)*. 10: 22-40.

Madeira, João (2016a). «A construção do Estado-Nação em Cabo Verde». In Bruno Carriço Reis (coord.), *Radiografia Crioula. Um diagnóstico político e social de Cabo Verde*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa / Sílabas & Desafios, 49-82.

Madeira, João (2016b). «Cabo Verde: De um 'Estado Inviável' ao Pragmatismo na Política Externa». *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 1: 85-101.

Madeira, João (2016c). «A construção da Nação Cabo-verdiana: dimensões objetivas e subjetivas». In Maria de Fátima Fernandes e José Esteves Rei (orgs.), *Cabo-verdianidade(s)*. Revista de Estudos Cabo-verdianos, 1, 51-58.

Madeira, João (2016d). «A morabeza cabo-verdiana: contributos para a sua análise». Revista de Estudos Cabo-verdianos, Atas IV EIRI Maio, Número Especial, 51-56.

Martins, Pedro (1995). *Testemunho de um combatente*. Praia/Mindelo: Instituto Camões/Centro Cultural Português.

Mainwaring, Scott e Share, Donald (1989). «A Transição pela Transacção: Democratização no Brasil e na Espanha». *Revista Dados*. 2: 207-239.

Marques, Fernando (1999). «Sete noites, sete Dias». In J. M. Brandão de Brito (dir), *Do Marcelismo ao fim do Império*. Lisboa: Editorial Notícias, 61-100.

Martins, Eduardo (2010). «Do Estado Colonial ao Estado Pós-colonial». *JANUS* 1: 118-119.

Mateus, Dalila (1999). *A Luta Pela Independência: A Formação das Elites Fundadoras da FRELIMO, MPLA e PAIGC*. Lisboa: Editorial Inquérito.

Medeiros, Tomás (2012). *A Verdadeira Morte de Amílcar Cabral*. Lisboa: Althum.com.

Monclaire, Stéphane (2001). «Democracia, Transição e Consolidação: Precisão sobre Conceitos Bestializados». *Revista de Sociologia e Política*. 17: 61-74.

Monteiro, Eurídice (2008). «Mulheres, democracia e Representação Política». In Teresa Cunha e Celina Santos (orgs), *Das Raízes da Participação*. Granja do Ulmeiro: AJP, 115-127.

Monteiro, Eurídice (2013). «Quem Governa? Ausência e Emergência de Mulheres no Campo Político em Cabo Verde». In Cristina Sarmento e Suzano Costa (orgs), *Entre África e a Europa: Nação, Estado e Democracia em Cabo Verde*. Coimbra: Almedina, 413-445.

Monteiro, Eurídice (2015). *Entre os Senhores das Ilhas e as Descontentes: Identidade, Classe e Género na Estruturação do Campo Político em Cabo Verde*. Praia: Edições Uni-CV.

MpD (1993). *Moção de Estratégia e Estatutos do MpD*. Praia: MpD.



Nóbrega, Álvaro (2003). *A Luta Pelo Poder na Guiné Bissau*. Lisboa: ISCSP.

Nóbrega, Álvaro (2010). «A Democracia em África». *JANUS*. Meio século de independências africanas: 130-131.

O'Donnell, Guillermo; Cullel, Jorge e Iazzetta, Osvaldo (2004). *The Quality of Democracy: Theory and Applications*. Indiana: University of Notre Dame Press.

PAIGC (1974). *Sobre a Situação em Cabo Verde*. Lisboa: Sá da Costa.

Pereira, Aristides (2003). *O meu Testemunho: Uma Luta, um Partido, dois Países*. Lisboa: Editorial Notícias.

Pereira, Daniel A. (2011). *Das Relações Históricas Cabo Verde-Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Przeworski, Adam; Alvarez, José e Limongi, Fernando (1996). «What Makes Democracy Endure?». *Journal of Democracy*. 1: 39-55.

Querido, Jorge (1989). *Cabo Verde. Subsídios para a História da Nossa Luta de Libertação*. Lisboa: Veja.

Querido, Jorge (2011). *Um demorado olhar sobre Cabo Verde. O país, sua génese, seu percurso, suas certezas e ambiguidades*. Lisboa: Chiado Editora.

Querido, Jorge (2015). *Tempos de um Tempo que passou*. Praia. Acácia Editora.

Rustow, Dankwart (1970). «Transitions to Democracy: Towards a Dynamic Model». *Comparative Politics*. 3: 337-364.

Sanches, Edalina (2011). «Institucionalização dos Sistemas Partidários na África Lusófona: o caso cabo-verdiano». *Cadernos de Estudos Africanos*. 20: 111-138.

Sanches, Edalina (2013). «Institucionalização do Sistema Partidário e Democratização em Cabo Verde (1991-2011)». In Cristina Sarmento e Suzano Costa (orgs), *Entre África e a Europa: Nação, Estado e Democracia em Cabo Verde*. Coimbra: Almedina, 249-270.

Schmitter, Philippe (1995). «The Consolidation of Political Democracies». In Geoffrey Pridham (ed), *Transitions to Democracy: Comparative Perspectives from Southern Europe, Latin America and Eastern Europe*. Aldershot: Dartmouth, 535-569.

Silva, Mário (2015). *Contributo para a História Político-Constitucional de Cabo Verde – 1974-1992*. Coimbra: Almedina.

Silveira, Onésimo (1998). «Cabo Verde: do Partido-Estado ao Partido do Estado». *Direito e Cidadania*. 3: 151-159.

Silveira, Onésimo (2005). *A Democracia em Cabo Verde*. Lisboa: Colibri.

Valles, Edgar (1974). *África: Colonialismo e Socialismo*. Lisboa: Seara Nova.

### Como citar esta Nota

Madeira, João Paulo; Reis, Bruno Carriço (2018). "A construção da democracia em Cabo Verde: do condicionalismo colonial português ao reconhecimento internacional". Notas, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 9, N.º 1, Maio-Outubro 2018. Consultado [online] data da última consulta, DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.9.1.02>