



Artigos

Ricardo Real P. Sousa - *Genealogia da investigação da paz behaviorista* - pp. 1-23

Gilberto Carvalho de Oliveira - *Abordagens pacifistas à resolução de conflitos: um panorama sobre o pacifismo de princípios* - pp. 24-46

Teresa Almeida Cravo - *A consolidação da paz: pressupostos, práticas e críticas* - pp. 47-64

Patrícia Galvão Teles - *O TPI no centro de um sistema de justiça penal internacional: desafios atuais* - pp. 65-77

Susana Abelho - *A decisão de Yanukovich de adiar a assinatura do acordo com a UE, uma análise Poliheurística* - pp. 78-91

Miguel Santos Neves - *Diplomacia económica, geoeconomia e a estratégia externa de Portugal* - pp. 92-125

Pedro Velez - *Constituição e religiosidade da/na ordem constitucional do império nacional-socialista* - pp. 126-150

GENEALOGIA DA INVESTIGAÇÃO DA PAZ BEHAVIORISTA

Ricardo Real P. Sousa

ricardorps2000@yahoo.com

Professor Auxiliar na Universidade Autónoma de Lisboa (Portugal) e investigador integrado no OBSERVARE. É doutorado pelo International Institute of Social Studies (ISS) da Erasmus University of Rotterdam (EUR) na Holanda. Foi membro da Research School in Peace and Conflict (PRIO/NTNU/UiO) na Noruega e é investigador de conflitos no Centro de Estudos Internacionais (CEI) do Instituto Universitário de Lisboa, Portugal. Tem um mestrado em Estudos sobre o Desenvolvimento pela School of Oriental and African Studies (SOAS) da University of London, assim como um diploma de pós-graduação em estudos avançados sobre África e uma licenciatura em Gestão, ambos pelo Instituto Universitário de Lisboa.

Resumo

Este artigo apresenta a tradição de Investigação da Paz behaviorista “não-normativa” com dois objetivos. Um objetivo é posicionar esta área de investigação em relação a outras áreas de investigação próximas. A especificidade da Investigação da Paz é: a variável dependente de paz e conflito quando comparada com a Ciência Política e Relações Internacionais; a preocupação normativa com as causas da guerra quando comparada com os Estudos Estratégicos, e; a rejeição da “utilidade prática” e controlo da normatividade quando comparada com os Estudos para a Paz (definido como investigação da paz, educação e ação para a paz) e Resolução de Conflitos. Adicionalmente a Investigação da Paz é aqui considerada como uma sub-área dos Estudos de Segurança Internacional. O segundo objetivo do artigo é apresentar a história da Investigação da Paz. Desde a sua criação nos anos 1950s como uma alternativa aos Estudos Estratégicos e um enfoque na guerra entre Estados, a Investigação da Paz teve dois períodos de definição. Um período no final dos anos 1960 caracterizado como a “revolução socialista” com a conceptualização da paz (positiva) como mais do que a ausência da guerra e um desafio para a normatividade na investigação. Um segundo período nos anos 1980 com o alargamento do objeto de análise aos conflitos intra-Estado e a paz liberal e a emergência de outras ciências sociais dedicada ao estudo de temáticas da, ou próximas da, Investigação da Paz, de uma forma abrangente definidas como segurança, algumas adotando uma abordagem normativa na investigação. A comunidade epistemológica da Investigação da Paz manteve a abordagem behaviorista apesar destes desafios normativos e a sua especificidade e unidade é muito devido ao seu método de investigação.

Palavras-chave

Normatividade; Estudos para a Paz; Estudos da Paz e Conflito

Como citar este artigo

Sousa, Ricardo Real P. (2017). "Genealogia da investigação da paz behaviorista". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 8, N.º 1, Maio-Outubro 2017. Consultado [online] em data da última consulta, <http://hdl.handle.net/11144/3030>

Artigo recebido em 12 de Dezembro de 2016 e aceite para publicação em 26 de Fevereiro de 2017





GENEALOGIA DA INVESTIGAÇÃO DA PAZ BEHAVIORISTA

Ricardo Real P. Sousa

Introdução¹

Este artigo apresenta mais de sessenta anos de evolução da Investigação da Paz com dois objetivos. O primeiro é identificar mudanças significativas no que a Investigação da Paz investiga e como é investigada. Para tal a Investigação da Paz é definida de acordo com a abordagem behaviorista o que determina também a estrutura do artigo². Partilhamos a perspetiva de King et al. (1994) que caracteriza a investigação como a prática de inferências descritivas ou explicativas com base em informação empírica; o uso de métodos explícitos, codificados e públicos para produzir e analisar dados cuja fiabilidade pode ser verificada; que é incerta nas suas conclusões, no sentido em que métodos quantitativos e qualitativos são necessariamente imperfeitos; e determinada pelo seu método, em que “a unidade de todas as ciências consiste unicamente no seu método, não no seu objeto de estudo” (Pearson, 1892, p. 16). Estas características minimizam o preconceito ou influências do investigador no conhecimento produzido.

Existem três períodos decisivos na Investigação da Paz³. Inicia-se no final da década de 50 do século XX em consequência da revolução behaviorista caracterizada por um enfoque nas causas dos conflitos violentos entre Estados (conflito mortal normalmente associado à guerra) investigado através de uma abordagem behaviorista com uma predominância da Ciência Política.

No final dos anos 60 a paz é conceptualizada como sendo mais do que a ausência de guerra, distinguindo a guerra (conflito violento) da paz negativa (a ausência de conflito violento mas onde existe conflito não violento) e da paz positiva (a remoção da violência cultural e estrutural, ausência de conflito violento e não violento e a existência de mecanismo não violentos para a resolução de conflitos) (Galtung J. , 1969). Este é um período em que se reclama o uso de abordagens normativas na investigação e que foi

¹ Gostaria de agradecer comentários de Luís Moita, Carlos Branco e dois revisores anónimos, quaisquer erros são da minha responsabilidade. O termo genealogia é aqui utilizado como o estudo da origem e desenvolvimento da Investigação da Paz e não no sentido da análise geneológica de Michel Foucault que o define como uma perspetiva histórica e método de investigação com uma subjacente crítica do presente (Foucault, 1997).

² Ver David Easton (1965) para uma definição clássica da abordagem behaviorista.

³ Gleditsch (2008) identifica quatro períodos na Investigação da Paz: a pré-história antes de 1959; a revolução behaviorista entre 1959 e 1968; a revolução socialista entre 1968 e 1978; os “anos selvagens” (*wilderness years*) entre 1979 e 1989; os anos posteriores ao final da Guerra Fria como da paz liberal, e; questiona se o “choque de civilizações” poderá definir a investigação desde 2001.



identificado como a “revolução socialista” (entre 1968 e 1978) (Gleditsch N. P., 2008) com uma predominância da Ciência Política e Economia.

No final dos anos 80 a Investigação da Paz alarga o seu focus para o conflito intra-Estado e a paz liberal, e é desafiada por um conjunto de novas disciplinas que investigam a paz e o conflito, ou de uma forma mais abrangente, a segurança, com distintas abordagens ontológicas e epistemológicas. De uma forma geral, desde os anos 80 que se pode fazer uma distinção entre a Investigação da Paz behaviorista, racionalista e positivista, e as novas disciplinas refletivas e pós-positivistas. Nesta fase a Investigação da Paz é multidisciplinar.

Tabela 1: Períodos da Investigação da Paz

	Finais de 1950 a finais de 1960	Finais de 1960 a finais de 1980		Desde finais de 1980s	
O que é investigado (variável dependente)	Conflito (nuclear) entre- Estados	Conflito entre-Estados	Paz positiva e negativa e violência estrutural	Conflito entre e intra Estado	Paz liberal
Como é investigado (metodologia da investigação)	Behaviorista	Behaviorista	Behaviorista e Normativo	Racionalista Positivista (behaviorista)	
Disciplinas	Ciência Política	Ciência Política e Economia		Multidisciplinar	

O segundo objetivo do artigo é identificar as principais características da Investigação da Paz relativamente a outras áreas de investigação próximas. A Investigação da Paz é distinta da Ciência Política e Relações Internacionais devido ao seu focus exclusivo da variável dependente no conflito e paz⁴. O aspeto diferenciador entre a Investigação da Paz e os Estudos Estratégicos é a normatividade⁵ da Investigação da Paz no seu focus nas causas da guerra. A distinção entre a Investigação da Paz e os Estudos para a Paz e a Resolução de Conflitos é o seu controlo da “utilidade prática” e normatividade da investigação. Finalmente é considerado que a Investigação da Paz é uma das áreas de investigação dos Estudos de Segurança Internacional.

O artigo começa por apresentar com maior detalhe esta distinção entre a Investigação da Paz em relação a outras áreas de investigação, apresentando em seguida cada um dos três períodos da Investigação da Paz identificados na tabela 1 e conclui com uma breve revisão do atual enfoque da Investigação da Paz.

Localizando a Investigação da Paz

As fronteiras académicas da Investigação da Paz são de difícil delimitação, principalmente em relação a áreas muito próximas de investigação, como é caso da Ciência Política,

⁴ A variável dependente é o fenómeno que está a ser investigado que é “dependente” de outros fatores que o explicam – as variáveis independentes.

⁵ Esta normatividade (valores que o investigador traz para a investigação) é na escolha da pergunta de investigação e não no método, que é neutro. Desta forma é distinta da normatividade da “revolução socialista” ou do pós-positivismo e refletivismo, como veremos mais à frente, que são mais críticos e refletivos onde o investigador assume os seus valores e preferências, tanto na pergunta de investigação com no método.



Relações Internacionais, Estudos Estratégicos, Estudos de Segurança Internacional, Estudos para a Paz e Resolução de Conflitos.

Figura 1: Localização da Investigação da Paz⁶



A Ciência Política é a disciplina central, com um enfoque na política: o exercício do poder dentro e entre Estados. Mas é na sua sub-disciplina de Relações Internacionais, também referida como Política Internacional, que a primeira disciplina académica é criada com o objetivo de investigar sistematicamente o exercício do poder entre Estados, em particular para identificar as causas do conflito e as possibilidades da paz. A cátedra Woodrow Wilson criada em 1919 é um marco de referência no estabelecimento das Relações Internacionais como uma disciplina académica. A Investigação da Paz é uma sub-disciplina das Relações Internacionais que surge nos anos 50 para ser um pensamento alternativo à área de investigação dominante de Estudos Estratégicos⁷.

Tanto a Ciência Política, as Relações Internacionais e a Investigação da Paz são multidisciplinares, têm abordagens epistemológicas semelhantes, reconhecem agência tanto ao Estado como a atores não estatais, podem usar o mesmo leque de níveis de análise (níveis micro, macro e meso) e partilham os mesmos temas (economia, política, governação global, terrorismo, organizações internacionais, entre outros).

O principal elemento diferenciador da Investigação da Paz em relação à Ciência Política e Relações Internacionais é a variável dependente, mesmo que a Investigação da Paz tenha variadas conceptualizações e indicadores (*proxies*) de paz e conflito. Em Ciência Política e Relações Internacionais podem existir outras variáveis dependentes, tais como finanças e economia, desenvolvimento, sustentabilidade, ambiente, justiça, ética, sociedade civil ou democracia. Uma distinção adicional é o fato de a Ciência Política se concentrar em processos intra-estatais e que as Relações Internacionais se concentrar em processo inter-estatais enquanto a Investigação da Paz aborda ambos os processos entre-Estados e intra-Estados.

O âmbito de temáticas de dois jornais de referência da Investigação da Paz são ilustrativos deste enfoque. A chamada de trabalhos do *Journal of Conflict Resolution* (JCR) sediado nos Estados Unidos da América (EUA) procura artigos sobre "as causas e

⁶ Porque os Estudos para a Paz e a Resolução de Conflitos também são caracterizados pelas perguntas que definem os Estudos de Segurança Internacional, estas duas áreas de investigação são representadas como parte dos Estudos de Segurança Internacional.

⁷ Ver Viotti e Kauppi (2012) e Dunne et al. (2013) para uma revisão das teorias de Relações Internacionais.



soluções para todo o espectro de conflito humano...[com um enfoque no] conflito entre Estados e nos Estados, mas também que explorem a variedade de conflito inter-grupal e inter-pessoal que possam ajudar a compreender o problema da guerra e da paz”⁸. A chamada de trabalhos do Journal of Peace Research (JPR) com sede na Europa procura artigos com “um enfoque global sobre conflito e pacificação [...] encoraja alargadas conceptualizações de paz mas com um enfoque nas causas da violência e resolução de conflitos”⁹.

Os Estudos Estratégicos emergem no período posterior à Segunda Guerra Mundial baseados numa abordagem clássica realista dos estudos da guerra, estratégia militar e geopolítica. O principal ator é o Estado e o principal objetivo de um estadista é assegurar, através da diplomacia ou dos meios militares, a sobrevivência do Estado – a sua soberania. A principal ameaça ao Estado não é interna mas externa e surge em resultado dos Estados existirem num sistema anárquico onde não existe uma autoridade supra-estatal para regular os interesses dos Estados quando estes estão em choque.

No início, a Investigação da Paz partilhava muitas das características dos Estudos Estratégicos, em particular o seu enfoque nos conflitos entre-Estados e a abordagem behaviorista. A principal distinção entre os dois são os diferentes pressupostos normativos. A preocupação dos Estudos Estratégicos é um Estado alcançar a vitória ou evitar a derrota, se necessário através do uso da força militar, enquanto a preocupação da Investigação da Paz é identificar as causas do conflito¹⁰. No início a componente da Investigação da Paz que investiga a paz é influenciada pelo Marxismo e suas preocupações com a injustiça social estrutural, que viria a ser substituída por uma influência da tradição liberal com a teoria da paz democrática.

Tabela 2: Investigação da Paz e outras áreas de estudo próximas

Estudos Estratégicos (a partir dos anos 1950)	Investigação da Paz (a partir dos anos 1950)	Estudos para a Paz (a partir dos anos 1970)	Outras ciências sociais (a partir dos anos 1980)
Teoria dos jogos, modelos formais, matemática	Principalmente economia e política mas igualmente outras ciências sociais Construtivismo convencional a partir dos anos 1980	Sociologia, psicologia, antropologia, política, economia, resolução de conflitos, transdisciplinar	Construtivismo crítico, Escola de Copenhague, estudos críticos, feminismo, Segurança humana, estudos estratégicos, pós-colonialismo, pós-estruturalismo
Como vencer ou não perder a guerra?	Quais são as causas da guerra?	Como transformar a guerra em paz positiva através da investigação, educação e ação?	Que formas de relações de poder existem (e como as superar)?
Não normativo, positivista, racionalista		Normativo, pós-positivista, refletivo, investigação através da ação participativa	Normativo, pós-positivista, refletivo
Enfoque na explicação do fenómeno de forma a poder prevê-lo e controlá-lo		Enfoque na compreensão e reconstrução do fenómeno, sua crítica e transformação ou restituição e emancipação	

⁸ <http://jcr.sagepub.com/> consultado a 5 de Setembro 2016.

⁹ <http://jpr.sagepub.com/> consultado a 5 de Setembro 2016.

¹⁰ Por isso se pode referenciar esta área de “Investigação da Paz” em vez de “Investigação da Paz e Conflito”.



Estudos de Segurança Internacional (ou estudos de segurança) é uma das áreas de reflexão das Relações Internacionais que surge após a Segunda Guerra Mundial, caracterizado por três aspetos inovadores: uma mudança conceptual do enfoque na guerra e defesa para a segurança (alargando o leque de assuntos políticos abordados); uma preocupação com os assuntos da Guerra Fria e em particular as armas nucleares; e a importância de outras ciências civis não-militares (física, economia, sociologia ou psicologia) nos estudos da guerra agora definida como segurança.

Durante as primeiras décadas da Guerra Fria, os Estudos da Segurança Internacional são distintos das Relações Internacionais pelo seu enfoque no uso da força tal como configurado nos Estudos Estratégicos. Desde o final dos anos 1960 a agenda dos Estudos de Segurança Internacionais é alargada e a segurança é crescentemente não só uma questão política e militar sobre o uso da força mas também relacionada com a economia, o ambiente e a sociedade. Desde esta altura a principal distinção entre os Estudos de Segurança Internacional e as Relações Internacionais é o seu enfoque no conceito de segurança (Buzan e Hansen, 2009).

Buzan e Hansen (2009) identificam quatro questões estruturantes dos Estudos de Segurança Internacional: privilegia-se o Estado como objeto de referência?; incluem-se ameaças internas assim como ameaças externas?; alarga-se a segurança além do setor militar e o uso da força?, e considera-se a segurança como indissociavelmente ligada às dinâmicas de ameaça, perigos e urgência?

Todas estas questões estão alinhadas com as questões da Investigação da Paz. Definidos desta forma os Estudos de Segurança Internacional são "um rótulo abrangente que inclui trabalho de investigadores que se referenciam como fazendo [...] 'investigação da paz', ou outros rótulos específicos" (Buzan e Hansen, 2009, p. 1).

Desta forma a Investigação da Paz é uma das áreas dos Estudos da Segurança Internacional juntamente com outras abordagens ao tema da segurança.

A Investigação da Paz é também conceptualizada associada intrinsecamente com a ação e a educação para a paz, uma tríade designada como Estudos para a Paz, definidos como relacionados com

"a condição humana em geral, preocupada com a nossa satisfação (fullfillment) (...) como seres humanos através da paz positiva, e a redução do sofrimento (...) através da paz negativa, indiferentemente de como as cadeias causais ou círculos e espirais, ou outros aspetos (or what not), giram ou traçam as suas formas através dos humanos multifacetados" (Galtung J. , 2010, p. 24).

Os Estudos para a Paz podem ser caracterizados por serem: transdisciplinares, ao integrar diferentes disciplinas das ciências sociais (por exemplo sociologia, psicologia social, ciência política, economia); trans-nível por relacionarem os níveis de análise micro, meso, macro e mega; trans-fronteiras, por nenhuma região geográfica ou sistema dever



ser dominante; empírico mas igualmente crítico e construtivo de soluções; e, prático, implementado pelo investigador/praticante (Galtung J. , 2010; Galtung J. , 2008)¹¹.

As origens dos Estudos para a Paz podem ser simbolicamente associadas com o pioneiro trabalho de Johan Galtung iniciado em 1958, apesar de trabalho normativo sobre a paz e sua promoção ter ocorrido anteriormente, em particular em trabalho académico e de acção religiosa.

Investigadores e praticantes dos Estudos para a Paz podem realizar investigação experimental participativa que “afirma o valor essencial do conhecimento prático ao serviço da prosperidade humana” (Heron & Reason, 1997, p. 1) e têm um compromisso com a emancipação transformativa para a realização do potencial humano. A ação emancipativa é realizada através de uma abordagem não-violenta, quer seja com base num pacifismo de princípio, tal como com Mahatma Gandhi ou Martin Luther King, como assente num pacifismo pragmático tal como identificado por Gene Sharp (1971) (Oliveira, 2016).

Os objetivos e âmbito da revista *Peace and Change* (Paz e Mudança) são ilustrativos do enfoque dos Estudos para a Paz.

“Peace and Change publica artigos académicos e interpretativos sobre a realização de uma sociedade pacífica, justa e humana. Com um enfoque internacional e interdisciplinar, a revista estabelece uma ponte entre investigadores, educadores e ativistas da paz. Publica artigos num alargado leque de assuntos relacionados com a paz, incluindo movimentos e ativismo para a paz, resolução de conflitos, não-violência, internacionalismo, assuntos de raça e género, estudos inter-culturais, desenvolvimento económico, o legado do imperialismo e a agitação pós-Guerra Fria”¹².

Alguns investigadores consideram a Resolução de Conflitos como uma sub-área dos Estudos para a Paz. De uma maneira geral a Investigação da Paz, Estudos para a Paz e Resolução de Conflitos partilham um compromisso normativo de que as soluções para as causas de conflitos devem ser encontradas através de processos e meios não-violentos – “paz por meios pacíficos” (*peace by peaceful means*): o conflito, e o conflito violento em particular, são considerados uma doença que deve ser curada, sendo que este objectivo da paz deve ser atingido também por meios não-violentos.

A Resolução de Conflitos começou aproximadamente no mesmo período dos Estudos de Segurança Internacional e da Investigação da Paz. Nos anos 50 e 60 analisa-se o conflito como sendo um fenómeno específico que ocorre nas relações internacionais, política

¹¹ Algumas organizações que combinam pelo menos duas componentes da tríade de investigação, educação e ação (consultoria) são o TRANSCEND, fundado por Johan Galtung, a *Transnational Foundation for Peace and Future Research* e a INCORE.

¹² [http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/\(ISSN\)1468-0130/homepage/ProductInformation.html](http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/(ISSN)1468-0130/homepage/ProductInformation.html) consultado a 27 de Setembro 2016.

A revista *Peace and Conflict Studies* (Estudos da Paz e Conflito) também se define com a mesma orientação da definição aqui utilizada de Estudos para a Paz.



doméstica, relações industriais, comunidades, famílias e indivíduos¹³. A investigação e prática na Resolução de Conflitos é realizada pelos, ou muito mais próxima dos, atores dos processos políticos, frequentemente em longas sessões de trabalho de resolução de problemas ou iniciativas de mediação. Desde a sua origem que a Resolução de Conflitos se define como multinível, multidisciplinar, multicultural, analítica e normativa, teórica e prática (Ramsbotham, Woodhouse, & Miall, 2011).

Os fundamentos práticos e normativos dos Estudos para a Paz e Resolução de Conflitos, com vista à transformação da guerra numa paz sustentável, estão em tensão com as preocupações académicas behavioristas sobre o método de investigação científico. Investigadores e ativistas da paz e conflito viriam a ficar divididos sobre estes assuntos durante a “revolução socialista”. Investigadores behavioristas da Investigação da Paz reconhecem que a investigação académica deve ser relevante para o mundo contemporâneo mas ao mesmo tempo consideram que o conhecimento só pode ser alcançado seguindo procedimentos científicos muito específicos que garantam a objetividade e que não podem ser comprometidos pela praticabilidade ou aplicabilidade do conhecimento. De uma forma geral o enfoque destes investigadores é em identificar as causas da guerra primeiramente como um contributo para o conhecimento e somente depois com uma preocupação pelo seu uso subsequente em política pública. Nos primeiros anos do JPR existia um requisito para que os artigos tivessem uma seção final com recomendações políticas, mas esse requisito foi descartado pois essas recomendações tinham pouca relevância na medida em que não eram o enfoque do artigo mas um seu sub-produto (Wiberg, 2005). Adicionalmente os investigadores behavioristas da Investigação da Paz consideram que considerações normativas sobre o que é bom ou mau devem estar circunscritas, se existentes, à escolha do objeto de estudo – a pergunta de investigação – e que o processo de investigação deve ser neutro de influências políticas. Finalmente, os investigadores da Investigação da Paz optam por uma multidisciplinaridade que segue os métodos de investigação científicos estabelecidos em cada disciplina, em vez de adotarem a transdisciplinariedade proposta pelos Estudos para a Paz.

Investigadores (e praticantes) normativos dos Estudos para a Paz e Resolução de Conflitos consideram que uma pessoa nunca pode ser politicamente neutra e que julgamentos de valor sobre o que é bom ou mau estão subjacentes não só na pergunta de investigação mas também no processo de investigação. Adicionalmente, porque o investigador necessariamente tem os seus próprios valores, este tem uma certa responsabilidade pelas implicações práticas da sua investigação. Desta forma o investigador é moralmente obrigado a ser prático, o que pode significar desenvolver recomendações políticas e, em alguns casos, executar/implementar política.

É esta orientação normativa da investigação e a sua aplicabilidade ou praticabilidade que mais distingue os Estudos para a Paz e Resolução de Conflito da Investigação da Paz. Ver a tabela 3 para um sumário dos aspetos diferenciadores da Investigação da Paz.

¹³ Para uma apresentação da evolução da Resolução de Conflitos ver Kriesberg (2009) e Ramsbotham, Woodhouse, e Miall (2011).



Tabela 3: Aspetos diferenciadores da Investigação da Paz

	Investigação da Paz	Ciência Política / Relações Internacionais	Estudos Estratégicos	Estudos de Segurança Internacional	Estudos para a Paz	Resolução de Conflitos
O que é estudado						
Paz e Conflito	x	x	<u>x</u>	x	x	x
Outro focus		<u>x</u>				
Como é estudado						
Neutro/objetivo	x	x	x	x		x
Normativo/subjetivo		x		x	<u>x</u>	x
Prática					x	<u>x</u>

Nota: Neutro/objetivo significa que o enfoque da investigação é "como é que as coisas são". Normativo/subjetivo significa que o enfoque da investigação é "como é que as coisas deviam ser". As cruces sublinhadas identificam os aspetos diferenciadores em relação à Investigação da Paz. Para os Estudos Estratégicos a cruz com um ponto em "Paz e Conflito" refere-se aos diferentes pressupostos de investigação da mesma variável dependente. Seguimos a definição dos Estudos de Segurança Internacional de Buzan e Hansen (2009).

Finais dos anos 1950 até aos finais dos anos 1960

O início da Investigação da Paz está associado ao desenvolvimento de uma comunidade epistemológica de investigadores nos EUA e Europa que sistematicamente estudam a paz e o conflito com uma abordagem behaviorista.

Nos anos 50 e 60 a abordagem behaviorista tem suficientes praticantes para que se considere que um "segundo grande debate" ocorre nas Relações Internacionais opondo as abordagens "tradicionalistas" às "behavioristas" ¹⁴.

Investigadores tradicionalistas seguem uma abordagem da filosofia política clássica baseada na interpretação histórica, filosofia jurídica ou teorias de causalidade baseadas em dinâmicas não observáveis da natureza humana. O investigador é considerado inevitavelmente normativo na sua investigação, utiliza essencialmente métodos qualitativos e não existem requisitos para que as teorias sejam validadas empiricamente.

Investigadores behavioristas defendem uma investigação mais objetiva, neutral (não-normativa) e empírica, que possa racionalmente explicar os comportamentos observáveis dos Estados (ou outros atores). Defendem a adopção das metodologias de investigação das ciências exatas, em particular o seu enfoque em teoria pura, quantificação e identificação de causalidade. Esta é considerada a "revolução científica" que teve expressão também nas correntes Realistas e Liberais das Relações Internacionais assim como na Investigação da Paz.

Um dos desenvolvimentos teóricos da abordagem behaviorista foi conceptualizar três níveis de análise na identificação das causas da guerra: o indivíduo, o Estado-nação e o sistema internacional (Waltz K. N., 1959; Singer, 1961).

"O nível do indivíduo tem o enfoque principal na natureza humana e nos líderes políticos individuais, seus sistemas de crenças, processos psicológicos, Estados emocionais e personalidades. O nível do Estado-nação (ou nacional) inclui fatores

¹⁴ A principal referência deste debate são as críticas ao behaviorismo por Bull (1966) e a sua defesa por Kaplan (1966).



como o tipo de sistema político (autoritário ou democrático, e suas variantes), a estrutura da economia, a natureza dos processos políticos, o papel da opinião pública e grupos de interesse, etnicidade e nacionalismo, e a cultura política e ideologia. O nível do sistema inclui a estrutura anárquica do sistema internacional, a distribuição de poder económico e militar entre os Estados principais no sistema, padrões de alianças militares e comércio internacional, e outros fatores que constituem os ambiente externo de todos os Estados” (Levys, 2011, p. 14).

A comunidade epistemológica da Investigação da Paz é principalmente ocidental (América do Norte, Europa Ocidental e Japão) com duas iniciativas de referência a surgirem em Michigan, nos EUA, e em Oslo, na Noruega¹⁵.

Na Universidade de Michigan, em 1957, Kenneth Boulding e um grupo de académicos fundam o *Journal of Conflict Resolution* (JCR) (Revista de Resolução de Conflitos)¹⁶ com um enfoque multidisciplinar e empírico; em 1959 criam o Center for Research on Conflict Resolution (*Centro para a Investigação da Resolução de Conflitos*), e em 1964 iniciam o projeto Correlates of War (COW) dirigido por J. David Singer e Melvin Small, com o objetivo de sistematicamente recolher dados sobre conflitos entre-Estados e extra-sistémicos¹⁷. O projeto COW seria uma referência para muito do trabalho empírico na área de conflito que foi desenvolvido desde então.

Na Noruega, o Peace Research Institute Oslo (PRIO) (*Instituto de Investigação da Paz em Oslo*) é fundado em 1959 e o *Journal of Peace Research* (JPR) (revista de Investigação da Paz) é criado em 1962. Johan Galtung é um dos principais fundadores de ambas as iniciativas e o seu trabalho a partir dos anos 60 iria reconceptualizar a “paz” de uma forma que se pode considerar preconizadora do primeiro desafio à Investigação da Paz e ao nascimento dos Estudos para a Paz.

A escolha de “Conflito” em Michigan e “Paz” em Oslo reflete uma controvérsia existente relativamente à palavra “Paz”. Não só movimentos para a “Paz” eram vistos na altura como protegendo os interesses soviéticos, mas “Paz” era percebida como dissociada da política pura dos conflitos. Institutos estabelecidos desde então irão optar por um enfoque na paz e/ou conflito, frequentemente identificado no seu nome.

Finais dos anos 1960 até aos finais dos anos 1980

Em 1969 Johan Galtung redefine o conceito de paz positiva e paz negativa (propostos em 1964) para apresentar o conceito distintivo de violência estrutural. A paz negativa é definida como a cessação da violência direta (guerra que resulta do conflito violento preconizado por atores), enquanto a paz positiva é definida como a remoção de violência estrutural, um conceito próximo da injustiça social onde a violência não é preconizada por atores mas resulta da estrutura do sistema social. Inicialmente aplicada à

¹⁵ Para uma mais detalhada revisão das iniciativas institucionais desta área ver Buzan e Hanse (2009).

¹⁶ Inicialmente baseado no Center for Advanced Studies in Behavioural Sciences (*Centro para Estudos Avançados em Ciências Comportamentais*) estabelecido em Stanford em 1954. A partir de 1971 a revista é domiciliada na Universidade de Yale.

¹⁷ A base de dados de conflitos entre-Estados é publicada pela primeira vez em 1972. Trabalho anterior de recolha de dados quantitativos sobre conflito dependeu de iniciativas individuais, como foi o caso de Sorokin (1937), Wright (1942) e Richardson (1960). Conflito extra-sistémico refere-se à guerras coloniais de independência.



desigualdade económica, a violência estrutural viria a ser associada também à violência em sistemas sociais e culturais. Adicionalmente, concretizar a paz positiva não significa unicamente a cessação do conflito mas também a gestão de conflito por meios não-violentos.

Tabela 4: Paz Positiva, Paz Negativa e Guerra

Paz Positiva	Paz Negativa	Guerra
Conflito não-violento	Conflito não-violento	Conflito violento
Justiça social	Violência estrutural	Violência direta

Fonte: adaptado de Pfetsch e Rohloff (2000, p. 382)

Existe uma importante alteração conceptual do tradicional enfoque no conflito para um enfoque nas condições da paz. O objeto de referência é alterado para coletividades humanas (em vez de Estados) permitindo uma análise de conflitos não só entre-Estados mas igualmente ao nível intra-Estado e trans-estatais. Adicionalmente o enfoque não é só no setor militar mas também no setor económico como fontes de violência. Esta conceptualização estabelece uma ligação entre a tradição Idealista do Liberalismo clássico e a tradição Marxista (Buzan & Hansen, 2009) e foi rotulada como a “revolução socialista” na Investigação da Paz (Gleditsch N. P., 2008).

O conceito da paz negativa é criticado por ainda ser definido em oposição ao conflito (como a negação do conflito) e por ser de uma natureza menos urgente que a guerra, enquanto o conceito de “violência estrutural” da paz positiva é criticado por ser demasiado abrangente e vagamente definido (Boulding, 1977)¹⁸.

O conceito de violência estrutural foi “uma ferramenta académica para mudar o enfoque da exclusiva atenção no conflito Este-Oeste para uma maior atenção ao conflito Norte-Sul” (Gleditsch, Nordkvelle, & Strand, 2014, p. 148). Esta mudança reflete o que eram as preocupações Europeias na pós-Segunda Guerra Mundial que se alteram da reconstrução económica e crescimento para, nos anos 60, se focarem em questões de justiça, autonomia e igualdade, também em relação ao mundo pós-colonial (Kriesberg L., 2009). Este período político é muitas vezes referido como “1968”, caracterizado pela guerra americana no Vietname, a invasão da Checoslováquia pela União Soviética e movimentos da sociedade civil, em particular os protestos estudantis nos EUA, Europa e alguns países de Leste (Wiberg, 2005).

Os académicos que seguiram esta abordagem estão essencialmente localizados na Europa, identificados como a abordagem maximalista ou estruturalista europeia, com alguma investigação a procurar operacionalizar a “violência estrutural” de forma a poder ser validada empiricamente, entre outros por Wallesteen (1973) na sua investigação sobre as estruturas de comércio e estruturas de guerra (Wiberg, 2005). Na América do Norte académicos mantêm um enfoque na investigação das (causas das) guerras, identificados como a abordagem pragmática.

O alargamento do objeto de análise seria refletido no JCR e JPR. O JPR alarga o seu âmbito em 1973 para não só tratar os assuntos relativos à guerra entre-Estados e nuclear (dissuasão e desarmamento) mas também justiça, desigualdade, dignidade humana,

¹⁸ O conceito de violência estrutural seria aplicado a diversas áreas: estudos do desenvolvimento, imperialismo, conflito doméstico, ambiente, direitos humanos e exploração económica (Buzan & Hansen, 2009).



equilíbrio ecológico e conflito intra-Estado (Russett & Kramer, 1973). Muitos dos artigos do JPR nos anos 70 e 80 são sobre a violência estrutural e a paz positiva (Gleditsch, Nordkvelle, & Strand, 2014).

A violência estrutural é também uma mudança epistemológica preconizada por Galtung, abandonando a sua inicial orientação não-normativa, behaviorista e empírica que “procura a invariância”, preocupada com “o que é a realidade” (que utiliza até 1958), adoptando uma orientação normativa de “quebrar a invariância”, preocupada com a procura de uma outra realidade – “o potencial”. Em violência estrutural, a violência é definida como a causa da diferença entre “o potencial e o atual, entre o que poderia ser e o que é” (Galtung J. , 1969, p. 168). Este compromisso normativo é premonitório das novas abordagens epistemológicas que surgem nos anos 80 com o refletivismo e pós-positivismo, e em particular influencia diretamente os estudos feministas e a teoria crítica (Pureza, 2011).

Esta mudança epistemológica ocorre no contexto de um movimento pacifista plural, com alguns grupos influenciados pelo Marxismo (principalmente com um pendor Maoísta), que consideram o tom neutral das ciências behavioristas inaceitável (Gleditsch, Nordkvelle, & Strand, 2014). No final dos anos 60, ativistas da paz e idealistas reconhecem legitimidade às preocupações Soviéticas enquanto a escola tradicional de Relações Internacionais e investigadores da Investigação da Paz se focam na manutenção das democracias liberais. Tanto nos EUA como na Europa ocorre um debate sobre a possibilidade do uso do conflito aberto violento para situações em que grupos marginalizados desafiam o *status quo* na procura de uma paz mais justa e permanente, inspirados no Marxismo-Leninismo revolucionário (Rogers & Ramsbotham, 1999). Para alguns o uso da violência está em contradição com o que significa a Investigação da Paz, a transformação da guerra em e por processos políticos não-violentos, mesmo que só alcançando a paz negativa. A violência estrutural Norte-Sul foi o compromisso não-violento proposto neste debate, característico do Marxismo social-democrata evolutivo¹⁹.

O desafio normativo divide os investigadores sobre a paz e conflito até aos dias de hoje em duas comunidades epistemológicas com pouca fertilização cruzada. Investigadores positivistas não-normativos (que seguem a tradição behaviorista), neste artigo pertencentes à Investigação da Paz, estão mais associados com a Peace Science Society (*Sociedade da Ciência da Paz*) (criada por Walter Isard em 1963) nos EUA e a International Studies Association (ISA) e revistas como a JPR e JCR.

Investigadores normativos e ativistas, neste artigo pertencentes aos Estudos para a Paz, estão mais associados com a International Peace Research Association (IPRA) (estabelecida em 1965) e revistas como Peace and Change, Peace Review ou Journal of Social Justice²⁰.

Apesar de ambas as abordagens terem desenvolvido programas de investigação e ensino na academia, a orientação científica da abordagem behaviorista na Investigação da Paz conduziu ao seu maior reconhecimento nos índices de avaliação de investigação

¹⁹ Para mais detalhes ver Schmid (1968).

²⁰ O momento determinante desta cisão ocorre em relação às posições assumidas por investigadores relativamente à Guerra no Vietname em duas conferências. Uma em 1968 nos EUA e outra em 1969 em Copenhaga (Gleditsch, Nordkvelle, & Strand, 2014). A seção de Estudos da Paz é criada no ISA em 1972.



científica, enquanto os Estudos para a Paz normativos são menos reconhecidos cientificamente mas mais identificados ao nível das bases, no terreno²¹.

O desafio conceptual e normativo na “revolução socialista” dos anos 70 conduz a um período de alargamento conceptual excessivo. Gleditsch (2008) caracteriza a Investigação da Paz nos anos 80 como nos seus “anos na selva” (*wilderness years*), com uma fraca metodologia e paz como qualquer coisa, um “buraco negro” onde “qualquer problema social [...] encontra um lugar legítimo na investigação da paz...” (Tromp, 1981, p. xxvii).

A partir dos finais dos anos 1980

Com o fenómeno da Guerra-Fria interiorizado e a compreensão de que a humanidade tinha aprendido a viver com a ameaça de uma guerra nuclear, nos anos 80 a Investigação da Paz é novamente desafiada. A conceptualização dominante da Investigação da Paz na Guerra Fria define os Estados como o principal objeto de referência, está principalmente preocupada com o uso da força, e o seu enfoque é nas ameaças externas que devem ser geridas através de medidas de emergência, investigado com métodos positivistas não-normativos e epistemologias racionalistas (Buzan & Hansen, 2009).

O alargamento do enfoque na Investigação da Paz nos anos 80 ocorre principalmente na natureza das ameaças, para considerar as ameaças internas juntamente às externas. Outros tipos de violência interna são investigadas como, por exemplo, a morte de civis pelas mãos dos governos, e o JPR alarga o seu âmbito para considerar o terrorismo, a repressão policial e paramilitar e a injustiça na divisão do trabalho tanto nacional como internacional. O JCR reflete o interesse nos conflitos intra-Estado para os incluir no âmbito da revista e o projeto COW publica a sua primeira base de dados de conflitos intra-Estado em 1982.

No pós-Guerra Fria o conflito intra-Estado torna-se no mais relevante tipo de conflito, com um máximo de ocorrências em 1991. Dois debates são ilustrativos do enfoque da investigação: um, sobre a iniciação da guerra civil e outro sobre a natureza da guerra.

O debate sobre a iniciação da guerra civil opõe a hipótese da viabilidade do conflito à hipótese de ressentimento de grupos. A hipótese da viabilidade sugere que as guerras civis são mais prováveis se forem financeiramente e militarmente viáveis, com fatores económicos de ganância também significativamente associados à iniciação da guerra civil (Collier, Hoeffler, & Rohner, 2009). A hipótese de ressentimento sugere que as desigualdades horizontais²² são um fator significativo para prever uma rebelião (Buhaug, Cederman, & Gleditsch, 2014), continuando uma linha de uma investigação antiga que liga conflitos a grupos étnicos.

O debate sobre a natureza da guerra civil é centrado na distinção entre “velhas” e “novas” guerras (Kaldor, 1999)²³. As guerras velhas eram feitas por exércitos regulares, relativamente a assuntos geopolíticos ou ideologia, através de batalhas que tinham como

²¹ Em 2015 o ranking de revistas da SCImago que mede a influência científica das revistas lista o JPR e JCR no primeiro quartil do ranking enquanto das três revistas normativas referidas anteriormente só a Peace Review é identificada no quarto quartil.

²² Quando a desigualdade, exclusão social e pobreza ocorrem em simultâneo com identidade ou delimitações regionais.

²³ Outras classificações incluem: guerras entre pessoas (Smith, 2005), guerras de terceiro tipo (*third kind*) (Holsti, 1996), guerras híbridas (Hoffman, 2007), privatização das guerras (Munkler, 2005) ou guerras pós-modernas (Hables Gray, 1997).



objetivo o controlo do território e eram financiadas pelo Estado. As novas guerras envolvem mais atores estatais e não-estatais (forças armadas regulares, empresas de segurança contratadas, mercenários, jihadistas, senhores da guerra, paramilitares), são travadas por questões de identidade (étnicas, religiosas ou tribais), não são caracterizadas por batalhas mas pelo controlo do território conseguido através do deslocamento das populações e financiadas por um conjunto de diferentes fontes de receita assegurada através do uso da violência (saque, pilhagem, "tributação" da ajuda humanitária, apoio das diásporas, sequestros ou contrabando de petróleo, diamantes, drogas ou pessoas) (Kaldor, 1999; 2013).

Projetos de bases de dados acompanharam estas mudanças assim como os desenvolvimentos tecnológicos de recolha de dados. Entre outros, o projeto de Minorias em Risco (*Minorities at Risk*) iniciado em 1986 por Ted Gurr, contém informação sobre grupos étnicos politicamente ativos, e a Universidade de Uppsala na Suécia desenvolveu as bases de dados de violência unilateral (*one sided violence*) em 2007²⁴ e violência não-estatal em 2012²⁵, ambas próximas das características das "novas" guerras, juntando-se à base de dados de violência baseada no Estado (intra-Estado)²⁶ lançada pela primeira vez em 2002, mais próxima do conceito de "velhas" guerras. Apesar do conflito baseado no Estado continuar a ser o mais mortífero, outros tipos de violência tornaram-se mais recorrentes. Por exemplo, existe um crescimento continuado no número de conflitos não-estatais ativos, com um rácio em relação aos conflitos baseados no Estado a crescer de 1,07 em 2011 para 1,4 em 2015 (Melander, Pettersson, & Themnér, 2016). Ver a figura 2 para uma tipologia de conflito armado²⁷.

Em resultado de novas tecnologias a codificação dos dados torna-se cada vez mais desagregada: na identificação dos atores envolvidos; geograficamente é desagregada abaixo da unidade Estado para ter referência geográfica ao nível da vila, e; temporalmente desagregando a unidade ano para o dia específico dos eventos, como é um exemplo a base de dados UCDP Georeferenced Event Dataset (GED) (Sundberg & Melander, 2013).

Figura 2: Tipologia de conflito armado



Fonte: Eck (2008, p. 35)

²⁴ Em que a violência do Estado ou grupos não-estatais têm como alvo civis.

²⁵ Em que a violência ocorre entre grupos não-estatais.

²⁶ Em que a violência ocorre entre o Estado e grupos não-estatais.

²⁷ Conflitos extra-estatais são guerras de independência colonial. Existe um conjunto de outros eventos violentos que ocorrem em conflitos não identificados nesta figura: motins, demonstrações violentas, repressão, violência indireta contra civis, crime organizado, guerras entre gangues, senhores da guerra, banditismo, assassinatos (Eck, 2008).



A agenda económica da Investigação da Paz proposta pela “revolução socialista” é parcialmente integrada nos anos 70 na disciplina Estudos do Desenvolvimento e Economia Política Internacional e a Investigação da Paz é predominantemente caracterizada pela ciência política nos anos 80 (Gleditsch N. P., 1989)²⁸.

O focus na paz na Investigação da Paz é principalmente representada pela investigação da Paz Liberal, onde é proposto que a democracia e justiça são essenciais a uma paz sustentável dentro e entre Estados. A ideia é que a democracia é mais controlada pelos cidadãos que são menos predispostos a iniciar guerras entre-Estados do que os seus líderes e que as democracias têm mecanismos pacíficos para lidar com o conflito intra-Estado. O debate sobre a teoria da paz democrática foi iniciado com a proposta que os Estados democráticos são menos propensos a entrarem em guerras uns com os outros (Doyle M. W., 1983; 1986) mas passados vinte anos as suas proposições ainda são debatidas (Doyle M. , 2005; Rosato, 2003).

De uma forma geral a Investigação da Paz sobrevive ao final da Guerra-Fria (associada com o fim do muro de Berlim em 1989) e o seu enfoque adapta-se a uma nova realidade. O JPR nos anos 90 e primeira década do século XXI foca-se nos assuntos clássicos de redução do conflito armado, apresentando investigação mais sobre guerras intra-Estado do que inter-Estados, sobre outras formas de conflito e sobre a possibilidade da paz democrática. Na primeira década do século XXI, tanto no JPR como no JCR existe uma crescente publicação de artigos sobre os temas dos direitos humanos, paz democrática e pacificação/construção da paz, e ambas as revistas continuam a publicar artigos com teoria de jogos e modelos formais. O principal enfoque continua a ser o conflito, com artigos com a palavra “conflito” a terem mais do que a média de citações, e com a palavra “paz” menos do que a média de citações dos artigos na revista JPR no ano 2000 (Gleditsch, Nordkvelle, & Strand, 2014).

Um novo debate deste período que atrai muita atenção, tanto na academia como no público em geral, é se o final da Guerra Fria significa que a agenda da paz democrática liberal se tornou no único sistema aceite (*only game in town*) ao ponto de ter sido identificado como um “momento do fim da história” (Fukuyama, 1989) ou se as causas do conflito seriam agora encontradas no “choque de civilizações” (Huntington, 1993) baseado em identidades religiosas ou culturais.

Um desenvolvimento dos anos 80 e do período pós-Guerra Fria em particular é o aumento das abordagens epistemológicas nas ciências sociais. Duas dicotomias agrupam as diferentes abordagens: os racionalistas versus refletivistas e os positivistas versus os pós-positivistas.

Kehoane (1988) propõe a distinção entre abordagens racionalistas e refletivistas. Abordagens racionalistas utilizam teorias de escolha racional para explicar o comportamento dos atores baseado nas suas preferências individuais. Refletivistas consideram que os racionalistas não identificam a importância do contexto nos processos de decisão, e que o comportamento dos atores é o produto de uma “conjuntura”: a combinação histórica dos constrangimentos materiais, padrões de pensamento social e iniciativas individuais. A abordagem refletivista tem em consideração estes fatores e

²⁸ Para uma revisão da literatura da ciência económica sobre a guerra civil ver Blattman e Miguel (2010).



considera que a aprendizagem e reflexão individual e social conduzem a mudanças nas preferências e podem mesmo determinar processos de causalidade²⁹.

Ao contrário dos racionalistas as preferências não são consideradas fixas. Os valores, normas e práticas variam no tempo e entre culturas. Desta forma é necessário ter em consideração mudanças de "consciência". "Reflexividade" na ação social significa que existe uma relação bidirecional entre causa e efeito em que nenhum fator pode ser considerado como causa ou efeito. Considera-se que existe uma necessidade não só de explicar e medir o comportamento dos atores mas também compreender o significado intersubjetivo e discursivo que influenciam as escolhas dos atores.

Lapid (1989) foca a sua análise no problema do sujeito-objeto nas ciências sociais, onde a separação entre o investigador (sujeito) e o fenómeno (objeto) é menos clara do que nas ciências exatas. Nas ciências sociais os seres humanos criam teorias sobre si mesmo e a aspiração positivista behaviorista de um investigador neutral separado do fenómeno analisado é considerada impossível de conseguir. Em alternativa Lapid destaca as abordagens pós-positivistas nas ciências sociais onde a unidade de análise são paradigmas constituídos por uma tríade do fenómeno (empírico), análise (teoria, hipóteses e explicações) e a temática (os pressupostos e perspectiva epistemológica). No centro da tríade está o cientista "social-intelectual-ético" (Hooker, 1987, p. 10; Lapid, 1989, p. 240).

Com base nestes papéis constituídos e constitutivos do cientista deve existir um enfoque nos pressupostos subjacentes na investigação: as perspetivas que os cientistas adoptam quando constroem o fenómeno. O empiricismo positivista (regularidades observáveis) é assim desafiado a diferentes níveis pelo pós-positivismo no sentido em que: a) o empiricismo deve estar subordinado às perspetivas adoptadas pelo investigador; b) as perspetivas não devem ser limitadas pela sua possível verificação; e, c) as perspetivas podem ter uma capacidade normativa de criar as realidades empíricas previstas pelas perspetivas. Esta preponderância das perspetivas sobre o empiricismo significa que a objetividade e verdade são relativas, dependentes dos paradigmas situados histórica e socialmente, das perspetivas do investigador e das diversas abordagens metodológicas que podem ser utilizadas³⁰.

As abordagens racionalistas, que utilizam a teoria de escolha racional, têm normalmente uma posição positivista – procuram mecanismos objetivos de causa-efeito que podem ser verificados empiricamente. Este é o caso dos investigadores behavioristas da Investigação da Paz. Abordagens refletivistas têm normalmente uma posição pós-positivista, mais próxima de investigadores normativos dos Estudos para a Paz.

As novas abordagens epistemológicas a partir dos anos 80 são aplicadas ao estudo da paz e conflito conduzindo ao desenvolvimento de novas áreas de investigação dentro do vasto rótulo dos Estudos de Segurança Internacional. Estudos linguísticos salientam a importância da língua e da representação discursiva do objeto em análise. O pós-estruturalismo sublinha como todos os fenómenos existem somente através de uma

²⁹ Abordagens refletivistas incluem: abordagens interpretativas baseadas na interpretação histórica e textual, abordagens materialistas histórico-social na tradição Marxista, teoria política baseada na filosofia política clássica e direito internacional.

³⁰ Este pós-positivismo relativista e pluralismo metodológico colocam em questão a visão de progresso científico de Thomas Kuhn (Kuhn, 1962) onde as revoluções científicas conduzem à adopção de novos (melhores) paradigmas que substituem os paradigmas antigos. Em alternativa o pós-positivismo considera a existência de uma diversidade de paradigmas igualmente legítimos.



representação discursiva que é permeada por relações de poder. A teoria feminista, que surge nos anos 80 inspirada nos movimentos de libertação femininos dos anos 60 e 70, explora a dinâmica do patriarcado. A teoria crítica é herdeira da abordagem normativa proposta por Galtung na “revolução socialista” (Pureza, 2011). Em particular, os estudos críticos de segurança desafiam o entendimento da segurança dos realistas baseados no setor militar, Estado e jogos de soma nula, que deve ser substituído por um projeto de emancipação humana (Collective, 2006). O construtivismo (convencional e crítico) sublinha o papel relevante das ideias, culturas, normas e identidades, e é adoptado pelos Estudos Críticos de Segurança e pela Escola de Copenhague. Os pós-colonialistas salientam as relações de poder entre o “Ocidente e o resto” e partilham a tradição Marxista no conceito de “violência estrutural”. A segurança humana alarga o conceito de “violência estrutural” ligando segurança ao desenvolvimento (Collective, 2006). A Escola de Copenhague identifica a existência de um processo de “securitização” em que um ator constitui através do discurso um determinado assunto, outro ator ou fenómeno em uma ameaça para um determinado “objeto de referência” (*referent object*) (Estado, sociedade, indivíduo). Com excepção do construtivismo convencional as novas abordagens, em maior ou menor medida, têm em comum um compromisso normativo na sua investigação: expor as relações de poder e identificar uma paz mais justa e humana³¹.

Estes desenvolvimentos epistemológicos também tiveram uma influência na Investigação da Paz, principalmente no que se refere à segurança do ser humano ao nível da sociedade, grupos e indivíduos (não só o Estado). Estas influências localizam-se no seu focus no conflito intra-Estado e assuntos como etnicidade, a morte de civis pelas mãos dos governos, violência não-estatal e, em alguns casos, o estudo da segurança dos indivíduos, possibilitado pela existência de dados desagregados.

O mais significativo acontecimento desde o final da Guerra Fria são os ataques a 11 de Setembro de 2001 que tiveram um impacto na agenda dos Estudos Estratégicos, Estudos de Segurança Internacional e Investigação da Paz, mesmo que parte das suas agendas de investigação tenha continuado inafetada. O impacto ocorre na centralidade do Estado e pressupostos de racionalidade ao se questionar a relevância das redes de atores não-estatais. Politicamente habilitou as perspetivas realistas Ocidentais de segurança próximas às preocupações dos Estudos Estratégicos em detrimento de um liberalismo internacional. Reabre também o debate sobre o uso da força, reforçando o debate dos anos 90 sobre a transformação da guerra e das técnicas de combate, e conduz a maiores preocupações com a proliferação nuclear. Em particular, a política externa dos EUA (e dos países pertencentes à coligação envolvida na guerra no Iraque) foi escrutinizada pelos investigadores pós-estruturalistas, feministas e pós-coloniais com um enfoque nas conceptualizações discursivas da segurança e nas novas tecnologias militares Ocidentais. Muitos dos assuntos da agenda de investigação continuam inalterados: as causas da

³¹ No construtivismo convencional a agência (*agency*) para a ordem e a paz está muito associada ao Estado (o seu principal objeto de referência) com um reconhecimento limitado da agência de instituições ou indivíduos, e adopta uma epistemologia de um “positivismo suave” (*soft-positivism*). Desta forma o construtivismo convencional é um caso excepcional de uma abordagem refletiva que é positivista. O construtivismo convencional está preocupado com a explicação da ligação entre a construção social da identidade (frequentemente associada com grupos etnolinguísticos), a mobilização política dessa identidade e a violência civil (Sambanis, 2002). O construtivismo crítico coloca a agência em coletividades (o principal objeto de referência) e adopta uma epistemologia narrativa e sociológica pós-positivista.



guerra, segurança regional, política de grandes potências, tecnologia militar, ou assuntos clássicos como a corrida ao armamento e dissuasão (Buzan & Hansen, 2009).

Nos anos 90 a institucionalização da Investigação da Paz continua e, de uma forma geral, a maioria dos institutos sobrevive ao fim da Guerra Fria. A Investigação da Paz é agora caracterizada por uma vasta rede de investigadores, escolas e revistas com um elevado grau de especialização teórica e epistemológica.

Conclusão

A Investigação da Paz teve dois desafios epistemológicos, a “revolução socialista” e as abordagens refletivistas e pós-positivistas, e perdura após o final da Guerra Fria. Nos seus sessenta anos de existência a Investigação da Paz conserva a abordagem behaviorista mas adapta o seu objeto de análise e evolui nos seus métodos de forma a investigar desenvolvimentos no fenómeno de estudo e tecnológicos.

No início do novo século o conflito é essencialmente ao nível intra-estatal mas, de uma forma geral, o mundo tem mais paz do que no século anterior, uma paz baseada no modelo liberal (Gleditsch N. P., 2008).

A investigação behaviorista da Investigação da Paz, ilustrada pelo JPR, caracteriza-se: pela multidisciplinaridade (envolvendo ciências como a política, economia, sociologia ou geografia); por unidades de análise mais desagregadas ao nível do tempo, espaço, instituições, atores ou assuntos; por utilizar modelos de previsão; por ser significativamente empírica, valorizando a quantificação; e, preocupada com a transparência científica, utiliza políticas de replicação (Gates, 2014).

A análise de conflitos inter-Estado tem, em alguns casos, adoptado uma estratégia de investigação com modelos múltiplos (teoria de jogos com estudos de caso e testes quantitativos) e adicionou ao nível sistémico de análise o nível diádico da interação entre Estados incorporando variáveis ao nível social (por exemplo tipos de regime, segurança política de elites ou opinião pública) para explicar processos de decisão. Teorias de conflito internacional tornaram-se mais complexas devido: às dificuldades em identificar o nível de análise apropriado; aos desenvolvimentos em modelos da teoria dos jogos, em particular os que incorporam informação incompleta; a utilizarem sequenciamento nos processos de decisão que conduzem à guerra; e à necessidade de lidar com problemas de endogeneidade (Levy J. S., 2000).

A investigação com a Paz como objeto de análise tem estado menos presente na Investigação da Paz, com excepção dos estudos sobre a paz liberal, paz democrática e paz capitalista. A investigação foca-se nas causas, duração e terminação das guerras civis, reconstrução pós-conflito, golpes de Estado, violência setária, repressão política e crime. Estas análises utilizam métodos de análise estatística mais sofisticados e níveis de análise mais desagregados.

A principal característica da Investigação da Paz é a sua abordagem behaviorista não-normativa, juntamente com o seu enfoque na paz e conflito, características que continuam a congregar novos investigadores para a comunidade epistemológica.



Referências bibliográficas

- Ashcroft, B., Griffiths, G. & Tiffin, H. (2002). *The Empires Wrties Back. Theory and Practice in Post-Colonial Literatures*. London and New York: Routledge.
- Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books Inc.
- Azar, E. E. (1990). *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Cases*. Hampshire, England and Brookfield, Vermont: Dartmouth Publishing Company Limited.
- Baylis, J., Smith, S. & Owens, P. (2008). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. New York: Oxford University Press.
- Blattman, C. & Miguel, E. (2010). Civil War. *Journal of Economic Literature*, 48(1), 3-57.
- Booth, K. (1997). Security and Self: Reflections of a Fallen Realist. In K. Krause & M. C. Williams (eds.), *Critical Security Studies: Concepts and Cases* (pp. 83-119). London: UCL Press.
- Boulding, K. E. (1977). Twelve Friendly Quarrels with Johan Galtung. *Journal of Peace Research*, 47(5), 75-86.
- Buhaug, H., Cederman, L.-E. & Gleditsch, K. S. (2014). Square Pegs in Round Holes: Inequalities, Grievances, and Civil War. *International Studies Quarterly*, 58, 418-431.
- Bull, H. (1966, April). International Theory: The Case for a Classical Approach. *World Politics*, 18(3), 361-77.
- Burton, J. W. (1987). *Resolving Deep-Rooted Conflict: A Handbook*. Lanham, MD and London: University Press of America.
- Buzan, B. & Hansen, L. (2009). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B., Waeber, O. & Wilde, J. de (1998). *Security a New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Byrne, S. & Senehi, J. (2009). Conflict Analysis and Resolution as a Multidiscipline. In D. J. Sandole, S. Byrne, I. Sandole-Staroste & J. Senehi (eds.), *Handbook of Conflict Analysis and Resolution* (pp. 45-58). New York: Routledge.
- Carr, E. H. (1939). *The Twenty Year's Crisis*. New York: Harper Torchbooks.
- Collective, C. (2006). Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto. *Security Dialogue*, 37, 443-487.
- Collier, P., Hoeffler, A. & Rohner, D. (2009). Beyond Greed and Grievance: Feasibility and Civil War. *Oxford Economic Papers*, 61, 1-27.
- Cravinho, J. G. (2002). *Visões do Mundo*. Lisbon: ICS - Instituto de Ciências Sociais.
- Davidson, W. D. & Montville, J. V. (1981). Foreign Policy According to Freud. *Foreign Policy*, 45, 45-157.
- Deutsch, K. W. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- Diamond, L. & McDonald, J. (1991). Multi-Track Diplomacy: A Systems Guide and Analysis. *Iowa Peace Institute Occasional Paper 3*, Iowa Peace Institute.



- Diamond, L. & McDonald, J. W. (1996). *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*. West Hartford, CT: Kumarian Press.
- Doyle, M. (2005). Three Pillars of the Liberal Peace. *The American Political Science Review*, 99(3), 463-466.
- Doyle, M. W. (1983). Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. *Philosophy & Public Affairs*, 12(3), 205-235.
- Doyle, M. W. (1986). Liberalism and World Politics. *The American Political Science Review*, 80(4), 1151-1169.
- Duffield, M. (2001). *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. London: Zed Books.
- Dunne, T., Kurki, M. & Smith, S. (. (2013). *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. Oxford: Oxford University Press.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Eck, K. (2008). An Overview and Typology of Conflict Data: The Advantages of Data Diversity. In M. Kauffmann (ed.), *Building and Using Datasets on Armed Conflicts* (pp. 29-40). Amsterdam: IOS Press.
- Fukuyama, F. (1989, Summer). The End of History. *The National Interest* (16), 3-18.
- Galtung, J. (1959). Forsvar Uten Militærvesen. Et Pasifistisk Grunnsyn [Defense Without A Military Establishment. A Pacifist Philosophy Of Life]. Folkereisning mot krig. Oslo.
- Galtung, J. (1969). Violence, Peace and Peace Research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191.
- Galtung, J. (2008). Galtung - 50 Years with Peace Studies. (J. Oberg, Interviewer). Acedido a 10 Março 2017 em <https://www.youtube.com/watch?v=siSLNNBCA3E>
- Galtung, J. (2010). Peace Studies and Conflict Resolution: The Need for Transdisciplinarity. *Transcultural Psychiatry*, 47(1), 20-32.
- Gates, S. (2014). Journal of Peace Research 50th Anniversary Presidential Roundtable. ISA Conference. Toronto, Canada. Acedido a 1 Março 2017 em <https://www.youtube.com/watch?v=XBUCdZyrbtc>
- Gleditsch, N. P. (1989). Journal of Peace Research. *Journal of Peace Research*, 26(1), 1-5.
- Gleditsch, N. P. (2008, June 3). An Irreverent History of Peace Research. Apresentação Henrik-Steffens-Vorlesung, Universidade Humboldt de Berlim, 3 Junho 2008, Berlin.
- Gleditsch, N. P., Nordkvelle, J. & Strand, H. (2014). Peace Research - Just the Study of War? *Journal of Peace Research*, 51(2), 145-158.
- Goldstein, J. S. & Freeman, J. R. (1990). *Three-Way Street. Strategic Reciprocity in World Politics*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Hables Gray, C. (1997). *Post-Modern War: The New Politics of Conflict*. London: Routledge.
- Heron, J. & Reason, P. (1997). A Participatory Inquiry Paradigm. *Qualitative Inquiry*, 3(3), 274-294.



- Herz, J. (1951). *Political Realism and Political Idealism: A Study in Theories and Realities*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hoffman, F. (2007). *Conflict in the 21st century; The Rise of Hybrid Wars*. Arlington: Potomac Institute for Policy Studies.
- Holsti, K. J. (1996). *The State, War and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hooker, C. A. (1987). *A Realistic Theory of Science*. Albany, N.Y.: State University of New York Press.
- Huntington, S. P. (1993). The Clash of Civilizations? *Foreign Affairs*, 72(3), 22-49.
- Jackson, R. & Sorensen, G. (1999). *Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Kaldor, M. (1999). *New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.
- Kaldor, M. (2013). In Defense of New Wars. *Stability*, 2(1), 1-16.
- Kaplan, M. (1966). The New Great Debate: Traditionalism vs Science in International Relations. *World Politics*, 19(1), 1-20.
- Keohane, R. O. (1988). International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*, 32(4), 379-396.
- King, G., Keohane, R. & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kriesberg, L. (1997). The Development of the Conflict Resolution Field. In W. Zartman & L. Rasmussen (eds.), *Peacekeeping in International Conflict* (pp. 51-77). Washington, DC: United States Institute of Peace Press.
- Kriesberg, L. (2009). The Evolution of Conflict Resolution. In J. Bercovitch, V. A. Kremeniuk & I. W. Zartman (eds.) *The SAGE Handbook of Conflict Resolution* (pp. 15-32). Los Angeles: SAGE.
- Kriesberg, L., Northrup, T. A. & Thorson, S. J. (1989). *Intractable Conflicts and their Transformation*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.
- Kuhn, T. S. (1962). *The Structure of Scientific Revolution*. Chicago: Chicago University Press.
- Lapid, Y. (1989). The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era. *International Studies Quarterly*, 33(3), 235-254.
- Levy, J. (2007). Theory, Evidence, and Politics in the Evolution of International Relations Research Programs. In R. N. Lebow & M. I. Lichbach (eds.) *Theory and Evidence in Comparative Politics and International Relations*. (pp. 177-97). New York: Palgrave Macmillan.
- Levy, J. S. (2000). Reflections on the Scientific Study of War. In J. A. Vasquez (eds.) *What Do We Know About War?* (pp. 319-327). Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Levy, J. S. (2015). *Theories of War and Peace (Syllabus Political Science 522)*. Rutgers University.



- Levys, J. (2011). Theories and Causes of War. In C. J. Coyne & R. L. Mathers (eds.) *The Handbook on Political Economy of War* (pp. 13-33). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- McClintock, A. (1992). The Angel of Progress: Pitfalls of the Term "Post-Colonialism". *Social Text*, 31/32, 84-98.
- Melander, E., Pettersson, T. & Themnér, L. (2016). Organized Violence, 1989-2015. *Journal of Peace Research*, 53(5), 727-742.
- Morgenthau, H. (1948). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Knopf.
- Munkler, H. (2005). *The New Wars*. Cambridge: Polity Press.
- Oliveira, G. C. (2016). Pacifist Approaches to Conflict Resolution: an Overview of Pragmatic Pacifism. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 7(1), 3-18.
- Osgood, C. E. (1962). *An Alternative to War or Surrender*. Urbana: University of Illinois Press.
- Pearson, K. (1892). *The Grammar of Science*. London: J.M. Dent & Sons, Ltd.
- Pfetsch, F., & Rohloff, C. (2000). KOSIMO: A Databank on Political Conflict. *Journal of Peace Research*, 37(3), 379-89.
- Pureza, J. M. (2011, December). O Desafio Crítico dos Estudos Para a Paz. *Relações Internacionais* (32), 5-22.
- Ramsbotham, O., Woodhouse, T. & Miall, H. (2011). *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*. Cambridge, UK: Polity.
- Rapoport, A. & Chammah, A. M. (1965). *Prisoner's Dilemma; a Study in Conflict and Cooperation*. Ann Arbor.: Univ. of Michigan Press.
- Rapoport, A. & Dale, P. (1966, July). Models for Prisoner's Dilemma. *Journal of Mathematical Psychology*, 3(2), 269-286.
- Richardson, L. F. (1960). *Statistics of Deadly Quarrels*. Pittsburgh: Boxwood.
- Rogers, P., & Ramsbotham, O. (1999). Then and Now: Peace Research—Past and Future. *Political Studies* (47), 740-754.
- Rosato, S. (2003). The Flawed Logic of Democratic Peace Theory. *American Political Science Review*, 97(4), 585-602.
- Russett, B. & Kramer, M. (1973). New Editors for an Old Journal. *Journal of Conflict Resolution*, 17(1), 3-6.
- Sambanis, N. (2002). A Review of Recent Advances and Future Directions in the Quantitative Literature on Civil War. *Defence and Peace Economics*, 13(3), 215-243.
- Schmid, H. (1968). Peace Research and Politics. *Journal of Peace Research*, 5(3), 217-232.
- Sharp, G. (1971). *Politics of Nonviolent Action*. Porter Sargent Publishers.
- Singer, J. D. (1961). The Level-of-Analysis Problem in International Relations. *World Politics*, 14(1), 77-92.



- Smith, R. (2005). *The Utility of Force*. London: Alfred A. Knopf.
- Sorokin, P. A. (1937). *Fluctuation of Social Relationships, War and Revolution* (3). New York: American Book Company.
- Sundberg, R. & Melander, E. (2013). Introducing the UCDP Georeferenced Event Dataset. *Journal of Peace Research*, 50(4), 523-532.
- Tromp, H. (1981). Introduction: Changing Perspectives in Peace Research. In *UNESCO Yearbook of Peace and Conflict Studies 1980*. Westport, CN: Greenwood Press.
- Viotti, P. & Kauppi, M. (2012). *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond*. (5th ed.). Boston, MA: Longman.
- Wæver, O. (1995). Securitisation and Desuritisation. In R. D. Lipschutz (eds.) *On Security* (pp. 46-87). New York: Columbia University Press.
- Wæver, O. (2004). 'Aberystwyth, Paris, Copenhagen: New "Schools" in Security Theory and Their Origins Between Core and Periphery'. Paper presented at the 45th Annual Convention of the International Studies Association 17-20 March. Montreal, Canada.
- Wæver, O., Buzan, B., Kelstrup, M. & Lemaitre, P. (1993). *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Printer.
- Wallensteen, P. (1973). *Structure and War. On International Relations, 1920-68*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Wallensteen, P. (2001). *The Growing Peace Research Agenda*. Kroc Institute Occasional Paper 21, The Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. MA: Addison-Wesley.
- Waltz, K. N. (1959). *Man, the State, and War; a Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press.
- Wendt, A. (2015). *Quantum Mind and Social Science. Unifying Physical and Social Ontology*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Wiberg, H. (2005, Junho). Investigação para a Paz: Passado, Presente e Futuro. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 71, 21-42.
- Williams, P. D. (2008). Security Studies: An Introduction. In P. D. Williams (eds.) *Security Studies: An Introduction* (pp. 1-10). London and New York: Routledge.
- Wright, Q. (1942). *A Study of War*. Chicago: University of Chicago Press.

ABORDAGENS PACIFISTAS À RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: UM PANORAMA SOBRE O PACIFISMO DE PRINCÍPIOS

Gilberto Carvalho de Oliveira

gilbertooliv@gmail.com

Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Brasil). Doutor em Relações Internacionais - Política internacional e Resolução de Conflitos, Universidade de Coimbra. Seus interesses de investigação concentram-se na área dos Estudos da Paz e Estudos Críticos de Segurança, com ênfase nos seguintes temas particulares: operações de paz, crítica à paz liberal, transformação de conflitos, economia política das "novas guerras", ação estratégica não violenta, teoria da securitização, teoria crítica das relações internacionais, conflito civil na Somália.

Resumo

O artigo explora as abordagens pacifistas à resolução de conflitos dentro da sua vertente baseada em princípios, isto é, dentro da vertente que justifica a norma pacifista com base no sistema de crenças dos atores (princípios espirituais e éticos). Nesse sentido, o artigo faz um breve panorama da história das principais tradições que moldam o debate sobre o pacifismo e a não-violência, destacando, em seguida, as referências centrais do pacifismo de princípios (Mahatma Ghandi e Martin Luther King), bem como as suas principais técnicas e métodos de resolução de conflitos.

Palavras-chave

Não-violência; Pacifismo de princípios; Resolução de conflitos; *satyagraha*; Tensão criativa

Como citar este artigo

Oliveira, Gilberto Carvalho de (2017). "Abordagens pacifistas à resolução de conflitos: um panorama sobre o pacifismo de princípios". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 8, N.º 1, Maio-Outubro 2017. Consultado [online] em data da última consulta, <http://hdl.handle.net/11144/3031>

Artigo recebido em 20 de Dezembro de 2016 e aceite para publicação em 15 de Fevereiro de 2017





ABORDAGENS PACIFISTAS À RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: UM PANORAMA SOBRE O PACIFISMO DE PRINCÍPIOS

Gilberto Carvalho de Oliveira

Introdução

Os interesses, nem sempre convergentes, dos diferentes indivíduos e grupos que coexistem nas mais diversas esferas da vida política e social fazem com que os conflitos surjam como uma decorrência praticamente inevitável das relações interpessoais, intercomunitárias e interestaduais. Isto não significa que o conflito seja, necessariamente, sinónimo de agressão e violência. Embora as tentativas de superar ou resolver os conflitos envolvam, muitas vezes, o uso da força, é importante ter em mente que existem formas de lidar com a conflitualidade dentro de lógicas e abordagens alternativas. O pacifismo – ou o amplo espectro das abordagens pacifistas, conforme se pretende mostrar neste artigo – adota uma perspectiva particularmente crítica e contestadora a respeito do equacionamento do conflito através da violência. Como alternativa, as abordagens pacifistas procuram defender ativamente a paz, rejeitar o uso da força e identificar formas radicais de resolver, através de meios não violentos, os problemas gerados pela opressão política, pelas injustiças sociais e pela guerra.

Dessa perspectiva, pode-se dizer que as abordagens pacifistas se definem por uma norma essencial: *perante os antagonismos interpessoais, intercomunitários ou interestaduais, adote um comportamento social não violento*.¹ Ainda que, do ponto de vista moral, esse posicionamento pareça mais coerente e justificável do que a espiral de mortes, destruição e outros males provocados pelos conflitos violentos, a visão que prevalece na construção social dominante, pelo menos dentro da cultura ocidental, é a de que o uso da violência – e a guerra como a sua forma mais extrema de expressão – é um facto da natureza, um reflexo da luta pela sobrevivência que faz parte da essência das coisas e, como tal, um acontecimento que não se subordina a considerações de ordem moral. Mesmo quando o pensamento ocidental relativiza esse belicismo realista através da tradição da guerra justa² – introduzindo a noção de que a guerra deve ser moralmente justificável (*jus ad*

¹ Para uma discussão mais elaborada dessa norma pacifista, de um ponto de vista sociológico, ver Galtung (1959).

² A tradição da guerra justa estabelece basicamente dois conjuntos de princípios constrangedores da guerra, a fim de evitar que ela atinja proporções extremas e absolutas. O primeiro conjunto preocupa-se com a justificação moral para se recorrer à guerra (*jus ad bellum*) e envolve princípios como a necessidade de uma causa justa, a necessidade de uma autoridade legítima para decidir sobre a guerra, o compromisso com uma intenção certa, a opção pela guerra apenas como último recurso, uma expectativa razoável de que a paz seja um resultado plausível da guerra e uma expectativa geral de benefícios maior ou proporcional aos possíveis danos causados. O segundo conjunto de princípios preocupa-se com a condução da guerra,



bellum) e que, uma vez justificada, ela deve se submeter a limites e constrangimentos na aplicação da força (*jus in bello*) – a guerra não deixa de ser vista como um instrumento legítimo da razão do Estado.

Assim, se de um lado a visão realista da guerra e os constrangimentos morais introduzidos pela tradição da guerra justa ocupam as posições intelectuais e políticas dominantes, de outro lado a atitude pacifista é deixada na margem oposta desse espectro de posições, vista como uma postura idealista, como uma perspectiva ingênua e enganadora da realidade. Desse ângulo, a preferência pela não-violência é frequentemente confundida com passividade. Isto faz com que a norma pacifista pareça conceitualmente incoerente e desprovida de senso prático, uma vez que essa suposta passividade pode deixar a paz ainda mais distante ao estimular, em vez de desencorajar, a agressividade de antagonistas dispostos a intervir de forma violenta. Para grande parte dos críticos do pacifismo, portanto, o uso da força é um mal necessário, o único atalho realista para se evitar um mal maior (Alexandra 2003, p. 589). As abordagens comprometidas com a não-violência, por sua vez, procuram desafiar essa perspectiva ao mostrar que, embora os conflitos façam parte da vida social e política, a violência pode ser evitada e que os meios pacíficos podem ser convertidos em instrumentos ativos de ação política (Björkqvist 2009). Defendendo atitudes como os protestos, os bloqueios, a não-cooperação, a desobediência civil e um leque de outros meios não violentos para superar os conflitos, tais abordagens tentam não só fazer com que as intervenções violentas percam a legitimidade e o apoio popular, mas também induzir os atores políticos violentos a adotarem atitudes mais conciliatórias e propensas ao restabelecimento do diálogo e da negociação. É nesse ponto onde reside o maior potencial de convergência entre o pacifismo e o campo da resolução de conflitos.

Essa convergência, porém, não se dá numa superfície livre de fricções. Se de um lado o senso comum tende a enxergar o pacifismo através de uma caricatura baseada em posições fundamentalistas e num fanatismo anti bélico radical, de outro lado a resolução de conflitos tenta consolidar-se como uma “ciência da paz”, buscando produzir uma base consistente de conhecimento que supere as respostas supostamente “ingênuas” e “idealistas” do ativismo pacifista. Apesar dessa tensão entre a agenda científica da resolução de conflitos e a caricatura geralmente feita do pacifismo, que oculta a complexidade e a diversidade do seu amplo espectro de posições, não se pode deixar de notar que a resolução de conflitos, enquanto disciplina acadêmica com um forte sentido prático, deve muito às tradições do pacifismo e da não-violência (Dukes 1999, p. 169; Ramsbotham, Woodhouse e Miall 2008, pp. 38-39). Os ideais e o ativismo de Gandhi e Martin Luther King contra diversas formas de opressão, dominação e injustiças sociais, bem como o esforço de Gene Sharp para tipificar e sistematizar a ação não violenta têm inspirado alguns estudiosos da paz ao longo das últimas cinco décadas, provendo uma fonte alternativa de conhecimento que oferece contribuições importantes para a busca de métodos, procedimentos e mecanismos não violentos para lidar com os conflitos sociais e políticos.

Ao trazer a discussão sobre o pacifismo para dentro do campo da resolução de conflitos, alguns esclarecimentos iniciais se fazem necessários: como conceptualizar o pacifismo? O que particulariza as abordagens pacifistas dentro do campo da resolução de conflitos?

procurando estabelecer limites para que ela seja lutada de forma justa (*jus in bello*) tais como a discriminação entre os combatentes e os não-combatentes e a proporcionalidade na aplicação da força (para uma discussão pormenorizada, ver Cady 2010, capítulo 2).



Sobre essas questões, dois aspectos cruciais devem ser destacados. Em primeiro lugar, é importante ter em mente que não existe um pacifismo, mas sim diferentes perspectivas que podem ser definidas dentro de um espectro contínuo de posições que varia desde um polo baseado em princípios (onde a norma pacifista é justificada em bases espirituais e éticas) até um polo mais pragmático (onde a norma pacifista é justificada com base na sua eficácia estratégica). Uma importante consequência dessa visão espectral do pacifismo é que ela admite uma diversidade de posicionamentos: se é possível rejeitar a violência com base em princípios sobre o que é certo ou errado (pacifismo de princípios), é igualmente possível fazer a opção pela não-violência em bases práticas (pacifismo pragmático), levando em conta não o que é absolutamente certo ou errado, mas o que é melhor ou pior do ponto de vista estratégico em dadas circunstâncias (Oliveira 2016, pp. 3-7).

Em segundo lugar, é importante compreender de que forma as abordagens pacifistas se diferenciam das abordagens tradicionais de resolução de conflitos. Nesse sentido, dois elementos definidores do pacifismo são determinantes: o seu caráter não institucional e o seu ímpeto ativista. Conforme observa Oliveira (2016, pp. 7-8),

"as abordagens pacifistas nascem na sociedade civil e são conduzidas sob a forma de movimentos sociais fora do domínio da política convencional e dos canais institucionalizados do Estado, distinguindo-se, portanto, dos procedimentos oficiais e diplomáticos de gestão de conflitos".

Além disto, diferente das técnicas formais e institucionalizadas de resolução de conflitos (como negociação e mediação), grande parte do ativismo pacifista procura criar tensões e confrontações com o objetivo de dar visibilidade ao conflito, obter o apoio popular e pressionar o oponente a ceder em suas posições. Embora nada impeça que eventuais pressões sejam também aplicadas nos processos convencionais de resolução de conflitos, não se pode deixar de notar que os métodos formais de negociação e mediação, em geral, são orientados para a convergência e a produção de um acordo de paz e não para a criação de tensões, confrontações, protestos, bloqueios, não-cooperação e resistência, que fazem parte dos mecanismos de resolução de conflitos defendidos pelo ativismo pacifista (Oliveira, 2016, p. 8).

Pode-se dizer, enfim, que o que particulariza as abordagens pacifistas dentro do campo da resolução de conflitos é o ativismo não violento, o seu caráter não institucional, a mobilização da sociedade civil e a lógica de ação direta; essas características, em seu conjunto, possibilitam que a parte menos poderosa exponha o conflito e atraia o apoio popular para a sua causa, funcionando como um mecanismo de pressão e resistência. Quando se fala em abordagens pacifistas à resolução de conflitos, portanto, não se quer referir a um debate abrangente sobre a paz, aos modelos institucionais e às organizações para a manutenção da paz ou aos mecanismos estruturais de construção da paz e prevenção de conflitos, mas sim ao tipo particular de abordagem derivada do ativismo e das tradições de pensamento sobre o pacifismo e a não-violência.

O objetivo deste artigo é prover um panorama geral sobre as abordagens pacifistas à resolução de conflitos, dentro da sua vertente baseada em princípios. Isto significa que



o foco central do texto recai sobre o pacifismo de base espiritual ou moral, uma vez que as abordagens pragmáticas já foram tratadas por este autor em outro artigo (Oliveira 2016). Dentro desse propósito, o artigo procura, na primeira seção, traçar um breve panorama da história das principais tradições que moldam o debate sobre o pacifismo e a não-violência. A segunda seção concentra-se no pacifismo de princípios, examinando as suas referências centrais – Mahatma Ghandi e Martin Luther King – e destacando as suas técnicas e os seus métodos principais de resolução de conflitos. Uma seção conclusiva destaca os principais desafios e as necessidades de desenvolvimento futuros dessa agenda de investigação.

Breve história das abordagens pacifistas

A tradição do pacifismo e da não-violência nasce profundamente mergulhada no contexto belicista das culturas antigas e desenvolve-se tentando desafiar, com base em princípios morais ou religiosos, a visão realista da guerra. Se os sucessivos confrontos entre as cidades-estado gregas, as campanhas de Alexandre o Grande e a expansão de Roma parecem comprovar a propensão realista da humanidade para a dominação através da guerra, toda essa tradição é confrontada na prática por aqueles que talvez sejam os primeiros ativistas do pacifismo na história ocidental: os cristãos primitivos. Com raríssimas exceções, os primeiros cristãos abominam a guerra, recusam a prestação de serviço militar e negam qualquer tipo de subserviência ao imperador romano, levando sua posição pacifista ao extremo da não-resistência, ainda que isto lhes custe a mais cruel perseguição (Cady 2010, p. 6). Essa vertente original do pacifismo cristão, porém, está longe de traduzir a noção de paz que se afirma com a consolidação do poder da Igreja Católica no mundo medieval. A aliança entre o império e a igreja faz com que os soldados, então convertidos ao cristianismo, passem a lutar nas chamadas guerras justas e nas guerras sagradas. No período medieval, as guerras multiplicam-se não só dentro do próprio mundo cristão, lutadas entre príncipes que justificam suas causas como “justas”, mas também entre cristãos e muçulmanos, nas chamadas cruzadas, onde as motivações vão além das causas justas para serem justificadas em nome de Deus e de seus representantes na terra. Assim, entre os primórdios do cristianismo e o fim da Idade Média, o posicionamento cristão em relação à guerra passa, conforme sintetiza Bainton (1963), por três atitudes principais: o pacifismo e a não-resistência, o envolvimento relutante nas guerras justas e a participação apaixonada nas guerras sagradas.

Se as guerras justas e as guerras sagradas inundam o mundo medieval, deixando a atitude pacifista no passado, presa ao contexto original do cristianismo, a emergência de alguns setores reformistas da igreja no século dezasseis produz um renascimento do pacifismo cristão. Ao examinar os sentidos da não-violência, Sharp (1959, pp. 46-47) observa que o ressurgimento do pacifismo entre esses setores reformistas – que ainda hoje inspira grupos como os Menonitas, por exemplo³ – produz uma postura de repúdio da ordem social dominante e do aparato coercivo do Estado, que se traduz em atitudes como a condenação da prestação de serviço militar e da participação em guerras, a renúncia ao exercício de funções nas estruturas oficiais do governo e à participação em

³ Os Menonitas, originalmente conhecidos por Anabatistas, surgiram no contexto reformista protestante na Europa do século XVI. Desde as origens, assumiram um compromisso absoluto com a paz e a não-violência herdado da não-resistência dos primeiros cristãos, rejeitando o uso de qualquer tipo de arma, inclusive em autodefesa ou na proteção dos familiares e dos vizinhos. Para uma história da Igreja Menonita, ver Miller (2000, pp 3-8).



eleições, e a rejeição do aparato judicial do Estado. Esses grupos condenam, por princípio, qualquer forma de violência física e desaprovam qualquer tipo de resistência contra as situações de opressão, mesmo através de técnicas não-violentas, considerando que a melhor forma de influenciar e transformar o mundo resulta dos seus atos de boa vontade, das suas exortações e dos seus exemplos.

Essa tradição pacifista cristã ressurgiu de forma significativa no contexto da luta pela abolição da escravidão e da guerra civil americana. Adin Ballou provê a referência clássica dessa posição pacifista através da obra "Não-Resistência Cristã" (*Christian Non-Resistance*), publicada em 1846. O autor define o pacifismo cristão, ou mais precisamente a não-resistência cristã, através de um conjunto de comportamentos, entre os quais se destaca a rejeição absoluta a qualquer ato que provoque a morte ou o ferimento de seres humanos, seja em autodefesa, em defesa da família ou na proteção de qualquer bem ou valor. Dessa primeira regra, Ballou deriva uma série de outros comportamentos, tais como não integrar qualquer força armada ou milícia como oficial ou soldado; não eleger, aprovar ou integrar qualquer governo cuja constituição ou aparato legal autorize ou tolere a guerra, a escravidão, a pena de morte ou qualquer atitude que provoque dano ou ferimento às pessoas; não participar de qualquer corporação oficial ou corpo político cujos regulamentos autorizem ou obriguem seus funcionários a prestarem serviços compulsórios a governos de constituição violenta (Ballou 1846, pp. 26-28).

O pacifismo de Ballou, que segundo alguns autores é o primeiro a adotar o termo "não-resistência" como rótulo (Koonts e Alexis-Baker, 2009, p. 254), dialoga não só com outros pacifistas americanos – como William Garrison, que rejeita absolutamente a guerra e o uso da força militar, seja ofensivamente, seja defensivamente (1966, p. 125) – mas também com a obra do escritor russo León Tolstoy, com quem Ballou discute suas ideias em cartas trocadas em 1889-1890 (Carpenter 1931). Aproximando-se de Ballou através de uma interpretação particular da mensagem cristã que reprova não só o assassinato e o ferimento de seres humanos, mas também qualquer forma de violência, Tolstoy considera que os governos e seus mecanismos de controlo social estão eles próprios assentados no uso da violência através das suas forças armadas (1966, p. 161) e, por essa razão, situa ao nível da consciência de cada indivíduo, e não ao nível da política e das estruturas governamentais, a fonte primordial do compromisso com a não-violência. Segundo as palavras do próprio escritor russo, "a recusa dos indivíduos de tomar parte do serviço militar" é "o caminho mais fácil e certo para o desarmamento universal" (1968a, p. 113) e constitui a "chave para a solução da questão" da guerra e de outras formas de violência (1968b, p. 15). Se nada desafia mais a vontade de Deus do que matar alguém, diz Tolstoy, não se pode obedecer um homem que dá uma ordem de matar: "um cristão não pode ser um assassino e, portanto, não pode ser um soldado" (1968c, p. 37).

Ainda no contexto americano de meados do século dezanove, Henry Thoreau também desponta no movimento pacifista ao defender a ideia da "desobediência civil" ou, conforme o título do ensaio publicado em 1849, "desobediência ao governo civil". Através de um discurso que enfatiza a desobediência e a não cooperação, Thoreau defende o afastamento do governo, a renúncia a cargos oficiais e a recusa ao pagamento de taxas e impostos que, do seu ponto de vista, são as fontes vitais de recursos que financiam a guerra e a escravidão. Conforme observa seu biógrafo Robert Richardson Jr. (1986, p. 127), Thoreau aproxima-se da ideia de Ballou de que o governo nada mais é do que "a



vontade de um homem de exercer absoluta autoridade sobre outro homem”, mas distancia-se em relação às bases invocadas para essa afirmação: a ênfase de Thoreau, tanto do ponto de vista lógico quanto retórico, não é religiosa, mas moral. Para o autor, as pessoas não se obrigam a seguir cegamente seus governos se elas acreditam que as regras e as leis desse governo são injustas.

O que é importante observar, com base no que foi até aqui exposto, é que o pacifismo sectário religioso faz da atitude não violenta uma questão de vocação pessoal, uma questão de consciência individual fundamentada nas escrituras sagradas e na autoridade das fontes eclesásticas. Esse pacifismo, nos termos defendidos por Ballou ou Tolstoy por exemplo, aproxima-se muitas vezes de uma espécie de anarquismo ao ver o Estado como uma forma de institucionalização da violência, como uma forma de organização política que usa a opressão e a agressão – e a guerra como as suas expressões máximas – como instrumentos de dominação e controlo social. Por esta razão, essa vertente do pacifismo rejeita o Estado e seu aparato coercivo, bem como a participação na política institucionalizada, e defende uma espécie de desobediência civil fundada na primazia da autoridade divina. Muste, outro conhecido pacifista cristão americano, forja o termo “Desobediência Sagrada” como uma virtude individual, necessária à auto preservação espiritual, numa era em que o consentimento, o conformismo e o alinhamento são “os instrumentos usados pelo governo totalitário para sujeitar os homens e os envolver numa guerra permanente” (1992, p. 208).

A rejeição do Estado hierárquico e centralizado e a saída da vida política defendida pela não-resistência cristã têm sido vistas por alguns analistas, conforme observa Atack (2012, p. 172), como uma espécie de escapismo; ela não consegue desafiar de forma ativa as estruturas sociais que constituem os sistemas que produzem a opressão, as injustiças e a guerra. O que esses analistas querem enfatizar é que existe uma lacuna entre o “pacifismo de consciência individual” e a crítica social e política ao sistema da guerra que não consegue ser superada pela não-resistência cristã. Em relação a esse aspeto, os desenvolvimentos posteriores ocorridos na tradição baseada em princípios mostram posições menos absolutas do pacifismo, conforme se observa no ativismo de Mahatma Ghandi e de outros proponentes da não-violência em meados do século vinte, como Martin Luther King. Essas figuras icônicas do pacifismo do último século fornecem exemplos importantes de como a consciência religiosa individual pode ser criativamente combinada com uma inspiração ético-filosófica universalizante e com uma crítica social e política radical ao *status quo*, levando a uma abordagem muito mais complexa, nuançada e integrada do pacifismo do que as posições absolutas tentam prover. Ghandi, talvez mais do que qualquer outro ativista, consegue trazer à tona, através de um criativo processo de síntese de várias referências – asceticismo antigo indiano, hinduísmo, anarquismo, Sermão da Montanha, Bhagavad-Gita e pragmatismo político (MacQueen 2007, p. 329) – um sistema filosófico abrangente e complexo que vai além da não-resistência cristã e exerce um impacto significativo na política mundial em meados do século vinte. Designada por Ghandi através do termo *satyagraha*, sua abordagem provê uma importante ligação entre o compromisso moral e espiritual com a não-violência e a as possibilidades pragmáticas de resistência não-violenta em massa contra a opressão política e social, sem que isto implique numa negação absoluta dos instrumentos de força (Atack 2012, p. 173). Diferentemente do pacifismo imediatista de Tolstoy e de outros pacifistas cristãos, Gandhi defende, segundo as interpretações de Atack (2012, p. 159) e Roberts (2009), um pacifismo de “substituição progressiva”, o que implica em aceitar



que a substituição da violência pela não-violência é um processo transformativo de longo prazo. Da perspectiva de Gandhi, observa Atack, até que uma sociedade pacifista ou não violenta seja alcançada (objetivo que ele considera realizável através da crescente expansão da prática da não-violência a todas as esferas da vida política e social, inclusive nas relações internacionais), a existência das forças armadas e o direito do Estado de empregar a violência pode ser tolerado em determinadas circunstâncias (por exemplo, em autodefesa contra agressões externas em sociedades ainda não preparadas para a resistência não violenta, ou em situações de manutenção da ordem social e do estado de direito, quando isto beneficia todos os cidadãos e não fere o contrato social).

Martin Luther King, em sua campanha em prol dos direitos civis dos negros americanos nas décadas de 1950 e 1960, retoma o pacifismo cristão e, numa síntese com a *satyagraha* de Ghandi e a filosofia do amor incondicional expressa na palavra grega *ágape* (1957; 1961), defende a resistência não violenta e a desobediência civil, e forja o conceito que é central na sua filosofia de mudança social por meios não violentos: a criação da “comunidade amada” (*beloved community*). Nesse sentido, King considera que a resistência não violenta e a desobediência civil não devem ser usadas como uma via para humilhar ou derrotar o oponente, mas sim como uma forma de ganhar a sua amizade e a sua compreensão. O objetivo, segundo King, é gerar o que ele chama de “tensão criativa”, isto é, trazer as tensões e contradições à superfície, a fim de expor publicamente os ressentimentos mais profundos, mostrar as injustiças presentes na situação, tocar a consciência dos oponentes e do público em geral e, a partir do desconforto gerado por essa crise, levar a uma situação em que as pessoas passem a desejar a resolução do conflito e a valorizar a negociação (King 1963). A consequência esperada, portanto, deve ser a reconciliação e a criação de uma “comunidade amada”, unida por uma afeição incondicional inclusive entre aqueles que anteriormente se opunham e tentavam se desafiar. A desobediência civil e a resistência não violenta, desta perspectiva, devem ser usadas contra sistemas de opressão e injustiça, não contra indivíduos, e a vitória, quando ocorre, é de um sistema justo sobre um sistema injusto e não de um homem sobre o outro (King 1957, pp. 12-13).

O que esta breve reconstituição histórica deixa ver é que, mesmo dentro da tradição baseada em princípios, as ideias do pacifismo e da não-violência e a sua relação com a guerra não se reduzem a um só denominador. Há um espectro de pontos de vista distintos que tornam essas ideias complexas e cheias de nuances. Dentro das bases espirituais de onde emerge a não-resistência dos primeiros cristãos, dos grupos sectários reformistas como os Menonitas e os Amish e de pacifistas cristãos como Ballou, Garrison e Tolstoy, surge uma espécie de “pacifismo absoluto” que é visto como consequência inevitável da palavra de Deus e de uma interpretação particular dos textos sagrados, segundo a qual o assassinato de seres humanos e a violência são pecados que agredem os princípios nucleares do cristianismo.⁴ Algumas interpretações das filosofias ou tradições espirituais asiáticas, como o budismo por exemplo, expandem essa norma pacifista para reprovar não só qualquer tipo de ofensa física e psicológica contra os seres humanos, mas também a violência contra todas as demais criaturas vivas e, em alguns

⁴ É importante destacar que se trata de uma interpretação particular porque do mesmo modo que é fácil para alguns encontrar nas escrituras passagens que orientam a consciência pacifista, é possível para outros encontrar citações que justificam o uso da violência em nome da divindade (as Cruzadas ilustram bem esse aspecto). Isto ocorre não só nas interpretações dos textos-base do cristianismo (Antigo e Novo Testamentos), mas também nas interpretações de outros livros sagrados como o Corão, Lun Yu, Wu Ching, Bhagavad Gita, Tanakh, Talmud, Tao-te-Ching, Guru Granth Sahib e Veda (Johansen 2009, p. 145).



casos, contra o ecossistema global como um todo. Um exemplo claro desse tipo de posicionamento é provido por Dalai Lama, cujas bases espirituais budistas não só proíbem o uso de qualquer forma de violência física contra a ocupação chinesa em curso no Tibete (Howes 2013, p. 429), mas também nutrem uma reverência absoluta pelos seres vivos que resulta numa conceção de responsabilidade universal pela não-violência em torno da humanidade e da natureza como um todo (Jah 2003, p. 12). Se esses exemplos mostram que o pacifismo absoluto decorre de uma moralidade fundada em tradições espirituais e textos sagrados, nada impede que o mesmo tipo de convicção possa ser derivado de uma moralidade secular fundada na razão. Conforme argumenta Cady (2010), o “imperativo categórico” de Kant⁵ – segundo o qual todos os homens devem tratar uns aos outros com dignidade e nunca como meios para outros fins – pode ser interpretado como um repúdio absoluto a qualquer atitude de violência física ou psicológica contra seres humanos, justificado através de uma norma de conduta objetiva e racional e não através de um princípio divino. Qualquer que seja a base reclamada para justificar essas posições, o ponto-chave é que a adoção do pacifismo absoluto depende de uma espécie de conversão individual, de uma conscientização pessoal, profundamente enraizada numa doutrina espiritual ou filosófica, quanto ao valor supremo da vida.

Embora altamente influenciados por suas respectivas heranças espirituais e por seus ideais éticos sobre a vida em sociedade, tanto Gandhi quanto King afastam-se desse polo absoluto do pacifismo. Nesse sentido, eles assumem um compromisso com a não-violência em suas lutas sociais e políticas mais imediatas e, ao mesmo tempo, nutrem um compromisso mais cosmopolita e de longo prazo por um mundo pacífico a ser alcançado através da expansão progressiva das práticas da não-violência a todas as esferas da vida social e política, inclusive como meio de defesa nacional (Gandhi 2005, pp. 95, 98) e instrumento de resolução de conflitos em escala internacional (King 1967, p. 253). Enquanto as sociedades não atingem esse estágio mais avançado, ambos admitem que a adoção de meios não violentos pelas organizações da sociedade civil e pelos movimentos sociais em suas lutas locais precisa conviver com o uso eventual da força pelos Estados em situações específicas, como em autodefesa ou na manutenção do estado de direito, em estrita conformidade com a constituição nacional e com o direito internacional (Atack 2012, p. 160). Assim, nem sempre o compromisso com a não-violência em bases religiosas e morais implica numa rejeição absoluta e imediata a todas as formas de violência; a “substituição progressiva” traduz essa posição ao mostrar que a filosofia da não-violência pode envolver uma visão de longo prazo que não requer uma rejeição completa e imediata de todas as formas de violência estatal, enquanto não se completa o processo de aprendizado social capaz de forjar uma consciência mais plena e abrangente em favor de uma sociedade não violenta.

Procurando superar e ao mesmo tempo contestar o pacifismo de princípios, o estágio mais recente dessa narrativa histórica tem tentado enfatizar o caráter pragmático e

⁵ O “imperativo categórico” é concebido por Kant como o “princípio supremo da moralidade”. Esse princípio não é derivado de nenhuma ordem divina, mas sim da razão, sendo concebido pelo filósofo como uma lei objetiva, máxima e incondicional, que serve para guiar as ações de todos os seres racionais. Isto faz de cada indivíduo um agente moral, livre e independente, capaz de derivar da sua própria razão uma norma universalizável para orientar a sua conduta prática, sem a necessidade de qualquer autoridade externa, inclusive a divina. O imperativo categórico é formulado através de diversas máximas; no sentido mencionado neste artigo, dentro do argumento de Cady acima referido, o imperativo é expresso por Kant através da seguinte fórmula: “Age de tal maneira que uses a humanidade, tanto na tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre e simultaneamente como fim e nunca simplesmente como meio” (Kant 2007, p. 69).



estratégico da ação não violenta. Ao contrário da rejeição da violência em bases espirituais ou morais, essa vertente mais pragmática recorre a argumentos políticos e à teoria das fontes de poder para compreender a lógica e a eficácia da não-violência. Nesse sentido, o trabalho pioneiro de Gene Sharp, ainda no final dos anos 1960, abre o caminho para toda uma corrente de pensamento que concentra os seus esforços de teorização da não-violência com base na eficácia política dos seus meios de ação e não nos sistemas de crenças dos atores. Conforme destaca Sharp, “a luta não violenta é identificada pelo que as pessoas fazem, não pelo que elas acreditam” (2005, p. 19). Desse modo, através de uma reavaliação pragmática dos escritos de Gandhi e da análise quantitativa e qualitativa de um grande número de casos históricos de ação não violenta em rebeliões coloniais, conflitos internacionais, lutas pela independência, resistências contra ditaduras, genocídios e ocupações estrangeiras, movimentos anti escravidão, movimentos em prol dos direitos dos trabalhadores, das mulheres e de outros direitos civis, a tradição pragmática tem buscado identificar elementos que permitam construir uma teoria da não-violência centrada no potencial de poder das pessoas e nas possibilidades de converter esse potencial em poder efetivo, a fim de provocar mudanças sociais e políticas fora dos canais institucionais convencionais, sem recorrer ao uso da violência física (Sharp 2005, p. 19; Howes 2013, p. 428). Considerando que o foco deste artigo recai sobre o pacifismo de princípios, essa tradição pragmática não será aqui examinada.⁶

Técnicas e métodos do pacifismo de princípios

A fim de prover uma exposição mais organizada e didática das técnicas e métodos empregados nas abordagens pacifistas, esta seção concentra-se na tradição baseada em princípios, embora seja importante reconhecer que o pacifismo de princípios e o pacifismo pragmático não demarcam dois polos irreconciliáveis e mutuamente excludentes. Conforme se discutiu nas seções anteriores, as abordagens pacifistas formam um espectro contínuo de posições que admite não apenas pontos de vistas absolutos, mas também posições mais nuançadas, flexíveis e mescladas. Embora esta seção seja estruturada em torno das referências centrais do pacifismo de princípios, isto não significa que os meios defendidos em cada abordagem devam ser vistos de forma isolada e independente. Existe uma porosidade entre essas abordagens, de modo que as suas técnicas e os seus métodos são muitas vezes coincidentes, parcialmente coincidentes ou complementares. Desse modo, é importante ter em mente que o que se altera fundamentalmente entre as abordagens baseadas em princípios e as abordagens pragmáticas são as razões evocadas para justificar a norma pacifista e as estratégias defendidas para a sua aplicação, e não necessariamente as suas técnicas e métodos.

Mahatma Gandhi e Martin Luther King são geralmente considerados os autores mais representativos do pacifismo de princípios. Embora tanto Gandhi quanto King incorporem um viés pragmático às suas abordagens à resolução de conflitos, suas atitudes e seus escritos são fortemente influenciados por suas respectivas tradições espirituais, por suas visões e ideais sobre a vida em sociedade e pelo compromisso ético com a emergência de uma nova ordem social. Desse modo, embora devam ser reconhecidas as posições multifacetadas desses autores, esta seção segue a tendência dominante na bibliografia das abordagens pacifistas, classificando-os dentro da tradição baseada em princípios. Ao

⁶ Para um panorama sobre essa vertente pragmática, ver Oliveira (2016).



final desta seção, espera-se alcançar uma visão abrangente das suas abordagens à resolução de conflitos: as técnicas da *satyagraha* defendida por Gandhi e da “tensão criativa” proposta por King.

Antes de prosseguir, é importante esclarecer os sentidos dos termos “técnica” e “método” adotados nesta seção. Embora essas palavras sejam geralmente usadas de forma intercambiável, alguns dicionários definem a técnica como um conjunto de conhecimentos, processos ou princípios práticos para se obter um resultado, enquanto o método é definido num nível operacional mais baixo, como a maneira de fazer, como um modo de proceder. Dessa perspectiva, a técnica é vista de um ângulo mais abrangente, englobando um conjunto de métodos (ver, por exemplo, os dicionários Porto Editora ou Michaelis). Gene Sharp emprega esses dois termos num sentido que reflete essas definições. Segundo o autor, a ação não violenta é uma técnica que engloba um amplo conjunto de métodos de protesto, não-cooperação e intervenção (2005, p. 49). Outros autores definem a *satyagraha* de Gandhi como uma técnica social de ação não violenta que envolve diversos métodos como a não-cooperação, a desobediência civil, a greve ou o bloqueio (Bondurant 1988, pp. 3-4, 12; Jah 2003, p. 27), o que indica uma compreensão semelhante sobre a relação entre técnica e método. Esta seção segue essas indicações, empregando o termo técnica num sentido mais amplo para denominar o conjunto de conhecimentos, meios e habilidades para se atingir um fim, enquanto o termo método é compreendido num sentido operacional mais específico para designar cada tipo de procedimento particular empregado na realização de uma técnica.

Mahatma Gandhi e a Força da Verdade: a Satyagraha

O ativismo de Gandhi tem raízes profundas na desobediência civil, mas vai muito além da forma como essa noção se desenvolve dentro da tradição da não-resistência cristã e do pacifismo de consciência moral de Thoreau. Conforme discutiu-se no panorama histórico da seção anterior, a desobediência civil surge fortemente associada à ideia de que as pessoas não se obrigam a obedecer cegamente seus governos se elas acreditam, por razões religiosas ou por convicções morais, que as regras, as leis e as práticas de controle social desses governos ofendem os princípios supremos das escrituras sagradas (como defendem Ballou e Tolstoy) ou parecem injustas (como defende Thoreau). Dentro da obra e do ativismo desses autores, a desobediência civil é geralmente tratada como uma consideração de ordem individual: a recusa ou a resistência a determinadas leis é justificável na medida em que elas ofendem a consciência pessoal ou parecem questionáveis à luz de uma “lei superior” que, aos olhos de cada indivíduo, assumem uma prioridade absoluta (como a lei de Deus ou algum princípio moral absoluto). Desse modo, a ideia da desobediência civil surge, conforme destaca Bondurant (1988, p. 3), num contexto de competição entre valores espirituais ou morais conflitantes e a solução desse dilema espiritual ou metafísico é encontrada, conforme defendem os chamados pacifistas de consciência, numa escolha íntima e individual.

O que é absolutamente marcante no ativismo de Gandhi ao longo das suas experimentações com a ação não violenta, primeiramente na África do Sul e posteriormente em diversos movimentos sociais e na luta pela independência da Índia, é que a desobediência civil deixa de ser uma questão de consciência individual para ser reelaborada dentro da consciência coletiva no contexto de grandes mobilizações populares. Dentro dessa expansão conceptual surge uma técnica muito mais complexa e



abrangente, que Gandhi batiza de *satyagraha*, que vai além da resistência passiva e coloca a desobediência civil dentro de um conjunto mais amplo de métodos que inclui protestos, boicotes, greves, não-cooperação, usurpação de funções governamentais e construção de instituições paralelas. Proveniente do sânscrito – “satya” (verdade) e “agrah” (força, insistência) – a *satyagraha* (força da verdade) é concebida como uma técnica de resolução de conflitos através do mecanismo de conversão. Isto significa que a *satyagraha* não se limita à sua dimensão de resistência, mas pretende atuar na autotransformação das partes envolvidas no conflito através da conversão dos seus “corações e mentes” pela sinceridade e pela verdade. Trata-se, portanto, de uma técnica não violenta de resolução de conflitos que busca a conversão das partes através da busca da verdade (Jha 2003, p. 27), trazendo à tona o que parece “errado” ou permanece invisível na situação (injustiças, desigualdades, opressões, restrições à liberdade, etc.). Segundo Jha (2003, p. 25), o que é particularmente único na contribuição de Gandhi é que princípios tradicionalmente restritos a uma esfera íntima e individual, como a busca da verdade e a rejeição à violência, são transformados num instrumento de mobilização de massas.

Há aí uma clara dimensão pragmática, mas há também um compromisso com a verdade que, em Gandhi, tem uma forte dimensão espiritual. A *satyagraha* é literalmente fundada na “força da verdade” e é através de uma noção espiritual de verdade – legada pelo mosaico religioso que lhe serve de influência e percebida como um conceito absoluto e divino – que Gandhi justifica a não-violência: a “Verdade talvez seja o mais importante nome de Deus” e “onde há Verdade, há conhecimento” (Gandhi 2005, pp. 39-40); o homem, porém, é incapaz de conhecer a verdade nesse estado de pureza, de atingir a verdade em tal perfeição (Gandhi 1996, p. 37). Assim, “porque o homem não é capaz de conhecer a verdade absoluta”, ele não é “competente para punir” (Gandhi 1996, p. 51), ou seja, ele não pode justificar a violência em nome do que não consegue absolutamente conhecer. Para Gandhi, portanto, a não-violência (*ahimsa*) e a verdade (*satya*) são tão interligadas “que elas parecem ser as duas faces de uma mesma moeda”: a não-violência é o meio e a verdade é o fim (1996: 46). Segundo a interpretação de Bondurant (1988, pp. 16-17), o que Gandhi quer dizer é que, perante a incapacidade de conhecer a verdade em seu estado de perfeição, as pessoas devem manter uma abertura permanente para aqueles que pensam diferente; por esta razão, em vez de tentar resolver as diferenças usando a violência contra o oponente, os homens devem tentar livrar-se do erro através da prática da paciência e da compaixão. É através desse caminho que as pessoas se aproximam da verdade (ou seja, de Deus). Em suma, a *satyagraha* é uma força na direção da verdade, é um impulso para seguir a verdade como uma questão de princípio, a fim de reduzir o impacto negativo dos erros e tentar chegar o mais próximo possível da perfeição (Gandhi 1996, p. 37). Ainda que inatingível em seu sentido absoluto (ou seja, divino), a verdade funciona como um princípio operativo, como uma norma reguladora da conduta das partes envolvidas no conflito.

Se a abordagem de Gandhi se sustenta em alicerces fortemente cimentados em princípios espirituais e morais, é interessante notar que as suas experimentações com a *satyagraha* se desenvolvem dentro de um quadro igualmente pragmático e estratégico. A *satyagraha* não surge pronta na obra e no ativismo de Gandhi. Ao contrário, ela é desenvolvida ao longo de quase meio século através de progressos e retrocessos nas experiências de resistência conduzidas na África do Sul e na Índia. O nascimento da *satyagraha* ocorre na África do Sul, por volta de 1908, no contexto do movimento de resistência liderado



por Gandhi contra as políticas discriminatórias dos colonizadores britânicos voltadas para a comunidade de indianos naquele país africano. Após essa experiência inicial na África do Sul, a *satyagraha* é implantada na Índia, não só em diversos movimentos por reformas sociais, mas principalmente na luta pela independência do país e na guerra civil entre hindus e muçulmanos no final da década de 1940. Um dos argumentos centrais do ativismo de Gandhi, conforme ele explica em toda a sua simplicidade, é o seguinte:

"Quando o meu pai impõe uma lei que parece repugnante à minha consciência, eu penso que o caminho menos drástico a adotar é respeitosamente dizer a ele: 'pai, eu não posso obedecer isto'... Eu tenho submetido esse argumento à aceitação dos indianos e de todas as pessoas. Em vez de me sentir furioso com meu pai, eu devia respeitosamente dizer-lhe 'eu não posso obedecer essa lei'. Não vejo nada de errado nisto. Se não é errado dizer isto ao meu pai, não me parece errado dizer isto a um amigo ou a um governo...". (Gandhi 1996, pp. 62-63)

Portanto, o que Gandhi propõe através da *satyagraha* é uma técnica de resistência através da "desobediência respeitosa" aos opressores. Isto implica em ser transparente e verdadeiro (ou seja, ser sincero e honesto em seus propósitos), em nunca usar a violência física, em substituir o ódio pelo amor e pela compaixão, em não humilhar o oponente, e em assumir as eventuais punições e sofrimentos que possam resultar dessa atitude (Gandhi 1996, pp. 80-83). Para Gandhi, a *satyagraha* é "um teste de sinceridade" que envolve "um autossacrifício sólido e silencioso"; é na "humildade", na "autocontenção" e na "correção de atitudes" onde reside a maior força da *satyagraha*, pois é através dessas atitudes que a verdade e a sinceridade de propósitos são mostradas aos oponentes (1996, pp. 48-49).

A partir dessas indicações, algumas delimitações conceptuais são importantes. Em primeiro lugar, a *satyagraha* não se confunde com a resistência passiva enquanto técnica de ação não violenta. Embora Gandhi adote o termo resistência passiva no início de seu ativismo na África do Sul, ele logo rejeita essa nomenclatura por duas razões principais. Primeiramente, o termo resistência passiva não traduz o poder ativo da não-violência. Em segundo lugar, a resistência passiva – que Gandhi observa no movimento sufragista das mulheres⁷ e no movimento não conformista⁸ do final do século dezanove e início do século vinte na Grã-Bretanha – instrumentaliza a não-violência como uma tática oportunista que, do seu ponto de vista, atende interesses egoístas e muda de acordo com a conveniência (Gandhi 1996, pp. 51-52). Ao comentar esses aspetos, Dalton (1996,

⁷ Ativismo em defesa do direito ao voto feminino na Grã-Bretanha, conduzido pelo movimento intitulado *Women's Social and Political Union*, também conhecido por *suffragettes*, na primeira década do século XX.

⁸ Aqui, Gandhi refere-se à campanha de resistência passiva conduzida pelas chamadas igrejas não conformistas da Inglaterra e de Gales, integradas por protestantes que, não sendo membros da Igreja Anglicana (como Metodistas, Batistas, Congregacionalistas, etc.), contestavam o *Education Act* de 1902. Essa lei, que integrava as escolas religiosas ao sistema estatal de ensino e passava a cobrar taxas para a sua manutenção e funcionamento, era percebida pelas igrejas não conformistas como uma fonte de privilégios no sistema educacional para a igreja oficial anglicana. Organizado em torno do *National Passive Resistance Committee*, o movimento de resistência dos não conformistas, que se caracterizava basicamente pela recusa de pagar essas taxas de educação, manteve-se ativo por cerca de quatro anos, produzindo reações das autoridades britânicas que levaram, dependendo do caso, a confisco de bens, leilões de propriedades e prisões das pessoas envolvidas nos atos de resistência (Hunt 2005, pp. 167-171).



p. 10) explica que a intenção de Gandhi é mostrar que a resistência passiva é não violenta apenas na forma, mas não em substância. Os movimentos de resistência passiva criticados por Gandhi geralmente incorporam discursos de ódio e desrespeito ao oponente que não se coadunam com a sua visão de ação não violenta, daí a sua opção de desenvolver uma técnica própria compatível com a sua base espiritual e moral. Embora essa crítica pareça motivada por uma mera questão de princípios, as suas implicações estratégicas são cruciais dentro da visão de Gandhi sobre a resolução de conflitos. Considerando que a *satyagraha* opera através do mecanismo da conversão, as características defendidas por Gandhi – a sinceridade, a humildade, a civilidade, a disciplina, o respeito pelo oponente, o controlo pessoal e a disposição para o autossacrifício – são virtudes fundamentais para a efetividade do mecanismo de conversão. É através da manifestação dessas virtudes que os grupos de resistência conseguem “desarmar a raiva e o ódio” do oponente disposto a usar a força (Gandhi 1996, p. 47).

A segunda delimitação conceptual importante refere-se à relação entre a *satyagraha*, a desobediência civil e a não-cooperação. Embora Gandhi não se refira textualmente à *satyagraha* como “técnica” e à desobediência civil e à não-cooperação como “métodos”, é nesse sentido que ele hierarquiza esses termos. Para ele, a desobediência civil (entendida como a violação civil de decretos legais considerados amorais) e a não-cooperação (entendida como a recusa popular de cooperar com Estados considerados corruptos e opressores) são “ramos” da *satyagraha* que, por sua vez, engloba todo o conjunto de formas “de resistência não violenta que reivindicam a Verdade” (Gandhi 1996, p. 51). Nesse sentido, pode-se afirmar que a *satyagraha* é uma técnica social de ação não violenta, tendo a verdade por princípio, que pode ser colocada em prática através de um conjunto de métodos, entre os quais a não-cooperação e a desobediência civil.

Em seu abrangente estudo sobre a *satyagraha*, Bondurant destaca o facto de os escritos de Gandhi formarem um conjunto fragmentado de discursos, declarações, sermões e respostas aos críticos, geralmente motivados por questões imediatas relacionadas aos seus experimentos com a *satyagraha*, não conseguindo prover, dessa forma, uma explanação sistematizada da sua técnica, dos seus métodos e da sua estratégia de ação. Para além disto, é importante notar que o assassinato de Gandhi em 1948, enquanto ele ainda prosseguia com as suas experimentações com a *satyagraha* no contexto dos conflitos religiosos na Índia, impediu que ele chegasse a uma visão completa da sua técnica de ação não violenta. Por essas razões, Bondurant (1988, p. 7) considera que os textos de Gandhi não devem ser interpretados em termos de uma teoria política, mas sim como partes integrantes do seu ativismo político dentro de um longo processo de experimentações que não chegou a produzir uma explanação sistemática da sua técnica e dos seus métodos de ação não-violenta. Desse modo, recorrendo não só aos escritos de Gandhi, mas principalmente ao estudo pormenorizado das principais campanhas de *satyagraha* conduzidas na Índia, Bondurant tenta completar esse esforço de teorização, identificando nove passos na aplicação dessa técnica, onde diversos métodos de ação não violenta podem ser identificados (ver tabela 1).

**Tabela 1: Principais passos na estratégia de implantação da *satyagraha***

(1)	Negocie com o oponente
(2)	Prepare os grupos de resistência para a ação direta
(3)	Envolva-se em atos de protesto (demonstrando o nível de oposição)
(4)	Emita um ultimato
(5)	Implemente boicotes económicos e greves
(6)	Implemente campanhas de não-cooperação
(7)	Implemente campanhas de desobediência civil
(8)	Usurpe as funções governamentais
(9)	Construa instituições governamentais paralelas

Fonte: Bondurant (1988, p. 40)

Entre esses métodos, destacam-se a negociação, o protesto, os boicotes e as greves, a não-cooperação, a desobediência civil, a usurpação de funções governamentais e a criação de instituições paralelas. Embora os passos envolvidos na *satyagraha* e a escolha dos métodos sejam determinados pelas circunstâncias específicas de cada situação, Bondurant considera, a partir dos casos estudados, que a técnica da *satyagraha* pode ser explicada através desse conjunto de nove passos, servindo não só como um parâmetro geral da técnica proposta por Gandhi, mas também como uma moldura de análise para o estudo de cada campanha de *satyagraha* em particular.

Ainda que se reconheçam as dificuldades apontadas por Bondurant nos escritos de Gandhi, é possível identificar em sua obra algumas indicações claras sobre dois métodos, a não-cooperação e a desobediência civil, que Gandhi considera particularmente relevantes na *satyagraha* e que devem ser aplicados nesta ordem sequencial em razão do maior grau de complexidade envolvido na desobediência civil, tanto em termos de organização, disciplina e treino da população, quanto em termos da disposição para o autossacrifício perante a possibilidade de reações violentas do oponente. A resolução sobre a não-cooperação emitida por Gandhi em 1920, dando origem a uma campanha sistemática de resistência da população indiana contra a dominação britânica entre 1920 e 1921, ilustra de que modo o método da não-cooperação é concebido e desdobrado em diversos outros métodos (ver tabela 2).

Tabela 2: Síntese da resolução sobre a não-cooperação com o governo colonial britânico emitida por Gandhi

(a)	Entrega de títulos e cargos honoríficos e renúncia a cargos nomeados em organismos locais
(b)	Recusa a comparecer a reuniões governamentais e a outros eventos oficiais e não-oficiais
(c)	Retirada gradual das crianças das escolas e dos colégios pertencentes, apoiados ou controlados pelo governo colonial e transferência das crianças para escolas e colégios das províncias locais
(d)	Boicote gradual aos tribunais britânicos e estabelecimento de tribunais privados para a resolução de litígios
(e)	Recusa da parte dos militares, clérigos e trabalhadores indianos de atender ao recrutamento britânico para servir no estrangeiro
(f)	Retirada da candidatura a cargos eletivos e recusa dos eleitores de votar em candidatos que se ofereçam para a eleição
(g)	Boicote às mercadorias provenientes da Grã-Bretanha

Fonte: Gandhi (1996, pp. 59-60)



Perante o sucesso dessa campanha de não-cooperação em 1921, Gandhi passa a considerar a possibilidade de escalar a ação não violenta para uma campanha de desobediência civil em massa que, do seu ponto de vista, constitui um método mais desafiador e complexo de ação não violenta. Por uma série de razões, incluindo a sua prisão entre 1921 e 1924, Gandhi é levado a postergar esse projeto e a conduzir, nos anos que se seguem à sua libertação, um programa de reformas sociais em menor escala, como a abolição da intocabilidade por exemplo,⁹ até que o sucesso de uma pequena campanha de resistência ao pagamento de taxas no distrito de Bardoli, em 1928, prepara o terreno para uma longa campanha de desobediência civil em escala nacional, iniciada em 1930. Essa ação histórica, que Dalton considera a maior campanha de desobediência civil jamais vista (1996, p. 72), fica conhecida como “a *satyagraha* do sal”, pois envolve a resistência ao pagamento dos altos impostos cobrados aos indianos sobre o sal explorado na Índia sob o monopólio britânico. Após uma longa marcha de vinte e dois dias, à qual se juntam milhares de participantes, Gandhi chega ao seu destino na costa ocidental da Índia, coleta um punhado de sal natural, o que é legalmente proibido por contrariar o monopólio britânico sobre a exploração desse recurso, e sob as lentes da imprensa americana, britânica e de outros países europeus declara: “Com isto, eu abalo as fundações do Império britânico” e “peço a simpatia do mundo nesta batalha do Direito contra o Poder” (citado por Dalton 1996, p. 72). As repercussões extraordinárias desse ato simbólico resultam numa campanha de desobediência civil em massa que leva milhões de indianos a quebrarem as leis da taxa do sal, provocando uma onda de prisões em massa que, longe de desencorajar a mobilização popular, fortalecem ainda mais a resistência através de protestos, marchas, greves gerais, boicote aos produtos britânicos, atos simbólicos de proclamação da independência, ocupação das instalações dos governos municipais e criação de instituições governamentais paralelas. Isto leva a uma paralisação completa do governo colonial britânico e abre o caminho para as negociações que culminam na independência da Índia em 1947 (Nepstad 2015, capítulo 3).

Do ponto de vista da resolução de conflitos, pode-se dizer, em síntese, que a *satyagraha* é experimentada por Gandhi através de uma busca incessante por uma sociedade pacífica em todos os níveis – interpessoal, intercomunitário e internacional. Para Gandhi, uma sociedade pacífica só pode ser alcançada através da resolução dos conflitos inerentes a todas essas esferas, o que exige um esforço permanente; a sua biografia é o maior testemunho dessa busca interminável. É importante ainda observar que a técnica de Gandhi e os métodos por ele mobilizados não devem ser compreendidos apenas no nível operacional e estratégico. A aplicação da *satyagraha* e dos seus métodos de ação requer uma forte fundamentação na sinceridade e na correção de atitudes, a fim de que os “corações” das partes envolvidas no conflito sejam desarmados do ódio e preenchidos com a verdade e a compaixão. A não-violência, dessa perspectiva, é uma questão de princípio e não apenas um caminho prático para se atingir um determinado objetivo. Finalmente, é importante destacar que o legado de Gandhi vai além do contexto particular onde ele viveu. Jah (2003, p. 28) cita uma série de casos de aplicação da *satyagraha* fora do contexto indiano, como a resistência do povo dinamarquês contra a ocupação nazista em 1940; a campanha de resistência dos professores noruegueses em

⁹ A intocabilidade envolve um conjunto de práticas discriminatórias contra os integrantes da casta mais baixa da estrutura social indiana (os chamados “intocáveis”).



1942; a campanha “Desafie as Leis Injustas” na África do Sul em 1952; a greve na prisão Vortuke na União Soviética por 250.000 prisioneiros políticos em 1953; a campanha pela independência de Gana concluída em 1960, após dez anos de ações não violentas claramente inspiradas na *satyagraha*. Não se pode deixar de mencionar, ainda, a grande influência de Gandhi no ativismo de Martin Luther King em prol da igualdade de direitos dos negros americanos, cujos principais aspetos são tratados na próxima subseção

Martin Luther King e a Técnica da “Tensão Criativa”

O ativismo de Martin Luther King tem fortes raízes na sua fé cristã, mas também recebe uma influência significativa do legado de Gandhi. Conforme já mencionado, King propõe uma síntese entre pacifismo cristão, a *satyagraha* de Ghandi e a filosofia do amor incondicional expressa na palavra grega *ágape* (1957; 1961), oferecendo uma técnica de resolução de conflitos que, segundo as indicações de seus escritos, pode ser chamada de “tensão criativa”. O objetivo da tensão criativa, segundo King, é trazer as tensões e contradições à superfície, a fim de expor os ressentimentos mais profundos, mostrar as injustiças presentes no conflito, tocar a consciência dos oponentes e do público em geral e, a partir do desconforto gerado por essa crise, levar a uma situação em que as pessoas passem a desejar a resolução do conflito e a valorizar a negociação (King 1963).

Pode-se notar, desse modo, que a perspectiva de King, assim como a de Gandhi, tem uma dimensão pragmática, mas se funda em alicerces espirituais e morais que fazem com que a aplicação da sua técnica e dos seus métodos de resolução de conflitos tenha que ser necessariamente ancorada em princípios. A análise de um de seus principais escritos – “Carta da Cadeia da Cidade de Birmingham” (King 1963) – fornece um amplo panorama da sua abordagem, constituindo, juntamente com a interpretação desse texto feita por McCarthy e Sharp (2010), as referências centrais utilizadas nesta subseção. A “Carta da Cadeia da Cidade de Birmingham” é escrita por King em 1963, no período em que permanece preso devido à marcha de protesto por ele liderada nas ruas de Birmingham, Alabama, como parte de sua campanha contra a segregação racial. Na prisão, chega ao conhecimento de King uma reportagem de jornal, onde um grupo de clérigos brancos critica a sua campanha, afirmando que, embora “tecnicamente pacífica”, essa forma de protesto é precipitada e inoportuna e fomenta o ódio e a violência (McCarthy e Sharp 2010, Introdução). A “Carta” é uma resposta a esses clérigos, onde King procura não só mostrar a violência estrutural que mantém os negros numa condição de injustiças, segregação e opressão, mas também explicar e justificar a sua técnica de “tensão criativa” e os métodos de ação não violenta empregados.

Ao explicar como a sua técnica pretende funcionar, King destaca que a ação não violenta procura criar uma crise e provocar uma tensão de tal modo perturbadora, que uma comunidade que se nega sistematicamente a negociar é levada, forçosamente, a lidar com a questão. Sobre essa técnica, King escreve em sua carta:

(A ação direta não violenta) procura dramatizar a questão até um ponto em que ela não pode mais ser ignorada. Esta minha alegação de que a criação de tensão faz parte do trabalho da resistência não violenta pode soar chocante. Mas eu devo confessar que eu não temo a palavra ‘tensão’. Eu sinceramente oponho-me à tensão



violenta, mas há um tipo de tensão construtiva, não violenta, que é necessária para o crescimento. Assim como Sócrates sentiu que era necessário criar uma tensão na mente, de modo que os indivíduos pudessem sair da servidão dos mitos e das meias verdades e alcançar o domínio irrestrito da análise criativa e da avaliação objetiva, nós devemos perceber a necessidade de alternativas não violentas para criar um tipo de tensão na sociedade que ajude os homens a emergirem das profundezas escuras do preconceito e do racismo para as majestosas alturas da compreensão e da fraternidade. O propósito do nosso programa de ação direta é criar uma situação de crise tão evidente que leve, inevitavelmente, à abertura das portas para a negociação. Por isso, eu concordo com a vossa chamada para a negociação. Já há muito tempo nossa amada terra do Sul tem sido soterrada num esforço trágico de viver em monólogo, em vez do diálogo (King 1963, pp. 291-292).

Do ponto de vista de King, portanto, a comunidade precisa ser levada a enxergar a necessidade de resolver as suas contradições e tensões sociais que, embora presentes na situação, são muitas vezes escondidas ou negadas. A “tensão criativa” ou a “tensão construtiva não violenta” é a técnica de ação direta por ele proposta para criar uma crise de tal forma incômoda e perturbadora que acabe levando as partes envolvidas a desejarem a negociação e a resolução do conflito. King faz questão de ressaltar, porém, que essa crise não é tirada do nada:

“na verdade, nós que nos envolvemos na ação direta não violenta não somos os criadores da tensão. Nós meramente trazemos à superfície a tensão escondida que já está viva. Nós apenas colocamos essa tensão às claras, onde elas possam ser vistas e abertamente tratadas” (1963, p. 293).

É importante notar, ainda, que a ação direta não violenta, que constitui o núcleo da “tensão criativa”, é concebida por King como um recurso de último caso e a sua aplicação deve ser precedida de três passos – a investigação de factos que permitam avaliar se as injustiças realmente existem, a negociação e a auto purificação – só iniciando a ação direta após cumpridas todas essas etapas preliminares (tabela 3). Usando a situação dos negros em Birmingham como um caso ilustrativo, King procura mostrar, primeiramente, os factos que evidenciam as injustiças existentes. Nesse sentido, King chama a atenção para o facto de Birmingham ser provavelmente a cidade mais segregacionista do país (incluindo práticas segregatícias nos transportes e nos estabelecimentos comerciais) e para o registo histórico de brutalidades contra os negros (incluindo o tratamento injusto nos tribunais e o ataque a bombas a casas e igrejas de negros sem qualquer empenho policial para solucionar os casos). Passando ao segundo passo, King procura destacar as iniciativas de negociação tomadas pelos líderes da comunidade negra, sem qualquer esforço das autoridades municipais, dos membros da comunidade económica, das autoridades religiosas e dos líderes locais do movimento cristão de direitos humanos de negociarem em boa-fé. Perante o desapontamento gerado por uma sucessão de



promessas quebradas, King argumenta que a ação direta passa a ser uma alternativa no horizonte, iniciando-se o terceiro passo, a auto purificação (isto é, a preparação para os momentos difíceis que virão e a manutenção da disciplina do grupo). Sobre essa etapa, King comenta:

"começamos a realizar uma série de workshops sobre não-violência e a perguntar repetidamente a nós mesmos: Você é capaz de aceitar golpes sem retaliar? Você é capaz de suportar o calvário da prisão?".

Após esse processo, King comenta que o início da ação direta é finalmente marcado para o período da Páscoa, quando as marchas nas ruas da cidade e o boicote ao comércio, justamente num período-chave de vendas, seriam uma boa forma de pressionar os comerciantes para as mudanças necessárias nas práticas segregatícias. Essa ação é postergada duas vezes em razão das eleições municipais, que segundo King poderiam desviar o foco da sua campanha de ação não violenta, até que as ações são finalmente iniciadas em abril de 1963, resultando na prisão de King sob a acusação de liderar uma marcha ilegal (King 1963, pp. 290-291).

Tabela 3: Passos preparatórios da campanha de ação não violenta segundo Martin Luther King

- | | |
|-----|---|
| (1) | Comprovação das injustiças (investigação de factos que permitam avaliar se as injustiças realmente existem) |
| (2) | Negociação com o oponente |
| (3) | Auto purificação (preparação para os momentos difíceis que virão e a manutenção da disciplina do grupo) |
| (4) | Ação direta não violenta (protestos, marchas, boicotes, desobediência civil) |

Fonte: King (1963)

Sobre a acusação de ilegalidade da marcha conduzida sem a devida permissão, King enfatiza na "Carta" a diferença existente entre as leis justas e as leis injustas. Evocando a noção de desobediência civil, King argumenta que há uma distinção clara entre burlar a lei de uma forma dissimulada e por razões mal-intencionadas e, de outro lado, desafiar a lei abertamente por considerá-la injusta de acordo com a sua consciência e assumindo as penalidades daí decorrentes com o claro objetivo de despertar a consciência coletiva sobre a injustiça dessa lei (1963, p. 300). Em outro texto de sua autoria, King destaca que a consequência esperada a partir dessa desobediência não é a confrontação gratuita e a anarquia, mas a criação de uma sociedade mais justa, a construção de uma "comunidade amada", unida por uma afeição incondicional inclusive entre aqueles que anteriormente se opunham. A desobediência civil, desta perspectiva, deve ser usada contra sistemas de opressão e injustiça, não contra indivíduos, e a vitória, quando ocorre, é de um sistema justo sobre um sistema injusto e não de um homem sobre o outro (King 1957, pp. 12-13).

Seguindo as conclusões de McCarthy e Sharp (2010) sobre a técnica da "tensão criativa", pode-se dizer que as proposições de King se resumem aos seguintes aspetos principais: em primeiro lugar, alguns passos cruciais devem ser cumpridos para preparar uma base consistente para a ação direta (a comprovação das injustiças, a iniciativa da negociação



e a auto purificação); em segundo lugar, a ação direta não violenta (através de métodos como marchas, protestos, discursos, boicotes, desobediência civil, etc.) faz emergir a “tensão criativa” que leva o oponente a ter de enfrentar questão; em terceiro lugar, deve-se perceber que essa tensão já está presente na situação e que ação direta apenas se encarrega de trazê-la à superfície; em quarto lugar, a crise criada abre o caminho para a negociação; em quinto lugar, a pressão deve ser mantida com obstinação e disciplina, a fim de mostrar ao oponente que as atitudes reacionárias não serão bem-sucedidas; em sexto lugar, as prisões e outras formas de punição aos ativistas devem ser enfrentadas sem resistência, pois essa disposição para o auto sacrifício toca a consciência dos cidadãos em geral e do oponente em particular sobre as injustiças existentes; em sétimo lugar, em função das atitudes anteriores, a responsabilidade pela violência não pode ser jogada sobre os manifestantes não violentos, mas sim sobre aqueles que realmente recorrem à força na tentativa de evitar ou bloquear os esforços da resolução do conflito. Embora as proposições de King expressem uma preocupação pragmática que se traduz em efeitos políticos, deve-se acrescentar que elas estão ancoradas numa fundamentação espiritual e moral que, a exemplo de Gandhi, pretende sustentar uma espécie de mecanismo de conversão capaz de aproximar as partes em conflito e criar o que King chama de “comunidade amada”.

Conclusão

O objetivo deste artigo foi apresentar um panorama conceptual das abordagens pacifistas, procurando destacar a tradição do pacifismo de princípios. Nesse sentido foram examinadas as referências centrais dentro dessa tradição – Mahatma Gandhi e Martin Luther King –, bem como as suas técnicas e os seus métodos principais de resolução de conflitos. O que é crucial observar, com base no que foi analisado, é que tanto Gandhi quanto King partem de uma visão transformativa que concebe a ação direta não violenta como uma via de resolução de conflitos através do mecanismo de conversão. Dessa perspectiva, ambos os autores acreditam ser possível solucionar os conflitos através da transformação dos “corações e mentes” dos oponentes pela força da verdade, do amor, da fraternidade e da compaixão. É importante notar, porém, que esse mecanismo de conversão não se confunde com a passividade ou a não-resistência defendidas por um segmento tradicional do pacifismo cristão. Ao contrário, a ação direta não violenta envolve alguma forma de pressão que, embora rejeite o uso da violência física e não vise a aniquilação, a humilhação ou a destruição do antagonista, é suficientemente ativa e perturbadora ao ponto de levar o oponente a reconhecer as injustiças sociais e a opressão política por ele provocadas e a adotar uma postura mais amigável, conciliatória e propensa ao diálogo e à negociação.

Embora este novo século, motivado principalmente pelas revoluções pacíficas da chamada “primavera árabe”, comece a testemunhar um renovado interesse académico pelo ativismo de Gandhi e de King e uma crescente preocupação com as questões envolvidas na análise empírica e na produção de teorias sobre o pacifismo e a não-violência, é preciso notar que muito trabalho resta a ser feito e que diversas questões importantes, ainda pouco exploradas, continuam a desafiar a agenda de investigação do pacifismo de princípios. Na introdução do seu guia de investigação sobre a ação não violenta, McCarthy e Sharp (2010) sugerem algumas dessas questões: será que a técnica de King (e podíamos também pensar em Gandhi) pode funcionar em situações onde falte



uma liderança espiritual e moral da dimensão dessas personalidades, ou onde as bases éticas e religiosas de uma ou de outra parte sejam menos claras? Será que as técnicas do pacifismo de princípios funcionam em sociedades onde as garantias constitucionais são frágeis? Será que as técnicas do pacifismo de princípios operam da mesma forma em diferentes contextos, em diferentes sistemas políticos e em conflitos por diferentes questões? Será que a aplicação do pacifismo de princípios pode ser testada comparativamente em diferentes cenários? A essas questões, podemos acrescentar: até que ponto o mecanismo da conversão, que é central no pacifismo de princípios, consegue operar em conflitos extremamente agudos e polarizados? As respostas a essas questões, que obviamente vão além dos limites deste artigo, não só indicam a necessidade de futuros desenvolvimentos, mas também sevem de inspiração para aqueles que tenham sido motivados a ampliar o conhecimento sobre as abordagens pacifistas à resolução de conflitos aqui tratadas.

Referências bibliográficas

- Alexandra, A. (2003) "Political Pacifism", *Social Theory and Practice*, 29(4), pp. 589-606.
- Atack, I. (2012) *Nonviolence in Political Theory*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Bainton, R. H. (1963) "Congregationalism and the Puritan Revolution from the Just War to the Crusade". In *Studies on the Reformation*. Boston: Beacon Press, pp. 248-274.
- Ballou, A. (1846) *Christian Non-Resistance*. Philadelphia: J. M. M'Kim.
- Björkqvist, K. (2009) "The Inevitability of Conflict But Not of Violence: Theoretical Considerations on Conflict and Agression". In Fry, D. P. and K. Björkqvist (Eds.) *Cultural variation in Conflict Resolution: Alternatives to Violence*. New York: Psychology Press, pp. 25-36.
- Bondurant, J. V. (1988) *Conquest of Violence: The Gandhian Philosophy of Conflict*. Princeton: Princeton University Press.
- Cady, D. L. (2010) *From Warism to Pacifism: A Moral Continuum*. Philadelphia: Temple University Press.
- Carpenter, F. I. (1931) "A Letter from Tolstoy", *The New England Quarterly*, 4(4), pp. 777-782.
- Dalton, D. (1996) "Introduction", in Dennis Dalton (ed.) *Mahatma Gandhi: Selected Political Writings*. Indianapolis: Hackett Publishing.
- Dukes, E. F. (1999) "Structural Forces in Conflict and Conflict Resolution in Democratic Society". In Ho-Won Jeong (Ed.) *Conflict Resolution: Process, Dynamics and Structure*. Aldershot: Ashgate, pp. 155-171.
- Galtung, J. (1959) "Pacifism from a Sociological Point of View", *Journal of Conflict Resolution*, 3(1), pp. 67-84.
- Gandhi, M. (1996) *Mahatma Gandhi: Selected Political Writings*. Cambridge: Hackett Publishing.
- Gandhi, M. (2005) *Gandhi: Selected Writings*. Mineola: Dover Publications.



- Garrison, W. L. (1966) "Non-resistance society: Declaration of principles, 1838". In P. Mayer (Ed.) *The Pacifist Conscience*. Harmondsworth: Penguin Books, pp. 124-128.
- Howes, D. E. (2013) "The Failure of Pacifism and the Success of Nonviolence", *Perspectives on Politics*, 11(2), pp. 427-446.
- Hunt, J. D. (2005) *An American Looks at Gndhi: Essays in Satyagraha, Civil Rights and Peace*. New Delhi: Promilla & Co., Publishers.
- Jha, R. R. (2003) *Sociology of Peace and Nonviolence*. New Delhi: Northern Book Centre.
- Johansen, J. (2009) "Nonviolence: More than the absence of violence". In C. Webel e J. Galtung (Eds.) *Handbook of Peace and Conflict Studies*. London: Routledge, pp.143-159.
- Kant, I. (2007) *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Trad. Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70.
- King Jr., M. L. (1957/1991) "The Power of Nonviolence". In J. M. Washington (Ed.) *A Testament of Hope: The Essential Writings and Speeches of Martin Luther King, Jr.* New York: Harpercollins, pp. 3-15.
- King Jr., M. L. (1961/1991) "Love, Law and Civil Disobedience". In J. M. Washington (Ed.) *A Testament of Hope: The Essential Writings and Speeches of Martin Luther King, Jr.* New York: Harpercollins, pp. 43-53.
- King Jr., M. L. (1963/1991) "Letter from Birmingham City Jail". In J. M. Washington (Ed.) *A Testament of Hope: The Essential Writings and Speeches of Martin Luther King, Jr.* New York: Harpercollins, pp. 289-302.
- King Jr., M. L. (1967/1991) "A Christmas sermon on peace". In J. M. Washington (Ed.) *A Testament of Hope: The Essential Writings and Speeches of Martin Luther King, Jr.* New York: Harpercollins, pp. 253-258.
- Koonts, T. J. e A. Alexis-Baker (2009) *Christian Attitudes to War, Peace, and Revolution*. Grand Rapids: Brazos Press.
- MacQueen, G. (2007) "The Spirit of War and the Spirit of Peace". In C. Webel e J. Galtung (Eds.) *Handbook of Peace and Conflict Studies*. London: Routledge, pp. 319-332.
- McCarthy, R. M. e G. Sharp (2010) *Nonviolent Action: A Research Guide*. London: Routledge.
- Miller, J. S. (2000) "A History of the Mennonite Conciliation Service, International Conciliation Service, and Christian Peacemaker Teams". In C. Sampson e J. P. Lederach (Eds.) *From the Ground Up: Mennonite Contributions to Interntional Pecekeeping*. Oxford: Oxford University Press, pp. 3-29.
- Muste, A. J. (1992) "The Individual Conscience, 1952". In J. J. Fahey e R. Armstrong (Eds.) *A Peace Reader: Essential Readings on War, Justice, Non-violence, and World Order*. New Jersey: Paulist Press, pp. 205-212.
- Nepstad, S. E. (2015) *Nonviolent Struggle: Theories, Strategies, and Dynamics*. Oxford: Oxford University Press.
- Oliveira, G. C. (2016). "Abordagens pacifistas à resolução de conflitos: um panorama sobre o pacifismo pragmático". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 7 (1), pp. 3-18.



Ramsbotham, O., T. Woodhouse e H. Miall (2008) *Contemporary Conflict Resolution*. Cambridge: Polity.

Richardson, R. D. Jr. (1986) *Henry Thoreau: A Life of the Mind*. Berkeley: University of California Press.

Roberts, A. (2009) "Introduction". In A. Roberts e T. G. Ash (Eds) *Civil resistance and Power Politics: The experience of Nonviolent Action from Gandhi to the Present*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-24.

Sharp, G. (1959) "The Meanings of Non-Violence: A Typology (Revised)", *Journal of Conflict Resolution*, 3(1), pp. 41-66.

Sharp, G. (2005) *Waging Nonviolent Struggle: 20th Century Practice and 21st Century Potential*. Boston: Porter Sargent Publishers.

Tolstoy, L. (1966) "Letter to a non-commissioned officer". In P. Mayer (Ed.) *The Pacifist Conscience*. Harmondsworth: Penguin Books, pp. 160-165.

Tolstoy, L. (1968a) "Letter on the peace conference". In L. Tolstoy, *Tolstoy's Writings on Civil Disobedience and Non-Violence*. New York: The New American Library, pp. 113-119.

Tolstoy, L. (1968b) "The beginning of the end". In L. Tolstoy, *Tolstoy's Writings on Civil Disobedience and Non-Violence*. New York: The New American Library, pp. 9-17.

Tolstoy, L. (1968c) "Notes for soldiers". In L. Tolstoy, *Tolstoy's Writings on Civil Disobedience and Non-Violence*. New York: The New American Library, pp. 32-39.

A CONSOLIDAÇÃO DA PAZ: PRESSUPOSTOS, PRÁTICAS E CRÍTICAS

Teresa Almeida Cravo

teresacravo@ces.uc.pt

Professora Auxiliar de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (Portugal) e Investigadora do Centro de Estudos Sociais. É atualmente co-coordenadora do programa de Doutoramento CES-FEUC "Democracia no século XXI". Concluiu o Doutoramento no Departamento de Política e Estudos Internacionais da Universidade de Cambridge.

Resumo

A consolidação da paz tornou-se num princípio norteador do intervencionismo internacional na periferia desde a sua inclusão na *Agenda para a Paz* da Organização das Nações Unidas, em 1992. O objetivo de criação de condições para uma paz auto-sustentável de forma a prevenir um retorno ao conflito armado está, no entanto, longe de ser fácil ou consensual. Não só a sua conceção enquanto *paz liberal* se revelou particularmente limitada e inevitavelmente controversa, como a realidade das sociedades devastadas pela guerra provou ser bastante mais complexa do que a antecipada pelos atores internacionais que assumem hoje atividades no âmbito da promoção da paz em contextos de pós-conflito. Com uma trajetória repleta de sucessos contestados e alguns fracassos flagrantes, o modelo vigente tem sido alvo de duras críticas e de um ceticismo generalizado. Este artigo analisa criticamente a trajetória teórica e prática da consolidação da paz, explorando a ambição e também as debilidades do paradigma adotado pela comunidade internacional a partir da década de 1990.

Palavras chave

Consolidação da paz; Intervencionismo; Paz liberal; Galtung; Críticas

Como citar este artigo

Almeida Cravo, Teresa (2017). "A consolidação da paz: pressupostos, práticas e críticas". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 8, N.º 1, Maio-Outubro 2017. Consultado [online] em data da última consulta, <http://hdl.handle.net/11144/3032>

Artigo recebido em 12 de Janeiro de 2017 e aceite para publicação em 6 de Fevereiro de 2017





A CONSOLIDAÇÃO DA PAZ: PRESSUPOSTOS, PRÁTICAS E CRÍTICAS

Teresa Almeida Cravo

Introdução

A consolidação da paz tornou-se num princípio norteador do intervencionismo internacional na periferia desde a sua inclusão na *Agenda para a Paz* da Organização das Nações Unidas, em 1992. Tendo como objetivo a criação de condições para uma paz auto-sustentável de forma a prevenir um retorno ao conflito armado, a consolidação da paz está orientada para a erradicação das causas profundas da violência e é necessariamente um projeto multifacetado, envolvendo instituições e práticas securitárias, políticas, legais, económicas, sociais e culturais, entendidas como complementares e que se reforçam mutuamente.

A transição da violência armada para uma paz duradoura não tem sido, porém, um caminho fácil ou consensual. Não só a sua conceção enquanto *paz liberal* se revelou particularmente limitada e inevitavelmente controversa, como a realidade das sociedades devastadas pela guerra provou ser bastante mais complexa do que a antecipada pelos atores internacionais que assumem hoje atividades no âmbito da promoção da paz em contextos de pós-conflito. Com uma trajetória repleta de sucessos contestados e alguns fracassos flagrantes, o modelo vigente tem sido alvo de duras críticas e de um ceticismo generalizado.

Este artigo analisa criticamente a trajetória teórica e prática da consolidação da paz, explorando a ambição e também as debilidades do paradigma adotado pela comunidade internacional a partir da década de 1990. Nesse sentido, começa por apresentar as origens intelectuais do conceito, para posteriormente se centrar no momento da sua co-optação enquanto cânone de atuação da organização mundial. A exploração da consolidação da paz enquanto padrão institucionalizado do intervencionismo internacional divide-se em três partes: pressupostos, prática institucional e apreciação crítica. Discute-se assim, em primeiro lugar, os seus princípios e objetivos, seguindo-se uma breve explicação da sua implementação no terreno, ao nível das quatro dimensões – militar e de segurança, político-constitucional, socioeconómica e psicosocial. Por fim, o artigo reflete sobre as críticas recorrentes e mais contundentes apontadas à consolidação da paz, realçando os problemas e as limitações que têm assolado este modelo de intervenção ao longo dos últimos vinte anos.



1. Johan Galtung e as origens intelectuais da consolidação da paz

O conceito de consolidação da paz (*peacebuilding*) foi introduzido no léxico acadêmico muito antes de se ter tornado consensual no mundo do *policy-making*. Johan Galtung, o norueguês considerado fundador dos Estudos para a Paz, apresentou pela primeira vez este termo no seu artigo de 1976, "Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding", dando o mote para a exploração teórica e operacional que se seguiria uns anos mais tarde e que se mantém prolífica até hoje.

Para entendermos as origens do conceito em análise, temos, no entanto, que dar um passo atrás relativamente ao contributo teórico deste autor. As três abordagens à paz desenvolvidas no artigo estão íntima e diretamente relacionadas com a sua proposta inovadora de redefinição de paz e violência, apresentada ainda na década de 1960¹. Galtung define paz como ausência de violência; e define violência como todas as situações em que os seres humanos estão a ser influenciados de forma às suas realizações somáticas e mentais reais estarem abaixo do seu potencial (1969: 168). Esta definição pretendia, na altura, ir muito além da noção dominante de violência enquanto ato deliberado por parte de um ator identificável de incapacitação de outrem, que o autor considerava demasiado limitada: "se violência é apenas isto, e paz a sua negação, então muito pouco é rejeitado quando a paz é apontada como um ideal" (Ibid.).

Num esforço de clarificação conceptual, Galtung começa por explorar uma definição dual de paz: a paz negativa, enquanto ausência de violência e de guerra, e a paz positiva, enquanto integração da sociedade humana (1964: 1-4). A investigação para a paz seria, nesta perspetiva, o estudo das condições que nos aproximassem da indispensável articulação entre ambas, que em última instância produziria o que Galtung apelida de "paz geral e completa" (Ibid.: 2).

Esta conceptualização não ficou isenta de críticas – nomeadamente por ser considerada demasiado vaga e sem utilidade prática – e Galtung apresenta pouco depois o que pode ser considerado o seu maior contributo para os pressupostos teóricos dos Estudos para a Paz: a identificação do triângulo da violência e o respetivo triângulo da paz. No triângulo da violência o autor distingue três vértices: o da violência direta, o da violência estrutural e o da violência cultural – os dois primeiros conceitos apresentados ainda em 1969 e este último já em 1990. Para o autor, a violência direta é então o ato intencional de agressão, com um sujeito, uma ação visível e um objeto. Já a violência estrutural é indireta, latente, decorre da própria estrutura social que organiza seres humanos e sociedades – por exemplo, a repressão, na sua forma política, e a exploração, na sua forma económica (Galtung, 1969). E, por último, a violência cultural é o sistema de normas e comportamentos subjacente a – e legitimador das – violências estrutural e direta; ou seja, a cosmologia social que nos permite olhar para a repressão e a exploração como normal ou natural e, por isso, mais difícil de desenraizar (Galtung, 1990).

Com esta formulação, Galtung aponta os problemas e as limitações das definições de violência que abrangem apenas conflitos sociais de larga-escala (guerras), e incita ao entendimento de paz no seu sentido mais amplo como paz direta, estrutural e cultural, que exponha e estude as dinâmicas estruturais globais de repressão e exploração e a

¹ Para uma análise mais detalhada do contributo conceptual de Galtung, ver Almeida Cravo, 2016b.



violência simbólica que existe na ideologia, na religião, na língua, na arte, na ciência, no direito, nos *media* ou na educação.

Não é de estranhar, por isso, que a etapa seguinte no percurso conceptual do autor norueguês tenha sido a de confrontar este entendimento com a prática concreta do intervencionismo internacional, especificamente no artigo em que desenvolve os conceitos de manutenção da paz (*peacekeeping*), restabelecimento da paz (*peacemaking*) e consolidação da paz. Segundo Galtung, a manutenção da paz constituía uma abordagem “dissociativa”, cujo objetivo era a promoção da distância e de um “vácuo social” entre os antagonistas, através da assistência de uma terceira parte (1976: 282). Esta estratégia pecava por entender o conflito como uma interrupção do *status quo* e por prescrever o retorno ao *status quo ante* como solução. Não questionava, portanto, se esse *status quo ante* devia efetivamente ser recuperado e preservado, visando apenas a manutenção da ausência de violência direta entre os atores em conflito e contribuindo inadvertidamente para manter uma situação de violência estrutural (Ibid.: 283-284). Sendo que a preservação da violência estrutural promove, em última instância, a violência direta – e, assim, o provável retorno ao conflito aberto a longo prazo (Ibid.: 288) – esta não era uma abordagem satisfatória dentro da conceptualização proposta por Galtung.

O restabelecimento da paz, por outro lado, representava uma abordagem mais abrangente, ancorada na resolução de conflitos, cujo objetivo ia para além da cessação das hostilidades, centrando-se nas várias formas de transcender incompatibilidades e contradições entre as partes (Ibid.: 290). Porém, embora reconhecendo o potencial de *radicalidade* da abordagem da resolução de conflitos, Galtung afirma que esta está geralmente orientada para a preservação – e não para a contestação – do *status quo* (violento) e orientada para o ator – e não necessariamente para o sistema (a estrutura) – que (re)produz a violência (Ibid.: 294-296). A resolução do conflito e o restabelecimento da paz são, assim, primordialmente entendidos como residindo nas “mentes das partes em conflito” e atingidos assim que um acordo é por estas assinado e ratificado – uma conceção que Galtung denuncia como “estreita”, “elitista” e negligente quanto aos fatores estruturais indispensáveis à construção de uma paz sustentável (Ibid.: 296-297).

Este seu entendimento da manutenção e do restabelecimento da paz leva Galtung a desenvolver um novo conceito: o de consolidação da paz. Ao contrário das outras duas abordagens, a consolidação da paz constitui *necessariamente* uma abordagem associativa do conflito, capaz de lidar com as causas diretas, estruturais e culturais da violência no seu sentido lato – e, conseqüentemente, em sintonia com o seu conceito de paz positiva. A remoção das causas profundas da violência implicaria o enfoque em princípios como “equidade” (por oposição a dominação/exploração e no sentido da interação horizontal), “entropia” (por oposição a elitismo e no sentido da inclusão) e “simbiose” (por oposição a isolamento e no sentido da interdependência) (Ibid.: 298-300). Embora reconheça o quadro de complexidade e dificuldade, a proposta de Galtung de consolidação da paz é indubitavelmente maximalista, ambiciosa e ancorada na ideia da luta pela paz como abarcando impreterivelmente “várias frentes” (Ibid.: 104).

Esta discussão teórica promovida pela proposta de Galtung sobre diferentes formas de entender violência e paz foi muito além de um mero exercício académico, tendo tido claras implicações práticas, em especial aquando da sua adoção por parte das Nações Unidas (NU) em 1992, como veremos de seguida.



2. Os pressupostos teóricos do modelo

A reflexão de Galtung inspirou Boutros-Ghali, um Secretário-Geral das Nações Unidas entusiasmado com a perspectiva de uma organização mundial mais dinâmica e interventiva na sequência da alteração profunda da conjuntura mundial. Foi essencialmente a conjugação de três fatores que suscitou uma reação vigorosa por parte da comunidade internacional e, em particular, das NU, no início dos anos 1990. Em primeiro lugar, o final da Guerra Fria não só resultou no desanuviamento das relações entre as grandes potências no seio do Conselho de Segurança e um compromisso renovado com os princípios fundadores da organização (Miall, Ramsbotham & Woodhouse, 1999: 2), como atestou o triunfo do liberalismo (Jakobsen, 2002) e a sua ênfase nos direitos humanos e na democracia. Em segundo lugar, o aumento dramático do número de conflitos violentos na periferia, que atingia 50 países nos diferentes continentes só em 1991 (Wallensteen & Sollenberg, 2001: 632), ganhou finalmente visibilidade e proeminência na agenda internacional. E, por fim, a natureza destes mesmos conflitos – guerras civis de contestação do poder estatal centralizado (Ayoob, 1996), particularmente devastadoras, consideradas imorais e com efeitos desestabilizadores para o sistema regional e internacional – criou, fundamentalmente no Ocidente, uma opinião pública favorável ao intervencionismo.

Aproveitando este momento histórico de *otimismo multilateral* e encarando estas guerras da década de 1990 como “guerras da comunidade internacional” a que cabia à organização responder com determinação (Almeida Cravo, 2013), Boutros-Ghali apresentou uma proposta ambiciosa para enfrentar os desafios à paz e à segurança internacionais da era pós-Guerra Fria, consubstanciado na sua *Agenda para a Paz* (1992). Este documento ensaia um modelo de institucionalização da paz que pretende conferir às NU um modo de atuação mais ousado, coerente e dinâmico, com um considerável acréscimo em termos de relevância internacional da organização relativamente às décadas precedentes.

São quatro as estratégias interligadas de atuação propostas pelo Secretário-Geral: a diplomacia preventiva (*preventive diplomacy*), o restabelecimento da paz, a manutenção da paz e, finalmente, a consolidação da paz (UN, 1992). A diplomacia preventiva procura evitar duas escaladas: por um lado, prevenir que uma situação de conflitualidade latente evolua para uma situação violenta *de facto*; e, por outro, conter o potencial alastramento de uma situação de conflitualidade violenta *de facto* para outras geografias e grupos sociais. O restabelecimento da paz tem como objetivo apoiar as partes em conflito nas negociações de paz tendentes a um acordo, fazendo uso dos instrumentos pacíficos contidos no Capítulo VI da Carta das Nações Unidas². A manutenção da paz envolve o envio de forças das NU – os chamados capacetes azuis – para o terreno, após o acordo entre as partes e com o seu expresso consentimento, para estabilizar zonas de tensão e assegurar que o processo de paz é efetivamente cumprido. A grande novidade é, sem dúvida, o conceito de “consolidação da paz pós-conflito”, anunciado pela primeira vez como a nova prioridade da organização.

² A Agenda para a Paz faz igualmente referência ao modelo de imposição da paz (*peace-enforcement*), previsto na Carta das NU, como instrumento disponível dentro do novo quadro de atuação (UN, 1992: paras 42-45).



Objetivos e princípios

Definida como “ações para identificar e apoiar estruturas que fortaleçam e solidifiquem a paz, de forma a evitar um retorno ao conflito” (UN, 1992: para 21), a consolidação da paz engloba, assim, duas tarefas diferentes mas simultaneamente complementares: por um lado, a tarefa negativa de evitar o retomar das hostilidades; e, por outro, a tarefa positiva de “enfrentar as causas profundas do conflito” (Ibid.: para 15). Esta articulação segue de perto a proposta teórica de Galtung de paz e violência analisada em cima, ao promover uma agenda maximalista de paz positiva como indispensável para que a paz negativa – ou seja, o fim da violência direta – não seja apenas temporária (Ramsbotham, 2000: 171, 175). Boutros-Ghali é, aliás, claro na sua ambição: o modelo que propõe pretende, em última instância, lidar com “o desespero económico, a injustiça social e a opressão política” enquanto fontes da violência que assola o sistema (UN, 1992: para 15). E para alcançar esse objetivo, a ONU manifesta a sua disponibilidade para – e vontade de – se envolver enquanto *garante externo* em todas as fases de situações de conflitualidade.

As quatro estratégias contidas na *Agenda para a Paz* são, por isso, vistas numa lógica de complementaridade, em que as várias fases da transição do conflito violento para a paz partilham objetivos comuns que requerem uma ação integrada. A consolidação da paz começa a tomar forma dentro do quadro das operações de manutenção da paz, por sua vez enviadas para o terreno na sequência de acordos de paz negociados. Progressivamente, a responsabilidade da consolidação da paz transita para os nacionais dos países a emergir de conflitos, com o auxílio dos atores externos, para que sejam erguidas as fundações para uma paz auto-sustentada e, assim, prevenir novos conflitos.

As reflexões apresentadas nos vários relatórios que se seguiram – entre estes, o *Suplemento à Agenda para a Paz* de 1995, o *Relatório Brahimi* de 2000, o *Relatório sobre As Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas: Princípios e Orientações* de 2008 e o relatório *A consolidação da paz: uma orientação* de 2010 – continuaram a enfatizar esta ideia de interligação.

“As operações de paz estão raramente limitadas a um só tipo de atividade”, refere o relatório de 2008, e “as fronteiras entre prevenção de conflitos, restabelecimento da paz, manutenção da paz, consolidação da paz e imposição da paz têm-se tornado cada vez mais difusas” (UNDPKO, 2008: 18).

A consolidação da paz é entendida como um instrumento preventivo (UN, 1995: para 47), essencial para “sara as feridas” do conflito (Ibid.: para 53) e reduzir significativamente o risco de retorno às hostilidades (UNPSO, 2010: para 13). A manutenção da paz e a consolidação da paz são apelidadas de “parceiras inseparáveis” (UN, 2000: para 28) e os capacetes azuis de “early peacebuilders” (UNPSO, 2010: 9), uma vez que a consolidação da paz não consegue atuar sem a manutenção da paz e esta última não tem uma estratégia de saída sem a primeira. Por outras palavras, a ideia central é então a de *continuum*: entre paz negativa e paz positiva, entre estabilização e desenvolvimento, entre prevenção estrutural e consolidação.



A paz liberal

Se a adoção de uma visão *maximalista* de paz – coincidente com a proposta teórica de Galtung – se ficou claramente a dever ao ambiente intelectual e político desencadeado pelo final da Guerra Fria, também o *desenho* específico do modelo a implementar em zonas de conflito refletiu quem emergiu triunfante da confrontação bipolar.

Na realidade, a abordagem que deu corpo a esta nova ambição de promoção da paz na periferia, e foi subsequentemente integrada nos novos instrumentos de segurança coletiva, foi a abordagem ocidental da chamada paz liberal (ver Doyle, 2005). Como explica Clapham, os vencedores do conflito bipolar – não só as democracias capitalistas e liberais, mas também as suas sociedades civis, e a grande massa de organizações não-governamentais e instituições internacionais que estas controlam – procuraram reestruturar o sistema internacional em conformidade com os valores que emergiam vitoriosos nessa altura (1998: 193-194) e apresentaram a democracia liberal e a economia de mercado como as “receitas globais para o desenvolvimento, a paz e a estabilidade” (Yannis, 2002: 825).

Neste sentido, como refere Paris, a consolidação da paz é efetivamente “uma enorme experiência de engenharia social – uma experiência que envolve a transplantação de modelos ocidentais de organização social, política e económica para países devastados pela guerra de forma a controlar o conflito civil: por outras palavras, a pacificação através da liberalização política e económica” (1997: 56). A queda do bloco socialista e do seu modelo alternativo permitiu que esta abordagem intervencionista fosse abundantemente incentivada, e imposta, sem rival, nos quatro cantos do mundo – o que Lizée (2000) chama de “síndrome do Fim da História”. Introduzindo condicionalidades políticas e económicas através das operações de paz e dos programas de assistência ao desenvolvimento, o modelo das democracias de mercado foi-se difundindo por todo o Terceiro Mundo (Jakobsen, 2002).

O grande potencial de abertura do conceito de consolidação da paz a inúmeras definições baseadas em diferentes entendimentos e abordagens, e que poderiam ter ganho uma infinidade de formas concretas nos contextos de pós-conflito, viu-se assim reduzido à especificidade da matriz ocidental e da cosmovisão liberal, e consequentemente fechado às outras experiências e alternativas.

3. O modelo na prática

Houve então, desde os primórdios, uma convergência em torno do que Kahler chama de “Consenso de Nova Iorque” (2009), não obstante a ausência de um órgão centralizador de todas as atividades de consolidação da paz dentro das NU durante a primeira década, por um lado, e a constante presença de vários outros atores internacionais que se arrogaram de responsabilidades no âmbito do intervencionismo internacional, por outro. O “Consenso de Nova Iorque” refletia o *sonho liberal* de criação de democracias pluripartidárias com economias de mercado e sociedades civis fortes, assim como de promoção das práticas e dos valores liberais ocidentais, tais como a autoridade secular, a governação centralizada, o Estado de direito ou o respeito pelos direitos humanos (Newman et al., 2009: 12).



Como explica Richmond, a paz é pensada pela comunidade internacional ocidental como uma “forma ideal alcançável” e “resultado de ações *top-down* e *bottom-up*, com base em regimes, estruturas e normas sociais, políticas e económicas liberais” (2005: 110). Pensar “a paz enquanto governação” (Ibid.: 52-84) implica igualmente olhar para a consolidação da paz como um meio para um fim: isto é, como um modelo institucionalizado que se materializa num conjunto de passos necessários à construção de uma paz liberal. Não admira, por isso, que a prática da consolidação da paz tenha implicado um quadro de atuação padronizado que pretendeu assumir um carácter universal e hegemónico.

A multidimensionalidade

Na realidade, é o envolvimento das NU na Namíbia, ainda em 1989, que representa a primeira tentativa de implementação deste paradigma. Esta operação de paz vai já muito além da supervisão do cessar-fogo tradicional e é mandatada para auxiliar a criação de instituições políticas democráticas e monitorizar as eleições que assegurariam a independência do país. O relativo sucesso da missão atestou a capacidade e a vontade da organização para realizar sucessivas operações de paz mais ambiciosas, em larga escala, com atividades muito para além das realizadas até à data e numa grande variedade de países que emergiam de conflitos armados na Ásia, África, Europa e América Central (Han, 1994: 842-845). Assistimos assim, durante a década de noventa, a uma dramática expansão do modelo padronizado da paz liberal, que Ramsbotham apelida de “UN’s post-settlement peacebuilding standard operating procedure” (2000: 170), e que se materializa no terreno em quatro dimensões interdependentes: (1) militar e de segurança, (2) político-constitucional, (3) socioeconómica, e (4) psico-social.

A dimensão militar e de segurança

O dilema de segurança que assalta os grupos envolvidos em conflitos intraestatais é consideravelmente maior do que entre Estados pós-conflito interestatal, na medida em que o reforço da autoridade estatal passa pela recuperação do monopólio do uso legítimo da força e pelo controlo da totalidade do território: isto é, implica precisamente a reconstituição de um poder político central com capacidade para se impor aos restantes poderes político-militares. É, por isso, necessária a institucionalização de garantias que neutralizem o compreensível sentimento de insegurança que grassa pelos diversos atores que receiam a exclusão e temem que a centralização do poder político-militar favoreça o grupo oponente em seu detrimento. A dimensão militar e de segurança do modelo de consolidação da paz tem, por isso, dois objetivos: estabelecer um equilíbrio entre as partes beligerantes e restringir a capacidade dos combatentes para provocar um retorno às hostilidades. Existe, nesse sentido, um programa especificamente destinado aos soldados, que inclui as fases estandardizadas conhecidas como “DDR”: (1) desmobilização, (2) desarmamento, e (3) reintegração na vida civil ou integração nas forças armadas nacionais.

A atenção da comunidade internacional centra-se, posteriormente, na chamada “Reforma do Setor de Segurança” (RSS), que abrange militares, polícia e serviços de inteligência, e procura instituir uma maior transparência, eficiência e controlo democrático (ver Sedra, 2010). Apontando para uma noção genérica de boa governação e Estado de direito, a



RSS representa uma abordagem ampla, necessariamente de longo prazo, preocupada não só com a *capacidade* de fornecer segurança aos cidadãos mas também com a sua *responsabilização* perante uma supervisão civil e democrática.³

A dimensão político-constitucional

Esta dimensão procura levar a cabo uma transição política que passa pela legitimação dos órgãos de poder; pela reforma da administração do Estado esvaziada durante o conflito; e pela transferência das tensões entre os grupos em conflito para o plano institucional – ou seja, a ideia da política como continuação do conflito por meios não-violentos, que vem já de Michel Foucault e que Ramsbotham apelida de “Clausewitz ao contrário” (2000: 172).

O regime político que subjaz a estas transformações é a democracia liberal, considerada mais propensa à paz, tanto ao nível interno como internacional⁴. Enquanto “filosofia política dominante” (Barnes, 2001: 86) da comunidade internacional do pós-Guerra Fria, foi sucessivamente incentivada e imposta às sociedades intervencionadas, centrando-se essencialmente na reforma e promoção do Estado de direito e dos elementos com maior impacto no processo de democratização e de criação de uma cultura democrática: partidos políticos, media e sociedade civil.

A introdução do modelo democrático nos cenários pós-conflito pode, no entanto, tomar diferentes formas. Uma primeira abordagem foi a realização num curto prazo de eleições multipartidárias, que simbolizavam a responsabilização imediata dos atores nacionais e a legitimação do novo poder político (como por exemplo em Angola em 1992). A sua lógica de *winner-takes-all* e de jogo de soma nula em contextos altamente instáveis levou, contudo, ao surgimento de uma segunda abordagem, considerada menos desestabilizadora: os governos de coligação, que pretendiam socializar os atores em termos de partilha de poder negociado e prática de decisões consensuais, antes da realização das primeiras eleições (como por exemplo no Afeganistão em 2002). Uma última forma, exclusivamente para casos em que o empenho da comunidade internacional em termos de esforços financeiros, de recursos humanos e temporais é de grande dimensão, é o *protetorado internacional*, em que a administração transitória é tutelada por um ator externo (como por exemplo em Timor, pelas NU, entre 1999 e 2002).

A dimensão socioeconómica

Esta dimensão pretende reverter o impacto particularmente devastador dos conflitos armados no tecido económico-social do país, recorrendo à ajuda financeira internacional. Seguindo uma lógica de *continuum* entre emergência, reabilitação e desenvolvimento (Macrae, 2001:155), a comunidade internacional começa habitualmente pela ajuda humanitária e tem igualmente um papel crucial a médio-longo prazo no apoio à reconstrução das infraestruturas básicas e na aplicação de políticas macroeconómicas de estabilização. É de assinalar que o entendimento desta recuperação económica, assim como dos (des)equilíbrios monetários e fiscais, se tem norteedo pela ideologia neoliberal

³ Sobre a ligação entre consolidação da paz, Estado de direito e RSS, ver Almeida Cravo, 2016.

⁴ Sobre a Teoria da Paz Democrática, ver Hayes, 2012.



(ver Harvey, 2005). Durante as décadas de oitenta e noventa, esta filosofia económica materializou-se nos chamados planos de ajustamento estrutural, aplicados um pouco por todo o mundo em desenvolvimento pelas instituições financeiras internacionais fiéis ao chamado “Consenso de Washington” (Williamson, 2008). Estas políticas económicas preconizavam a liberalização, privatização e desregulação da economia no sentido da abertura ao mercado; eram acompanhadas do emagrecimento e da concomitante redução do papel intervencionista do Estado, num contexto de disciplina fiscal rigorosa e reforma tributária tendente à atração de investimento externo.

Críticas devastadoras a este modelo neoliberal face às dificuldades em integrar estas economias pós-conflito no mercado mundial de forma favorável e, acima de tudo, sustentável conduziram a fortes apelos à flexibilização das práticas económicas, à recuperação da ideia do Estado enquanto agente de desenvolvimento e à necessidade de conciliar os imperativos de curto prazo de estabilização e os imperativos de longo prazo de crescimento e desenvolvimento (ver Stiglitz, 2008). De uma forma geral, porém, as reformas do “pós-Consenso de Washington” que se seguiram, essencialmente no final dos anos 1990, foram no sentido de um *pacote neoliberal light*, e não de uma verdadeira contestação das premissas do modelo.

A dimensão psico-social

Um dos mais graves custos da guerra é o impacto de carácter duradouro das culturas de violência enraizadas em sociedades expostas a conflitos por um longo período (Lederach, 2001). A reabilitação do tecido social de países devastados pela guerra depende da desconstrução de estereótipos e das condições que alimentaram o conflito e polarizaram as comunidades, exigindo, por isso, a mudança de atitudes individuais e, mais genericamente, do comportamento da sociedade no seu todo, no sentido da reconciliação.

Diferentes sociedades têm lidado com os seus traumas psico-sociais resultantes de conflitos de formas distintas. Algumas optaram pelo que chamamos aqui da *fórmula da amnésia*, ou seja, enterrar o passado, nomeadamente através de amnistias, para não arriscar maior instabilidade. Este caminho é difícil de seguir, visto que quem sofre é por norma amaldiçoado com uma boa memória. Há fundamentalmente três outras práticas recorrentes de lidar com o passado nestes contextos (que podem existir em simultâneo ou até mesmo ser associadas às leis de amnistias): através (1) das comissões de verdade e reconciliação, como em El Salvador; (2) dos tribunais (a solução judicial, doméstica ou internacional), como no Ruanda; ou/e (3) de práticas tradicionais de reconciliação (rituais inteiramente dependentes de recursos culturais locais), como em Timor.

Trata-se, em última análise, de um processo doloroso e lento, de readaptação ao outro e de (re)construção de relações pacíficas. A reconciliação no seu sentido mais amplo é assim, em última análise, o objetivo final de uma transição para a paz.

O consenso em torno da prática institucional da consolidação da paz foi-se generalizando. Do seu lado, a organização mundial procurou reforçá-lo e agilizar o acompanhamento das missões através de reformas administrativas, como a criação do *Departamento de Operações de Paz* logo em 1992 e também através do recurso mais sistemático aos representantes especiais do Secretário-Geral. Em especial, a criação da *Comissão de Consolidação da Paz* em 2005 pretendeu colmatar um fosso institucional no que dizia



respeito à capacidade das NU de atuar em contextos de violência e fragilidade estatal e de aprender com os seus próprios erros e melhores práticas, dentro de um quadro de atuação da paz liberal.

Perante a crescente complexidade das ameaças à paz e à segurança internacionais, a lógica de complementaridade entre o trabalho da organização mundial e o das múltiplas organizações regionais e da sociedade civil foi também ganhando força. Pondo em prática o que havia sido preconizado pelo capítulo VIII da Carta das Nações Unidas, as parcerias com organizações de âmbito regional – consideradas um espaço privilegiado para a resolução de crises e promoção da paz – foram-se estreitando. Instituições como a OCDE, a União Europeia, a NATO ou a União Africana passaram a desempenhar um papel crescente em matéria de consolidação da paz, seguindo, de uma forma geral, o modelo institucionalizado. Em particular, os alargamentos tanto da NATO como da UE no continente europeu e, posteriormente, a ampliação das suas intervenções para fora da Europa intensificaram a aplicação do paradigma e legitimaram ainda mais o modelo da paz liberal como padrão de atuação. Simultaneamente, a proeminência na agenda internacional do conceito de segurança humana (ver UNDP, 1994) e os subsequentes apelos à intervenção propiciaram maior espaço às organizações da sociedade civil nos discursos e práticas sobre paz e conflitos. Vistas como mais centradas nos indivíduos e tendencialmente *bottom-up* nas suas abordagens, estas organizações ganharam relevo e a sua participação nas várias fases de promoção da paz passou a ser tida como essencial para o sucesso de um processo de paz sustentável.

Como apontam Newman et al., este entendimento, tanto do desafio como da resposta mais apropriada, que rapidamente se difundiu por outras organizações, reflete não só o consenso dominante, mas também a evolução normativa no sentido do enfraquecimento da inviolabilidade da integridade territorial e, concomitantemente, da aceitação crescente do intervencionismo internacional (2009: 5).

4. As críticas ao modelo

As expectativas relativamente a esta nova era de intervencionismo global eram altas – e não tardaram a ser defraudadas, dando lugar a um pessimismo generalizado, muito por conta dos dramáticos e mediáticos fracassos das missões em Angola, na Bósnia, na Somália e no Ruanda. As estatísticas sobre a reincidência de conflitos violentos em sociedades previamente devastadas pela guerra – cerca de 50% nos primeiros cinco anos que se seguem à assinatura do acordo de paz (Collier, 2003: 83) – questionavam abertamente o modelo de atuação privilegiado. Mas mesmo onde não houve um retorno às hostilidades, a materialização da paz formal enfrentou graves dificuldades e, em muitas ocasiões, as efusivas declarações iniciais de *sucesso* provaram ser prematuras⁵.

O principal protagonista deste ambicioso projeto intervencionista atraiu grande parte da responsabilidade pelos reveses e fracassos. De facto, a complexidade dos problemas em matéria de paz e segurança enfrentados com o fim da Guerra Fria desafiavam de forma flagrante a capacidade institucional das NU para missões desta envergadura a vários níveis: recursos financeiros; recursos humanos qualificados e experientes; recolha de informação e planeamento; comunicação; coordenação; e *know-how* operacional (ver Roberts & Kingsbury, 1993). A incontestável dificuldade de operacionalização da proposta

⁵ Ver, por exemplo, as críticas à atuação em Moçambique (Weinstein, 2002) ou no Camboja (Lizée, 2000).



das NU – evidente logo desde o início – confirmava debilidades flagrantes e dilemas difíceis de resolver que foram minando a credibilidade, legitimidade e capacidade de intervenção da organização mundial.

Seriam, porém, as críticas ao modelo da consolidação da paz em si, preconizado tanto pelas NU como pelos outros atores mais interventivos do sistema internacional, que se revelariam mais contundentes. De entre estas, é possível distinguir o posicionamento dos críticos quanto ao teor e intuito das suas análises e podemos identificar dois grupos: (1) as críticas reformistas (dos *problem-solvers*)⁶ – que, embora reconhecendo defeitos relevantes no modelo advogam a sua continuidade, refinando o processo sem contestar o seu alicerce ideológico; e (2) as críticas estruturais – que questionam a legitimidade do modelo em si, os seus valores, interesses e a reprodução de relações hegemónicas, desafiando, assim, a ordem aceite como realidade imutável.

Mais e melhor intervencionismo: as críticas reformistas

Tanto em termos numéricos como de influência no mundo do *policy-making*, a maioria dos autores que se debruça sobre o tema da promoção da paz em Estados periféricos pertence ao chamado *mainstream* e pode ser rotulado de *problem-solver*. São autores que perfilham da ordem vigente e cuja preocupação é a de aumentar a relevância prática e a eficiência do modelo da paz liberal.⁷ Acreditando em última instância que, não obstante os resultados dececionantes, a intervenção externa é mais benéfica do que prejudicial e que, além disso, a alternativa é o abandono de milhões de pessoas da periferia a uma condição de insegurança e violência, esta corrente acusa os “híper-críticos” (Paris, 2010) de ceticismo generalizado e concentra-se no aperfeiçoamento do modelo aplicado, de forma a minimizar os seus efeitos desestabilizadores e a melhorar a sua capacidade de atuação.

Paris e Sisk (2009) representam genericamente esta posição e apontam cinco contradições inerentes ao modelo e que dificultam a sua aplicabilidade: (1) a intervenção externa é utilizada para fomentar o auto-governo; (2) é necessário controlo internacional para criar apropriação local (*local ownership*); (3) valores universais são promovidos para resolver problemas locais; (4) o corte com o passado é concomitante com a afirmação da história; e, por último, (5) os imperativos de curto e de longo prazo entram frequentemente em conflito. Estas tensões materializam-se em desafios práticos à consolidação da paz em matéria de: (1) presença internacional (isto é, o grau de ingerência nos assuntos internos do Estado de acolhimento – tamanho da missão, natureza das tarefas, consentimento versus condicionalidade/imposição, combinação entre meios violentos e/ou não-violentos); (2) duração da missão (reconstrução pós-bélica enquanto atividade necessariamente de longo-prazo versus responsabilização dos atores nacionais); (3) participação local (elites versus população; prioridades internacionais versus prioridades locais); (4) dependência (em relação aos atores internacionais versus paz auto-sustentada); e (5) coerência (coordenação organizacional e consistência normativa) (Ibid.: 306-309).

⁶ Sobre o conceito de “problem-solver”, ver Cox, 1986.

⁷ Ver, por exemplo, Fukuyama, 2004; Paris, 2004; Doyle e Sambanis, 2006; Call e Cousens, 2008; Jarstad e Sisk, 2008.



A constatação destes dilemas não leva à rejeição deste tipo de resposta da comunidade internacional; pelo contrário, esta análise é encarada como uma forma “realista” de tentar *gerir* imperativos contraditórios, de forma a melhorar o desempenho e eficácia das missões, ajustar as expectativas e, assim, “salvar” o projeto da paz liberal (Paris, 2010). Os fundamentos ideológicos da paz liberal – transformar países devastados por guerras civis em democracias liberais e de mercado – não são, portanto, questionados. Ao longo dos anos, a incorporação das críticas reformistas implicou apenas alguma adaptação ao nível da metodologia, com a adoção de reformas mais graduais – de “institucionalização antes da liberalização” (Paris, 2004: 179) – de forma a construir e reforçar instituições de governação autónomas, eficazes e legítimas, antes da introdução de eleições *winner-takes-all* e de reformas drásticas de abertura ao mercado. Esta estratégia mais sensível aos efeitos perversos da “terapia de choque” mantinha, no entanto, os dois objetivos globais que presidiam à implementação do paradigma desde o início da década de noventa: (1) a reprodução do Estado ocidental weberiano na periferia – com o reforço da RSS, do Estado de direito e da boa governação (os três pilares mais salientes do modelo na sua segunda década); e (2) a integração destes espaços na economia capitalista mundial – preservando genericamente o enquadramento neoliberal enquanto acautelavam o seu impacto socioeconómico mais devastador, através de programas de apoio ao desenvolvimento e de combate à pobreza (Harrison, 2004).

O desafio à estrutura global de poder: as críticas estruturais

As críticas estruturais prendem-se essencialmente com a ideologia subjacente ao pensamento e à prática da consolidação da paz e o que esta (re)produz em termos de funcionamento do sistema internacional. Ao contrário da perspetiva analisada em cima, o objectivo dos autores críticos é transformativo, procurando explicitamente resistir a formas hegemónicas de poder⁸. Este compromisso normativo ambiciona transformar tanto o modelo em si – por oposição a um ajustamento consentâneo com a preservação do paradigma dominante da paz liberal, como o sistema mais alargado de relações de poder – por oposição à preservação do *status quo*.

De entre as críticas mais acutilantes, são de ressaltar as que versam sobre a matriz ocidental do modelo hegemónico de consolidação da paz e sobre a sua natureza hierárquica, centralizada e elitista. Numa perspectiva pós-colonial, a paz liberal é entendida como promovendo a cultura, identidade e normas ocidentais em detrimento de outras (Lidén, 2011: 57). As analogias entre a consolidação da paz e o colonialismo são, por isso, recorrentes, considerando que ambos contribuem para o reforço da assimetria de poder do Norte Global sobre o Sul Global. Os problemas estruturais da conceção e implementação do modelo de consolidação da paz são, assim, vistos na sua relação com a desigualdade do sistema internacional: as intervenções impõem um modelo *top-down*, criam e reforçam uma hierarquia clara entre interventores e intervencionados e atuam como instrumento da governação global do Ocidente na periferia, consolidando a sua hegemonia, defendendo os seus interesses geoestratégicos e promovendo os seus valores (Chandler, 2010). A sua função é então a de legitimação da ordem mundial que se seguiu à vitória do bloco ocidental da Guerra Fria, ao servir os interesses dos Estados ocidentais e das instituições financeiras internacionais por eles controladas. Acresce ainda que as supostas soluções *técnicas* propostas e impostas pelo

⁸ Ver, por exemplo, Duffield, 2001; Pugh, 2005; Chandler, 2006; Richmond, 2006; Darby, 2009.



Norte Global, como as estratégias neoliberais de reconstrução pós-bélica, reproduzem as condições dos conflitos e causam a própria violência que pretendem resolver (Duffield, 2001; Pugh, 2005), contribuindo em última instância para a instabilidade do sistema.

Procurando superar esta lógica de imposição do internacional sobre o local, vários autores têm explorado mais recentemente a ideia de um modelo de *paz pós-liberal*. O contributo, por exemplo, de Richmond (2011) e Mac Ginty (2011) centra-se essencialmente na teoria da paz híbrida, em que a paz é um híbrido cumulativo e de longo prazo entre forças endógenas e exógenas. Recusando tanto a universalidade da paz liberal (enquanto princípio e prática) como a *pureza* romantizada do local, o hibridismo constata a agência local para resistir, subverter, renegociar, ignorar, atrasar e produzir alternativas ao paradigma vigente. O reconhecimento desta heterogeneidade abre caminho para se pensar sobre as epistemologias do sul (Sousa Santos, 2014) e, em particular, sobre construções do Estado e formas de governação de sociedades distintas das propostas dentro do modelo hegemónico. A ideia central é a de que, prestando atenção a outras cosmovisões culturalmente diferentes das ocidentais, é possível reconhecer e criar uma multiplicidade de “pazes” que não se esgotam na hegemonia esmagadora da paz liberal.

Embora de natureza e com intuitos diferentes, estas críticas põem efetivamente em causa: (1) a *bondade* do modelo de intervenção – chamando a atenção para as características imperialistas do paradigma e a forma como serve os interesses e agendas particulares do Norte nos países do Sul; (2) a sua natureza – contestando a centralidade da segurança (que privilegia ordem e estabilidade em detrimento de emancipação) e a sua essência elitista, tecnocrática e padronizada; (3) a sua legitimidade – questionando a presunção ocidental da universalidade do liberalismo, a sua abordagem eurocêntrica, impositiva e constrangedora da participação local; e (4) a sua eficácia – sublinhando a manutenção das relações conflituosas, a dependência para com os atores externos e as consequências nefastas da desvalorização do contributo endógeno.

Conclusão

Não há dúvida de que o modelo de consolidação da paz levado a cabo pelos vários atores que assumem hoje a liderança do intervencionismo internacional é um projeto particularmente ambicioso. De mero congelamento dos conflitos armados, passámos aceleradamente para a tentativa de resolução das suas causas profundas, através de um paradigma institucionalizado que alterou drasticamente os objetivos e funções tradicionais da promoção da paz na periferia.

Os resultados deste projecto intervencionista ficaram, porém, muito aquém dos desejados, em particular para os que anteviam com entusiasmo uma nova era capaz de resolver os desafios à paz e à segurança internacionais do pós-Guerra Fria. Duas décadas de críticas internas e externas ao modelo de consolidação da paz foram produzindo algumas reformas no sentido de um *modus operandi* mais flexível e ocasionalmente mais sensível a outras abordagens. Tais ajustes não chegaram, contudo, a questionar verdadeiramente os pressupostos culturais e ideológicos deste paradigma, nem os interesses do norte global que subjazem à atuação internacional em contextos de conflito e pós-conflito. Na realidade, não conseguiram sequer resolver de forma satisfatória os problemas mais conjunturais identificados pelos reformistas, como atestam os sucessivos relatórios e avaliações das operações de paz conduzidos pelos próprios atores



internacionais. De facto, a maior parte das críticas apontadas ao longo destes vinte anos mantém ainda hoje a sua validade.

A apreciação da consolidação da paz enquanto cânone de resposta aos níveis extremos de violência que assolam o sistema não pode, nesse sentido, deixar de revelar um impacto no mínimo dececionante e frequentemente contraproducente. Embora seja de enaltecer a vontade de ir além do modelo militarizado de paz negativa – assim como o facto de esta traduzir um renovado compromisso da comunidade internacional para com a periferia devastada pela violência e em necessidade de auxílio –, o ceticismo relativamente aos esforços internacionais tem claramente razão de ser. As sérias limitações na forma como o próprio conceito tem sido pensado e materializado no terreno, a que acrescem as denúncias quanto às agendas e interesses que são verdadeiramente servidos com estas intervenções, são problemas particularmente graves que estão ainda, de facto, muito longe de ser resolvidos.

Referências bibliográficas

- Almeida Cravo, Teresa (2016), "Linking Peacebuilding, Rule of Law and Security Sector Reform: The European Union's Experience", *Asia-Europe Journal*, Special Issue: The Rule of Law as a Strategic Priority in the European Union's External Action, vol.14 (1), pp.107-124.
- Almeida Cravo, Teresa (2016b), "Os Estudos para a Paz", in Duque; Noivo & Almeida e Silva (eds.), *Segurança Contemporânea*. Lisboa: PACTOR–Edições de Ciências Sociais e Política Contemporânea, pp.69-84.
- Almeida Cravo, Teresa (2013), "Duas décadas de consolidação da paz: as críticas ao modelo das Nações Unidas", *Universitas: Relações Internacionais*, UniCEUB, vol.11(2), pp.21-37.
- Ayoob, Mohammed (1996), "State-Making, State-Breaking and State Failure: Explaining the Roots of 'Third World' Insecurity", in Goor et al. (eds.), *Between Development and Destruction. An Enquiry into the Causes of Conflict in post-Colonial States*. London: Macmillan Press Ltd, pp.67-90.
- Barnes, Samuel (2001), "The Contribution of Democracy to Rebuilding Postconflict Societies", *American Journal of International Law*, vol.95(1), pp.86-101.
- Call, Charles; Cousens, Elizabeth (2008), "Ending Wars and Building Peace: International Responses to War-Torn Societies", *International Studies Perspectives*, 9, pp.1-21.
- Chandler, David (2006), *Empire in Denial: The Politics of State-building*. London: Pluto.
- Chandler, David (2010), The uncritical critique of liberal peace, *Review of International Studies* 36(1), pp.137-155.
- Clapham, Christopher (1998), "Rwanda: The Perils of Peacemaking", *Journal of Peace Research*, vol.35(2), pp.193-210.
- Collier, Paul et al., (2003), *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. New York: Oxford University Press and World Bank.
- Cox, Robert (1986), "Social Forces, States and World orders: Beyond International Relations Theory," in Keohane (ed.), *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia



University Press, pp.204-254.

Darby, Philip (2009), 'Rolling Back the Frontiers of Empire: Practising the Postcolonial', *International Peacekeeping*, vol.16(5), pp.699-716.

Doyle, Michael (2005), "Three Pillars of the Liberal Peace", *American Political Science Review*, vol.99(3), pp.463-466.

Doyle, Michael; Sambanis, Nicholas (2006), *Making War & Building Peace*. Princeton: Princeton University Press.

Duffield, Mark (2001), *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*. London: Zed Books.

Fukuyama, Francis (2004), *State-building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Galtung, Johan (1964), "An Editorial", *Journal of Peace Research*, vol.1(1), pp.1-4.

Galtung, Johan (1969), "Violence, Peace and Peace Research", *Journal of Peace Research*, vol.6(3), pp.167-191.

Galtung, Johan (1976), "Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding", in Galtung, *Essays in Peace Research*. Copenhagen: Ejlers, Volume II, pp.283-304.

Galtung, Johan (1990), "Cultural Violence", *Journal of Peace Research*, vol.27(3), pp.291-305.

Han, Sonia (1994), "Building a Peace that Lasts: The United Nations and Post-Civil War Peacebuilding", *New York University Journal of International Law and Politics*, vol.26 (4), pp.837-892.

Harrison, Graham (2004), *The World Bank and Africa: The Construction of Governance States*. London: Routledge.

Harvey, David (2005), *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.

Hayes, Jarrod (2012), "The Democratic Peace and the new Evolution of an old Idea", *European Journal of International Relations*, vol.18(4), pp.767-791.

Jakobsen, Peter Viggo (2002), "The transformation of United Nations Peace Operations in the 1990s: Adding Globalization to the Conventional 'End of the Cold War Explanation'", *Cooperation and Conflict*, vol.37(3), pp.267-282.

Jarstad, Anna; Sisk, Timothy (eds.) (2008), *From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kahler, Miles (2009), "Statebuilding After Afghanistan and Iraq", in Paris & Sisk (eds.), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*. London: Routledge, pp.287-303.

Lederach, John Paul (2001), "Civil Society and Reconciliation", in Crocker et al. (eds.), *Turbulent Peace. The Challenges of Managing International Conflict*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, pp.841-854.

Lidén, Kristoffer (2011), "Peace, Self-governance and International Engagement: From Neo-colonial to Post-colonial Peacebuilding", in Tadjbakhsh (ed.), *Rethinking the Liberal Peace: External Models and Local Alternatives*. New York: Routledge, pp.57-74.



Lizée, Pierre (2000), *Peace, Power and Resistance in Cambodia. Global Governance and the Failure of International Conflict Resolution*. London: Macmillan Press Ltd.

Mac Ginty, Roger (2011). *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Miall, Hugh; Ramsbotham, Oliver; Woodhouse, Tom (1999), *Contemporary Conflict Resolution*. Cambridge: Polity Press.

Newman, Edward et al. (2009), "Introduction" in Newman et al. (eds.), *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*. Tokyo: United Nations University Press, pp.3-25.

Paris, Roland (1997), "Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism", *International Security*, vol.22(2), pp.54-89.

Paris, Roland (2004), *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.

Paris, Roland; Sisk, Timothy (eds.) (2009), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*. London: Routledge.

Paris, Roland (2010), "Saving Liberal Peacebuilding", *Review of International Studies*, vol.36(2), pp.337-365.

Pugh, Michael (2005), "The Political Economy of Peacebuilding: A Critical Theory Perspective", *International Journal of Peace Studies*, vol.10(2), pp.23-42.

Ramsbotham, Oliver (2000), "Reflections on UN Post-Settlement Peacebuilding", in Woodhouse & Ramsbotham (eds.), *Peacekeeping and Conflict Resolution*. London: Frank Cass Publishers, pp.169-189.

Richmond, Oliver (2005), *The Transformation of Peace*. London: Palgrave Macmillan.

Richmond, Oliver (2006), "The problem of peace: Understanding the 'liberal peace'", *Conflict, Security & Development*, vol.6(3), pp.291-314.

Richmond, Oliver (2011), *A Post-Liberal Peace: The Local Infrapolitics of Peacebuilding*. London: Routledge.

Roberts, Adam; Kingsbury, Benedict (eds.) (1993), *United Nations, Divided World: the UN's Roles in International Relations*. Oxford: Clarendon Press.

Sedra, Mark (ed.) (2010), *The Future of Security Sector Reform*. Ottawa: Centre for Governance Innovation.

Sousa Santos, Boaventura (2014), *Epistemologies of the South*. Boulder: Paradigm, 2014.

Stiglitz, John (2008), "Is there a Post-Washington Consensus Consensus?", in Serra & Stiglitz (eds.), *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp.41-56.

United Nations (UN) (1992), *An Agenda For Peace*, disponível em: <http://www.un-documents.net/a47-277.htm>.

United Nations Secretary-General [UNSG] (1995), *Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm>.



United Nations (UN) (2000), *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* [Brahimi Report], disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf>.

United Nations Development Programme (UNDP) (1994), *Human Development Report 1994*, disponível em: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1994>

United Nations Department of Peacekeeping Operations (UNDPKO) (2008), *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, disponível em: http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf

United Nations Peacebuilding Support Office [UNPSO] (2010), *UN Peacebuilding: An Orientation*, disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/peacebuilding_orientation.pdf.

Wallensteen, Peter; Sollenberg, Margareta (2001), "Armed Conflict, 1989-2000", *Journal of Peace Research*, vol.38(5), pp.629-644.

Weinstein, Jeremy (2002), "Mozambique: A Fading U.N. Success Story", *Journal of Democracy*, vol.13(1), pp.141-156.

Williamson, John (2008), "A Short History of the Washington Consensus", in Serra & Stiglitz (eds.), *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp.14-30.

Yannis, Alexandros (2002), "State Collapse and its Implications for Peace-Building and Reconstruction", *Development and Change*, vol.33(5), pp.817-835.

O TPI NO CENTRO DE UM SISTEMA DE JUSTIÇA PENAL INTERNACIONAL: DESAFIOS ATUAIS¹

Patrícia Galvão Teles²

pgalvaoteles@gmail.com

Professora de Direito Internacional na Universidade Autónoma de Lisboa (Portugal)
e Investigadora no OBSERVARE

Resumo

O Tribunal Penal Internacional (TPI) entrou na sua segunda década de operações e estabeleceu-se no centro de um sistema de justiça penal internacional que também inclui jurisdições nacionais e outros tribunais internacionais. No entanto, o TPI continua a enfrentar muitos desafios e, de fato, esses desafios fazem parte das suas características próprias e decorrem das especificidades do direito e das relações internacionais. Neste artigo examinamos, à luz de acontecimentos recentes, quatro desses desafios: 1) Universalidade; 2) Complementaridade; 3) Cooperação; e 4) o Crime de Agressão. Esses desafios ilustram a forma como o TPI e a justiça penal internacional habitam tanto nas culturas da justiça como da política e como estes dois aspetos devem ser tidos em consideração para que esses desafios sejam superados, de modo a que a missão de um instrumento permanente e central para a luta contra a impunidade, que historicamente começou em Roma em 1998, se torne uma parte inerente do mundo atual.

Palavras-chave

Tribunal Penal Internacional; Justiça Penal Internacional.

Como citar este artigo

Teles, Patrícia Galvão (2017). "O TPI no centro de um sistema de justiça penal internacional: desafios atuais". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 8, N.º 1, Maio-Outubro 2017. Consultado [online] em data da última consulta, <http://hdl.handle.net/11144/3033>

Artigo recebido em 13 de Janeiro de 2017 e aceite para publicação em 13 de Fevereiro de 2017



¹ Artigo desenvolvido no âmbito do projeto de investigação "Justiça Penal Internacional: um Diálogo entre Duas Culturas" do OBSERVARE/UAL, coordenado por Mateus Kowalski e Patrícia Galvão Teles.
² As opiniões expressas neste artigo são estritamente pessoais.



O TPI NO CENTRO DE UM SISTEMA DE JUSTIÇA PENAL INTERNACIONAL: DESAFIOS ATUAIS³

Patrícia Galvão Teles

I. Introdução

Em 2016, o Tribunal Penal Internacional (TPI) assistiu a um nível de atividade judicial sem precedentes. Esta tendência deverá continuar em 2017. Estão a ser realizados exames preliminares em 10 situações distintas em todas as regiões do mundo (incluindo no Afeganistão, Colômbia, Iraque/Reino Unido, Palestina e Ucrânia), existem 10 investigações em curso (incluindo na Geórgia) e 3 julgamentos foram concluídos em 2016.

Ao mesmo tempo, o TPI está a atravessar momentos delicados do ponto de vista político, com a retirada do Estatuto de Roma de 3 estados africanos (África do Sul, Burundi e Gâmbia) e sinais antagonistas provenientes tanto da Rússia como da nova administração americana.

Simultaneamente, em virtude da falta de universalidade do Estatuto de Roma e do impasse no Conselho de Segurança, algumas situações em que crimes internacionais sérios estão a ser cometidos não podem ser levadas perante o TPI e continua a haver a necessidade de criar mecanismos *ad hoc*, apesar da existência de um tribunal penal permanente, como para os casos do Sudão do Sul e possivelmente Síria.

Quanto à questão da complementaridade, a conclusão do Protocolo de Malabo no contexto da União Africana criou a novidade, para além das jurisdições nacionais, de estabelecer uma complementaridade "regional" e a questão da sua compatibilidade com o Estatuto de Roma.

No plano da cooperação, as dificuldades continuam e afetam a capacidade do Tribunal de cumprir a sua missão, dado o elevado grau de dependência na cooperação dos Estados-membros. Isto tornou-se especialmente evidente no que diz respeito à marcante detenção e entrega de pessoas acusadas pelo Tribunal, em particular de Omar Al-Bashir, do Sudão, um chefe de Estado em exercício, que evidencia a tensão entre o direito tradicional sobre imunidades e a justiça penal internacional.

Outro elemento de tensão que ressurgirá em 2017 prende-se com o crime de agressão, já que agora a decisão sobre a ativação da jurisdição do Tribunal relativamente a este crime pode ser tomada e o crime de agressão tem sido um elemento contencioso do

³ 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.



Estatuto do TPI, especialmente para os membros permanentes do Conselho de Segurança.

Estes quatro desafios continuam a colocar no centro das atenções as dificuldades de funcionamento de um mecanismo judicial num ambiente político. Se todo o trabalho judicial for feito nesse contexto, em nenhum Tribunal como o TPI essa dicotomia de justiça versus política se afigura mais evidente.

II. Desafios Atuais

1) Universalidade

A ratificação universal do Estatuto de Roma do TPI tem sido um objetivo constante desde a aprovação do Estatuto de Roma. Em 2016, 124 Estados eram partes no Estatuto, incluindo o Estado da Palestina. Destes, 34 são Estados africanos, 19 são da Ásia-Pacífico, 18 são da Europa Oriental, 28 são da América Latina e das Caraíbas e 25 são da Europa Ocidental e de outros estados.

Em Outubro/Novembro de 2016, a África do Sul, o Burundi e a Gâmbia notificaram o secretário-geral das Nações Unidas (ONU), que é o depositário do Estatuto de Roma, da sua intenção de se retirarem do TPI - uma decisão que, de acordo com o Estatuto, produz efeitos jurídicos apenas um ano após a notificação. Estes países agiram por razões diferentes, incluindo razões políticas internas, mas estas decisões partilham uma crítica declarada ao funcionamento do Tribunal⁴.

Nos últimos anos, muitos estados africanos desenvolveram uma percepção negativa crescente relativamente ao TPI, especialmente tendo em conta que os primeiros casos apresentados a este Tribunal se referiam todos a situações africanas, embora a maioria fosse autorreferência soberana dos próprios estados. Esta percepção negativa e as preocupações relativas à seletividade foram expressas nas reuniões da União Africana, da Assembleia Geral da ONU e do Conselho de Segurança e também na Assembleia dos Estados Partes do TPI⁵.

Embora não se espere um êxodo em massa do Estatuto de Roma e seja ainda possível que essas decisões de retirada sejam revertidas, não obstante afetam a credibilidade e a legitimidade do Tribunal.

Outro aspeto que afeta a credibilidade e a legitimidade do TPI e põe em perigo a sua ambição de universalidade é o fato de que dos 5 membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU (P5) apenas 2 são partes no Estatuto de Roma: a França e os Estados Unidos Reino. Os Estados Unidos, a Rússia e a China não são partes e isso torna a capacidade do Tribunal de exercer plenamente as suas funções muito dependente das atitudes tomadas, especialmente pelos EUA e pela Rússia, no contexto do Conselho de

⁴ Para a totalidade dos argumentos avançados pela África do Sul, veja-se a "Declaração da República da África do Sul sobre a decisão de se retirar do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional", disponível em <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2016/CN.786.2016-Eng.pdf>.

⁵ Cf. N. Waddell e P. Clark, *Courting Conflict? Justice, Peace and the ICC in Africa*, The Royal African Society, 2008; A. Arieff *et al*, *International Criminal Court Cases in Africa: Status and policy issues*, Diane Publishing, 2010; E. Keppler, "Managing setbacks for the International Criminal Court in Africa", *Journal of African Law* (2012-56/1) 1-14; A. Guerreiro, *A resistência dos Estados Africanos à jurisdição do Tribunal Penal Internacional*, Almedina, 2012; e P. Galvão Teles, "The International Criminal Court and the evolution of the idea of combating impunity: an assessment 15 years after the Rome Conference", *Janus.Net* (2014-2015-5/2).



Segurança e em geral, que têm variado ao longo do tempo, mas que atualmente correm o risco de entrar numa fase particularmente antagónica.

Além disso, após os anos de Bush, os EUA podem estar a caminho de um novo confronto com o TPI. O TPI está a dar início a uma investigação sobre possíveis crimes de guerra no Afeganistão que poderão incluir atos de tortura cometidos pelos militares dos EUA entre 2003 e 2014. Mesmo que isso não se concretize, tendo em conta os sinais dados pelo novo presidente em questões de política externa, a ONU e direitos humanos, prevê-se uma posição defensiva e hostil em relação ao TPI⁶.

A Rússia, por sua vez, em novembro de 2016 "retirou formalmente a sua assinatura"⁷ do Estatuto do Tribunal Penal Internacional - como fizeram os EUA⁸ alguns anos antes, em 2002⁹ - depois do Tribunal ter publicado um relatório classificando a anexação russa da Crimeia como uma ocupação.

Além da investigação em curso sobre os crimes cometidos na Geórgia em 2008, a Rússia também pode estar preocupada com uma possível investigação criminal na Síria, onde as suas forças têm sido repetidamente acusadas de crimes de guerra nos últimos meses. A Rússia assinara o Estatuto de Roma em 2000 e tinha cooperado com o Tribunal, mas não tinha ratificado o Tratado e, portanto, permaneceu fora da jurisdição do TPI. Isto significa que este movimento, embora altamente simbólico, não mudará muita coisa na prática, mas é um sinal de uma atitude futura mais hostil para com o Tribunal.

Além das retiradas e posições antagonistas que ameaçam a pretensão de universalidade do Estatuto de Roma, o facto de o Estatuto não estar universalmente ratificado implica que a necessidade de continuar a criar mecanismos *ad hoc* - como foi feito no passado para a ex-Jugoslávia, Ruanda, Serra Leoa, Camboja ou Líbano - continua presente. Embora sejam mais difíceis de implementar, devido a dificuldades políticas e financeiras, é possível que esses mecanismos *ad hoc* sejam utilizados em pelo menos duas situações prementes: Sudão do Sul e Síria.

Desde dezembro de 2013 têm sido cometidas violações graves do direito internacional humanitário e dos direitos humanos no Sudão do Sul, com crimes que incluem homicídios extrajudiciais, violência étnica, violações e outras formas de violência sexual, e ataques a escolas, locais de culto, hospitais e a pessoal das Nações Unidas e de manutenção da

⁶ Cf. United Nations University Center for Policy Research, "The UN in the Era of Trump", disponível em <https://cpr.unu.edu/the-un-in-the-era-of-trump.html>.

⁷ Numa comunicação recebida em 30 de novembro de 2016, o Governo da Federação Russa informou o secretário-geral do seguinte: "Tenho a honra de informar Vossa Excelência sobre a intenção da Federação da Rússia de não aderir ao Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, adotado em Roma em 17 de Julho de 1998 e assinado em nome da Federação da Rússia em 13 de Setembro de 2000. Gostaria, senhor secretário-geral, que considerasse este instrumento como uma notificação oficial da Federação Russa de acordo com o parágrafo (a) do artigo 18 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969." Veja-se https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtldsg_no=XVIII-10&chapter=18&clang=en.

⁸ Numa comunicação recebida em 6 de Maio de 2002, o governo dos Estados Unidos da América informou o secretário-geral do seguinte: "Informamos, no âmbito do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional adotado em 17 de Julho de 1998, que os Estados Unidos não pretendem tornar-se parte do tratado e, portanto, os Estados Unidos não têm obrigações legais decorrentes da sua assinatura em 31 de dezembro de 2000. Os Estados Unidos pedem que sua intenção de não se tornar parte, como indicado na presente carta, seja refletida nas listas de status de depositário relativas a este tratado." Veja-se https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtldsg_no=XVIII-10&chapter=18&clang=en.

⁹ Legalmente, o ato de "retirar a assinatura" de um tratado não existe. O que a Rússia e os EUA fizeram foi comunicar a sua intenção de não se tornarem parte no Estatuto de Roma, a fim de evitar as obrigações de boa-fé decorrentes da assinatura, como previsto no artigo 18 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969.



paz que lhe está associado. Apelos à assunção de responsabilidade têm sido feitos em vários fóruns, incluindo o Conselho de Segurança, o Conselho de Direitos Humanos e o Conselho de Paz e Segurança da União Africana, bem como a sociedade civil. Em agosto de 2015, as partes no conflito adotaram um Acordo sobre a Resolução do Conflito, no qual acordaram estabelecer um Tribunal Híbrido para o Sudão do Sul. O Tribunal Híbrido será "um tribunal judicial híbrido independente" e será "instituído pela Comissão da União Africana para investigar e julgar os indivíduos responsáveis por violações do direito internacional e/ou leis aplicáveis ao Sudão do Sul" cometidas após 15 de dezembro de 2013. Em outubro de 2015, o Conselho de Segurança solicitou ao secretário-geral que disponibilizasse assistência técnica para a criação do Tribunal Híbrido. Esta é a primeira vez que as Nações Unidas têm a tarefa de prestar assistência técnica a uma organização regional para a criação de um tribunal híbrido. As Nações Unidas têm uma vasta experiência na criação e funcionamento de tribunais penais internacionais e tribunais apoiados pela ONU e estão em articulação com a Comissão da União Africana para compartilhar as lições aprendidas com experiências passadas¹⁰.

Após a resolução do Conselho de Segurança de submeter a situação síria ao TPI ter sido vetada pela Rússia e pela China em 2014, em 19 de dezembro de 2016 a Assembleia Geral das Nações Unidas votou a criação de uma equipa especial para "recolher, consolidar, preservar e analisar provas" e preparar casos sobre crimes de guerra e abusos de direitos humanos cometidos durante o conflito na Síria. De acordo com a Resolução da Assembleia Geral A/RES/71/248, a equipa trabalhará em coordenação com a Comissão de Inquérito da ONU na Síria, criada pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU em Genebra em 2011 para investigar eventuais crimes de guerra. A Comissão de Inquérito, que elaborou uma lista confidencial de suspeitos de todas as partes que cometeram crimes de guerra ou crimes contra a humanidade, tem pedido repetidamente ao Conselho de Segurança da ONU que remeta a situação na Síria para o Tribunal Penal Internacional. A equipa especial "preparará arquivos para facilitar e acelerar processos judiciais justos e independentes de acordo com as normas de direito internacional, em tribunais nacionais, regionais ou internacionais, ou em tribunais que tenham ou possam ter jurisdição sobre esses crimes". A repressão de Assad sobre os manifestantes pró-democracia em 2011 conduziu à guerra civil e os militantes do Estado Islâmico/Daesh têm usado o caos para conquistar território na Síria e no Iraque. Metade dos 22 milhões de pessoas da Síria foram deslocadas e mais de 400 mil mortas¹¹.

A busca de universalidade dos membros e a tentativa de fazer do TPI o centro efetivo da justiça penal internacional a nível global certamente continuará no futuro, apesar dos contratempos recentes. No entanto, não podemos esquecer que o TPI é apenas um tribunal de último recurso para o mais grave dos crimes internacionais mais graves e que nunca terá capacidade, nem nunca tal se pretendeu, para substituir a jurisdição nacional e a responsabilidade original dos estados em matéria de responsabilização por crimes de atrocidade. É por isso que a complementaridade - a nível nacional ou, eventualmente, a nível regional - continua a ser uma característica fundamental da justiça penal internacional, como examinaremos na próxima secção.

¹⁰ Cf. http://legal.un.org/ola/media/info_from_lc/mss/speeches/MSS-ILC-statement-17-May-2016-EN-FR.pdf.

¹¹ Veja-se <https://www.un.org/press/en/2016/ga11880.doc.htm>
<http://mobile.reuters.com/article/idUSKBN14A2H7?il=0>.



2) Complementaridade

O TPI baseia-se no princípio da complementaridade, de acordo com o artigo 17 do seu Estatuto. Trata-se de um Tribunal de último recurso¹² que intervém apenas quando o estado territorial ou de nacionalidade é "incapaz de, ou não quer" instaurar ações judiciais contra crimes internacionais graves que possam ter sido cometidos no seu território ou pelos seus nacionais.

Para que o sistema de complementaridade funcione, os estados têm de dispor de legislação nacional adequada e de instituições judiciais apropriadas. Naturalmente, isto é, só por si, um desafio.

A República Centro-Africana e o Sri Lanka são países que estão a desenvolver, com a ajuda das Nações Unidas e de outras organizações, a capacidade de promover a responsabilidade judicial pelos crimes cometidos durante as suas guerras civis.

Mas enquanto a complementaridade foi inicialmente vista como complementaridade entre o TPI e as jurisdições nacionais, a possível criação de um Tribunal Penal Regional Africano levantou a questão da complementaridade "regional"¹³.

Em junho de 2014, a Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo da União Africana (UA), reunida em Malabo, Guiné Equatorial, adotou o Protocolo de Emendas ao Protocolo sobre o Estatuto do Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos (Protocolo de Malabo) e convidou os estados membros da UA a assiná-lo e ratificá-lo¹⁴.

O Protocolo de Malabo alarga a jurisdição do Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos (TAJDH) a crimes de direito internacional e crimes transnacionais. O plano original para o TAJDH era que fosse um tribunal com duas seções - uma seção de assuntos gerais e uma seção de direitos humanos. O Protocolo de Malabo introduz uma terceira seção: a seção de direito penal internacional. Assim, se o Protocolo de Malabo entrar em vigor, o TAJDH terá jurisdição para julgar os seguintes 14 crimes: genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra, crime de mudança inconstitucional de governo, pirataria, terrorismo, mercenarismo, corrupção, lavagem de dinheiro, tráfico de pessoas, tráfico de droga, tráfico de resíduos perigosos, exploração ilícita de recursos naturais e crime de agressão.

Assim, a seção de direito penal internacional do TAJDH poderia servir como um tribunal penal regional africano, com os mesmos objetivos do Tribunal Penal Internacional, mas dentro de um contexto geográfico estreitamente definido e sobre uma lista alargada de crimes.

A adoção do Protocolo de Malabo é aparentemente um passo na direção certa. O tribunal penal regional poderia potencialmente desempenhar um papel positivo num continente persistentemente atingido pelo flagelo do conflito e pela impunidade dos crimes internacionais. Em conflitos recentes e em curso, milhares de civis perderam a vida ou foram mutilados e deslocados das suas casas. Há muitos relatos de assassinatos, tortura, violação, mutilação de corpos, recrutamento de crianças-soldado e destruição

¹² E. Mendes, *Peace and Justice at the International Criminal Court: A Court of last resort*, Elgar, 2010.

¹³ F. M. Jackson, "Regional complementarity: The Rome Statute and Public International Law", *Journal of International Criminal Justice* (2016-14/5) 1061-1072.

¹⁴ Relativamente a este assunto veja-se Amnesty International, *Malabo Protocol – Legal and institutional implications of the merged and expanded African Court*, 2016.



indiscriminada de bens. Tanto os grupos armados como as forças governamentais são responsáveis pelos abusos e violações.

A impunidade é um denominador comum nos conflitos em África, e os suspeitos de responsabilidade criminal por crimes de direito internacional raramente são responsabilizados. Muitas vezes os governos nacionais não estão dispostos ou revelam-se incapazes de conduzir investigações atempadas, independentes, imparciais e eficazes sobre as alegações de crimes internacionais e fazer com que todos os suspeitos de responsabilidade criminal respondam perante a justiça em julgamentos justos. Um tribunal penal regional, tal como previsto no Protocolo de Malabo, tem potencial para preencher esta lacuna de responsabilização.

No entanto, existem preocupações sobre as motivações por trás da proposta de criação da seção criminal do TAJDH. Alguns analistas¹⁵ argumentam que a proposta é uma tentativa por parte da UA de proteger os chefes de estado africanos e altos funcionários do estado de serem responsabilizados quando há motivos razoáveis para acreditar que são criminalmente responsáveis por crimes de acordo com o direito internacional. Além disso, há dúvidas quanto à compatibilidade com o Estatuto de Roma sobre a questão da complementaridade, prevista como uma complementaridade nacional, mas também dada a disposição expressa sobre a imunidade de processo em relação a chefes de Estado, governamentais ou outros funcionários do Estado.

A disposição do Estatuto emendado do TAJDH considerada como sendo a mais controversa é de fato uma cláusula de imunidade. A disposição pertinente (artigo 46.º-Abis) tem a seguinte redação:

"Não serão iniciadas ou prosseguidas quaisquer acusações no Tribunal contra qualquer chefe de Estado ou de Governo da União Africana em serviço, ou contra qualquer pessoa que aja ou possa agir nessa qualidade, ou contra outros altos funcionários do Estado com base nas suas funções, durante os seus mandatos".

Até à data o Protocolo de Malabo ainda não entrou em vigor, tendo sido assinado apenas por 9 estados sem que tenha sido ratificado por nenhum. Uma possível expansão do Protocolo de Malabo do Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos poderá assegurar uma maior responsabilização, mas não prejudica o contributo do TPI para a justiça penal. Essa extensão do Tribunal Africano deve ser desenvolvida com pleno respeito e em conformidade com o Estatuto de Roma, que não prevê a imunidade de jurisdição para os chefes de Estado em exercício. Mas é justamente a questão da irrelevância da capacidade oficial de perseguição penal que constitui o aspeto mais problemático do Estatuto de Roma para os Estados africanos, como será discutido na próxima seção.

¹⁵ Vejam-se, entre outros, <http://kptj.africog.org/wp-content/uploads/2016/11/Malabo-Report.pdf> e <http://www.ejiltalk.org/a-case-of-negative-regional-complementarity-giving-the-african-court-of-justice-and-human-rights-jurisdiction-over-international-crimes/>.



3) Cooperação

Dos 23 pedidos de detenção e entrega emitidos pelo TPI, 12 ainda estão por executar: (a) Costa do Marfim: Simone Gbagbo, desde 2012; b) República Democrática do Congo: Sylvestre Mudacumura, desde 2012; c) Quênia: Walter Barasa, desde 2013; (d) Líbia: Saif Al-Islam Gaddafi, desde 2011; e) Darfur (Sudão): Ahmad Harun e Ali Kushayb, desde 2007; Omar Al Bashir, desde 2009; Abdel Raheem Muhammad Hussein, desde 2012; e Bahar Idriss Abu Garda, desde 2014; f) Uganda: Joseph Kony, Vincent Otti e Okot Odhiambo, desde 2005.

A detenção e a entrega de pessoas acusadas dependem da cooperação dos Estados Partes no TPI, mas também de todos os membros da ONU nos casos submetidos pelo Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, como foi o caso do Sudão e da Líbia, que não são Estados Partes do TPI. O TPI pediu, sem sucesso, ao Conselho de Segurança que agisse sobre a não cooperação em relação a estas duas situações.

Estas detenções pendentes também afetaram significativamente a credibilidade do Tribunal e do sistema concebido pelo Estatuto de Roma.

O caso Bashir foi aquele em que as tensões foram mais evidentes. Em junho de 2015, enquanto participava numa Cimeira da União Africana na África do Sul, a detenção e a entrega do presidente Bashir foram objeto de um pedido de cooperação do TPI à África do Sul. O Tribunal Superior da África do Sul emitiu uma ordem exigindo que ele não fosse autorizado a deixar o país, mas o governo sul-africano permitiu que o fizesse antes que o Tribunal Superior pudesse considerar o mérito do pedido. O Tribunal Superior viria posteriormente a decidir que isso era ilegal. Nos termos da Parte IX do Estatuto de Roma, os Estados Partes - incluindo a África do Sul - têm a obrigação de cooperar com o Tribunal. Isto também se aplica à legislação da nação sul-africana que implementa o Estatuto de Roma.

O governo da África do Sul¹⁶ argumentou que há uma questão jurídica não resolvida decorrente do fato de que o direito internacional prevê que os chefes de Estado em serviço estão imunes à jurisdição penal de outros estados, incluindo a imunidade de detenção e inviolabilidade pessoal. A questão que se levanta é se esta imunidade se mantém nos casos em que as autoridades nacionais são solicitadas a deter um chefe de Estado procurado pelo TPI. A questão torna-se ainda mais complicada quando o chefe de Estado é de um estado que não é parte no Estatuto do TPI, embora o caso tenha sido interposto por uma resolução do capítulo VII do Conselho de Segurança.

Segundo a África do Sul, os artigos 27¹⁷ e 98¹⁸ do Estatuto de Roma representam a interseção da lei sobre imunidades aplicável aos chefes de Estado e de Governo e a

¹⁶ Cf., entre outros, "Declaratory statement by the Republic of South Africa on the decision to withdraw from the Rome Statute of the International Criminal Court" disponível em <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2016/CN.786.2016-Eng.pdf>.

¹⁷ "1. O presente Estatuto aplica-se igualmente a todas as pessoas sem qualquer distinção baseada na capacidade oficial. Em particular, a capacidade oficial como chefe de Estado ou de Governo, membro de um Governo ou Parlamento, representante eleito ou como funcionário público não deve, em caso algum, isentar uma pessoa da responsabilidade penal ao abrigo do presente Estatuto nem, por si só, constitui fundamento para a redução da pena. 2. As imunidades ou regras processuais especiais que possam ser atribuídas à capacidade oficial de uma pessoa, quer por força do direito nacional ou internacional, não impedem o Tribunal de exercer a sua jurisdição sobre essa pessoa."

¹⁸ "1. O Tribunal não pode fazer um pedido de entrega ou de assistência que imponha ao estado requerido uma atuação incompatível com as suas obrigações por força do direito internacional em relação ao estado ou à imunidade diplomática de uma pessoa ou de bens de um estado terceiro, a menos que o Tribunal



obrigação de cooperação dos Estados Partes no Estatuto. A relação entre os Estados Partes e os partidos não estatais continua a ser regida pelo direito internacional consuetudinário que atribui a um chefe de Estado a imunidade *ratione personae*. A detenção de tal pessoa por um Estado Parte, em conformidade com as suas obrigações por força do Estatuto de Roma, pode, por conseguinte, conduzir a uma violação das suas obrigações em matéria de direito consuetudinário.

Este argumento foi rejeitado pelo TPI¹⁹ (embora não de uma forma totalmente coerente em termos dos argumentos jurídicos), e por muitos estados e estudiosos, argumentando, *inter alia*, que o artigo 27 do Estatuto de Roma, seguindo o precedente de Nuremberga, tornou irrelevante a capacidade oficial e as imunidades legais consuetudinárias para efeitos de persecução por tribunais penais internacionais para os Estados Partes do TPI. Além disso, uma vez que a situação do Sudão foi levada ao TPI pelo Conselho de Segurança numa resolução vinculatória do capítulo VII, as obrigações de cooperação decorrentes deste caso também seriam vinculativas para todos os Estados membros da ONU e não apenas os Estados Partes do TPI²⁰.

Estes distintos pontos de vista jurídicos sobre esta questão têm persistido e os analistas e até mesmo a União Africana têm sugerido que esta questão deve ser objeto de um parecer consultivo do Tribunal Internacional de Justiça²¹. Mesmo que não seja esse o caso, seria importante, legal e politicamente, esclarecer essa questão de forma definitiva e consensual, a fim de aliviar algumas das atuais tensões relacionadas com o TPI.

4) O Crime de Agressão

Na fase inicial e durante a Conferência Diplomática de Roma, em 1998, a discussão incidiu sobretudo sobre a inclusão ou não do crime de agressão no grupo dos outros 3 principais crimes internacionais: genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra. A discussão não era tanto sobre a possibilidade de instaurar processos criminais contra a agressão a nível individual, uma vez que havia precedentes da Segunda Guerra Mundial (nomeadamente Nuremberga e Tóquio) sobre os então chamados "crimes contra a paz", mas sim se se deveria incluir um crime mais estreito abrangendo apenas "guerras de agressão" ou um mais amplo relacionado com "atos de agressão" contidos na Resolução da Assembleia Geral de 1974, entretanto aprovada. A outra questão espinhosa era a relação entre o TPI e o Conselho de Segurança, ou seja, se o TPI deveria apenas

obtenha primeiro a cooperação desse estado terceiro para a renúncia à imunidade. 2. O Tribunal não pode fazer um pedido de entrega que obrigue o estado requerido a agir de forma incompatível com as suas obrigações por força de acordos internacionais nos termos dos quais o consentimento do estado que envia é exigido antes de entregar uma pessoa desse estado ao Tribunal, a menos que o Tribunal tenha primeiro obtido a cooperação do Estado que envia relativamente ao consentimento sobre a entrega."

¹⁹ Cf. Decisões sobre o Malawi (ICC-02/05-01/09-139-Corr de 13 de Dezembro de 2011), Chade (ICC-02/05-01/09-151 de 26 de março de 2013) e África do Sul (ICC-02/05-01/09-242 de 13 de Junho de 2015).

²⁰ Cf., entre outras, as discussões sobre esta matéria por D. Akande, "International Law Immunities and the International Criminal Court", *American Journal of International Law* (2004-98/3) 407-433; P. Gaeta, "Does President Al Bashir enjoy immunity from arrest?", *Journal International Criminal Justice* (2009-7/2) 315-332; e C. Jalloh, "Reflections on the indictment of sitting Heads of State and Government and its consequences for peace and stability and reconciliation in Africa", *African Journal of Legal Studies* (2014-7/1) 43-59.

²¹ Cf. <http://www.ejiltalk.org/an-international-court-of-justice-advisory-opinion-on-the-icc-head-of-state-immunity-issue/> e http://au.int/en/sites/default/files/decisions/9651-assembly_au_dec_416-449_xix_e_final.pdf.



instaurar processos contra crimes de agressão, uma vez que o Conselho de Segurança determinara a existência desse ato, ou não²².

Durante a Conferência de Roma, várias delegações apresentaram propostas para a inclusão do crime de agressão. Muitos estados apoiaram a inclusão deste crime na jurisdição do Tribunal, desde que fosse possível chegar a acordo sobre uma definição e as condições para o exercício dessa jurisdição.

A fim de não comprometer o resultado global e inviabilizar as negociações, os artigos 5º/1 e 2.º incluíram um compromisso no sentido de incluir o crime de agressão, mas deixando a definição e as condições para o exercício da jurisdição para consideração posterior, nomeadamente na primeira Conferência de Revisão. Um resultado misto foi assim o compromisso possível: o crime estava no Estatuto, mas o Tribunal não podia exercer jurisdição até novas negociações e acordo sobre as duas vias de definição e condições para o exercício da jurisdição.

A resolução F da Ata Final da Conferência Diplomática confirmou que esta era uma questão a ser prosseguida e mandou a Comissão Preparatória do TPI, ou Comissão Preparatória, para continuar a trabalhar na questão da agressão. A resolução F mandou a Comissão Preparatória a preparar propostas para uma disposição sobre a agressão, incluindo a definição e os elementos dos crimes, e as condições sob as quais o TPI exercerá sua jurisdição. Indicou também que a Comissão deveria apresentar essas propostas à Assembleia dos Estados Partes numa Conferência de Revisão, a fim de chegar a uma disposição aceitável sobre o crime de agressão para inclusão no Estatuto.

Na sequência da Conferência de Roma de 1998, a Comissão Preparatória do TPI (Com Prep, 1999-2002) e posteriormente o Grupo de Trabalho Especial sobre o Crime de Agressão (GTECA, 2003-2009) prosseguiram as negociações sobre as questões pendentes relativas ao crime de agressão. Em Fevereiro de 2009, o GTECA chegou a consenso sobre a definição do crime de agressão.

A Conferência de Revisão de 2010 em Kampala usou essa definição e pôde, assim, concentrar-se noutras questões pendentes, como por exemplo as "condições para o exercício da jurisdição". Os Estados Partes aproveitaram a oportunidade histórica e aprovaram a Resolução RC/Res.6 por consenso. A resolução alterou o Estatuto de Roma para incluir, entre outros, o novo artigo 8º bis contendo uma definição do crime de agressão e os novos artigos 15.º bis e 15.º ter, que contêm disposições complexas sobre as condições de exercício da jurisdição.

O compromisso incluiu uma cláusula que impedia o Tribunal de exercer jurisdição sobre o crime de agressão de imediato. Em vez disso, a Assembleia dos Estados Partes teria de tomar mais uma decisão única para ativar a jurisdição do Tribunal, não antes de 2017, por uma maioria de dois terços dos Estados Partes. Além disso, um ano terá que ter decorrido após a 30ª ratificação, já realizada em junho de 2016, antes que o Tribunal pudesse exercer a sua jurisdição sobre o crime de agressão²³.

A Assembleia dos Estados Partes está agora em posição de tomar uma decisão sobre a ativação do TPI relativamente ao crime de agressão. Os membros permanentes do

²² Veja-se S. Barriga e C. Kreß, *The Travaux Préparatoires of the Crime of Aggression*, Cambridge University Press, 2012.

²³ Veja-se C. Kreß e L. von Holtendorff, "The Kampala Compromise on the Crime of Aggression", *Journal of International Criminal Justice* (2010-8/5) 1179-1217 e S. Barriga e L. Grover, "A Historic Breakthrough on the Crime of Aggression", *American Journal of International Law* (2011-105/3) 517-533.



Conselho de Segurança, incluindo as Partes do TPI França e Reino Unido, sempre questionaram esse crime, especialmente a relação entre o Conselho de Segurança, que tem a prerrogativa política de declarar que um ato de agressão foi cometido e o TPI, que terá de fazer uma análise judicial, e não política.

Embora as emendas de Kampala tenham salvaguardado muitas das preocupações dos P5, espera-se que a ativação da jurisdição sobre o crime de agressão possa trazer outro nível de tensão no âmbito do TPI no atual contexto político. É, portanto, de extrema importância que este processo continue a ser construído numa base sólida na próxima Assembleia dos Estados Partes e que o compromisso de Kampala não seja reaberto.

III. Algumas Conclusões: Justiça vs. Política

O Estatuto de Roma do TPI foi, sem dúvida, um dos tratados internacionais mais significativos assinados no pós-guerra fria, num momento em que o direito internacional e as instituições internacionais viviam um momento muito positivo. Estava no centro do discurso político na reação contra as atrocidades mais graves cometidas desde a Segunda Guerra Mundial, nomeadamente na antiga Jugoslávia e no Ruanda.

Atualmente, provavelmente não seria possível repetir essa façanha e criar algo a partir das instituições mais inovadoras na arena internacional, rompendo com o modelo vestefaliano de soberania, mas ao mesmo tempo fortemente ancorado nesse modelo, dada a dependência na participação voluntária do Estado e na cooperação.

O TPI, em conjunto com os estados, esforça-se por promover o Estado de Direito, o respeito pelos direitos humanos e a paz sustentável, de acordo com o Direito Internacional e com os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas.

Com o crescente volume de trabalho do Tribunal, todos os esforços de cooperação são fundamentais para a credibilidade do Tribunal e para que o TPI desempenhe o papel que lhe foi conferido pelo Estatuto de Roma, não só para garantir a responsabilização dos autores dos crimes mais graves que preocupam a comunidade internacional no seu todo, mas também para assegurar que os direitos das vítimas prevaleçam. Deve igualmente salientar-se que o TPI tem um carácter complementar e que não foi criado para substituir os estados. Levar os responsáveis pelos crimes mais graves à justiça é, em primeiro lugar e acima de tudo, uma responsabilidade dos estados e o Tribunal deve agir apenas quando as autoridades nacionais falham ou não estão em condições de tomar as medidas necessárias para garantir a responsabilização por tais crimes.

No entanto, não podemos esquecer que o TPI, apesar de ser uma instituição judicial, habita no mundo da *realpolitik*. Tal como foi dito: "Este é um ambiente duro para a planta delicada da justiça internacional. Mas também é um mundo onde a procura e a necessidade de responsabilização nunca foram tão grandes"²⁴.

Como vimos, os desafios são imensos e o momento político é delicado para a instituição. Mas o TPI está aqui para ficar e está a tornar-se uma característica inerente ao mundo de hoje. Ambos os aspetos da justiça e da política têm de ser considerados para superar esses desafios, para que a missão de um instrumento permanente e central na luta contra

²⁴ <http://blog.oup.com/2015/11/three-challenges-international-criminal-court/>.



a impunidade e que historicamente começou em Roma em 1998, se torne parte definitiva do mundo atual.

Referências bibliográficas

- Akande, D. 2004, "International Law Immunities and the International Criminal Court", *American Journal of International Law* (2004-98/3), 407-433.
- Amnesty International 2016, *Malabo Protocol – Legal and institutional implications of the merged and expanded African Court*.
- Arieff, A. et al 2010, *International Criminal Court Cases in Africa: Status and policy issues*, Diane Publishing.
- Barnes, G. P. 2011, "The International Criminal Court's Ineffective Enforcement Mechanisms: the Indictment of President Omar Al Bashir", *Fordham International Law Journal* (2011-34/6), 1584-1619.
- Barriga, S. and Grover, L. 2011, "A Historic Breakthrough on the Crime of Aggression", *American Journal of International Law* (2011-105/3), 517-533.
- Barriga, S. and Kreß, C. 2012, *The Travaux Préparatoires of the Crime of Aggression*, Cambridge University Press.
- Bellelli, R., (ed.) 2010, *International Criminal Justice: law and practice from the Rome Statute to its review*, Ashgate.
- Blaise, N. 2012, "Les interactions entre la Cour Pénale Internationale et le Conseil de Sécurité : justice versus politique ?", *Revue de la Faculté de Droit de L'Université de Liège* (2012-57/1-2) 61-98.
- Boas, G., Schabas, W. & Scharf, M. (eds.) 2012, *International Criminal Justice: legitimacy and coherence*, Elgar.
- Carter, L. et al 2016, *The International Criminal Court in an Effective Global Justice System*, Elgar.
- Cassese, A. 2008, *International Criminal Law*, Oxford University Press.
- Cronin-Furman, K. 2013. "Managing expectations: International criminal trials and the prospects for deterrence of mass atrocity", *The International Journal of Transitional Justice*, 1-21.
- Gaeta, P. 2009, "Does President Al Bashir enjoy immunity from arrest?", *Journal International Criminal Justice* (2009-7/2), 315-332.
- Guerreiro, A. 2012, *A resistência dos Estados Africanos à jurisdição do Tribunal Penal Internacional*, Almedina.
- Jackson, M. 2016. "Regional complementarity: The Rome Statute and Public International Law", *Journal of International Criminal Justice* (2016-14/5), 1061-1072.
- Jalloh, C. 2014, "Reflections on the indictment of sitting Heads of State and Government and its consequences for peace and stability and reconciliation in Africa", *African Journal of Legal Studies* (2014-7/1), 43-59.



Keller, L. M. 2008, "Achieving peace without justice: the International Criminal Court and Ugandan alternative justice mechanisms", *Connecticut Journal of International Law* (2008-23), 209-279.

Keller, L. M. 2008, "The false dichotomy of Peace versus Justice and the International Criminal Court", *Hague Justice Journal* (2008-3/1), 12-47.

Keppler, E. 2012, "Managing setbacks for the International Criminal Court in Africa", *Journal of African Law* (2012-56/1), 1-14.

Kreß, C. and Holtzendorff, L. von 2010, "The Kampala Compromise on the Crime of Aggression", *Journal of International Criminal Justice* (2010-8/5), 1179-1217.

Mendes, E. 2010, *Peace and Justice at the International Criminal Court: A Court of last resort*, Elgar.

Piranio, C. et al, 2011, "Reflections on the Rome Statute", *Cambridge Review of International Affairs* (2011-24/3), 307-447.

Roach, S. C. 2013, "Legitimising negotiated justice: the International Criminal Court and flexible governance", *International Journal of Human Rights* (2013-17/5-6), 619-632.

Rothe, D. et al 2013, *The realities of international criminal justice*, Brill.

Schabas, W. 2012, "The International Criminal Court: struggling to find its way", in A. Cassese (ed.), *Realizing Utopia: the future of International Law*, Oxford University Press.

Sidiki, A. 2012, "La Cour Pénale Internationale : une justice à double vitesse ?", *Revue du Droit Public et de la Science Politique* (2012-128/4), 1013-1030.

Stahn, C. (ed.) 2015, *The Law and Practice of the International Criminal Court*, Oxford University Press.

Steinberg, R. (ed.) 2016, *Contemporary issues facing the International Criminal Court*, Brill.

Teles, P. Galvão 2014, "The International Criminal Court and the evolution of the idea of combating impunity: an assessment 15 years after the Rome Conference", *Janus.net* (2014-2015-5/2).

Trahan, J. 2013, "The relationship between the International Criminal Court and the UN Security Council: Parameters and best practices", *Criminal Law Forum* (2013-24), 417-473.

Waddell, N. and Clark, P. 2008, *Courting Conflict? Justice, Peace and the ICC in Africa*, The Royal African Society.

Wet, E. de 2008, "The relationship between the International Criminal Court and ad hoc criminal tribunals: competition or symbiosis?", *Die Friedens-Warte* (2008-83/4), 33-57.

A DECISÃO DE YANUKOVICH DE ADIAR A ASSINATURA DO ACORDO COM A UE, UMA ANÁLISE POLIHEURÍSTICA

Susana Abelho

smabelho@gmail.com

Tenente-Coronel da Força Aérea no Instituto Universitário Militar, na Área de Ensino de Estratégia (Portugal). Licenciada em Engenharia Aeronáutica pela Academia da Força Aérea e Mestre em Gestão pelo Instituto Superior de Economia e Gestão, detém Pós-Graduação em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais pela Universidade Autónoma de Lisboa.

Resumo

A decisão do Presidente Yanukovich de adiar a assinatura do Acordo de Associação e o *Deep and Comprehensive Free Trade Agreement* com a União Europeia despoletou uma forte reação na sociedade ucraniana. Uma das consequências da crise que assim teve início foi o afastamento do próprio presidente. O que terá conduzido Yanukovich a adiar a assinatura do acordo com a União Europeia?

Na procura da resposta a esta questão orientadora, recorreu-se à teoria Poliheurística, à luz da qual se analisou este processo de decisão em duas etapas. Numa primeira em que se identificou que a opção a não selecionar era a assinatura do acordo com a UE, tendo-se analisado as ameaças que internamente conduziram a esta decisão. Yanukovich considerou que a sua sobrevivência no poder não estava em causa e procurou resolver o problema financeiro da Ucrânia no imediato, valorizando os problemas que os industriais do sudeste do país estavam a viver com os bloqueios comerciais russos e evitando as reformas estruturais essenciais no seu país.

Embora a decisão já estivesse identificada, analisou-se como esta maximizava as vantagens e minimizava as desvantagens, o que correspondeu à segunda etapa da análise.

O ter menosprezado a mobilização cívica e política dos ucranianos, o ter considerado que podia estabelecer conversações com a União Europeia e a Rússia em simultâneo e o ter valorizado as necessidades de financiamento imediatas, responde à questão inicialmente colocada, ou seja, o que levou Yanukovich a adiar a assinatura do acordo.

Palavras-chave

Ucrânia; Rússia; União Europeia; Teoria Poliheurística; Financiamento

Como citar este artigo

Abelho, Susana (2017). "A decisão de Yanukovich de adiar a assinatura do acordo com a UE, uma análise Poliheurística". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 8, N.º 1, Maio-Outubro 2017. Consultado [online] em data da última consulta, <http://hdl.handle.net/11144/3034>

Artigo recebido em 3 de Outubro de 2016 e aceite para publicação em 24 de Fevereiro de 2017





A DECISÃO DE YANUKOVICH DE ADIAR A ASSINATURA DO ACORDO COM A UE, UMA ANÁLISE POLIHEURÍSTICA

Susana Abelho

Introdução

A presente reflexão visa analisar, à luz da Teoria Poliheurística (PH), a decisão do Presidente ucraniano, Viktor Yanukovich, em novembro de 2013, de adiar a assinatura do Acordo de Associação (AA) e o *Deep and Comprehensive Free Trade Agreement* (DCFTA) com a União Europeia (UE).

Ambos os acordos resultaram numa aproximação entre a Ucrânia e a UE, iniciada em 1998. Com o AA, a UE pretendia uma associação política com a Ucrânia, assim como promover o maior nível de integração económica possível (EU, External Action, 2013). No que concerne ao DCFTA, o objetivo passava pelo estabelecimento de uma área livre de comércio, o que permitiria o acesso ucraniano ao mercado europeu (estimado em 500 milhões de consumidores e em 17,6 biliões de dólares americanos (USD)), assim como um maior investimento externo no país (Nupi Institute, 2013).

Simultaneamente, Yanukovich contava com as pressões russas contra esta aproximação à UE. Em julho de 2013, a Rússia impôs restrições a importações ucranianas, que embora não fossem oficiais¹, causaram um impacto significativo nas exportações deste país (Cenusa et al., 2014, pp.1-3). As tentativas de negociar o preço do gás não foram aceites pelo Kremlin, o que se traduzia num fardo para os ucranianos. O Presidente russo, Vladimir Putin, considera a Ucrânia um Estado que naturalmente está sob a esfera de influência da Rússia e que deveria fazer parte da *Eurasian Economic Union* (EAEU), uma união aduaneira que conta com a Rússia, a Bielorrússia e o Cazaquistão.

Após o anúncio que Yanukovich iria adiar a assinatura do acordo, milhares de ucranianos manifestaram-se em Kiev, exigindo a aproximação do seu país à UE. A carga policial junto dos manifestantes foi forte, o que se traduziu em dezenas de mortos e centenas de feridos, assim como num reforço da vontade dos manifestantes em continuar os seus protestos, que acabariam por se alargar a outras cidades ucranianas. Como tal, face à importância deste acontecimento, importa analisar a decisão do Presidente ucraniano e procurar responder à questão: O que terá conduzido Yanukovich a adiar a assinatura do acordo com a União Europeia?

¹ As autoridades russas argumentaram que os produtos ucranianos não estavam em conformidade com os seus normativos nacionais, no caso dos produtos agroalimentares, e apresentavam falhas técnicas, no caso de carruagens de transporte ferroviário.



Numa primeira parte desta reflexão será apresentado o enquadramento teórico que sustenta a análise, a Teoria PH, mais concretamente as duas etapas que a caracterizam e respetivas dimensões. Seguidamente, é feito um breve enquadramento económico e político da Ucrânia, que serve de suporte à análise. A terceira parte consiste na análise propriamente dita do episódio de decisão de política externa, que levou à crise e consequente afastamento de Yanukovich.

É de salientar que a presente reflexão se sustentou essencialmente na análise categorial de documentos oficiais relativos a resoluções e comunicados de instituições internacionais e a dados eleitorais e económicos; de artigos científicos sobre a crise ucraniana, assim como de notícias publicadas por vários órgãos de comunicação social. O facto de não ter sido possível entrevistar o antigo Presidente Yanukovich ou um dos seus colaboradores mais próximos concretamente sobre esta decisão, representa uma limitação no contexto da presente reflexão.

Por fim, são apresentadas as principais conclusões alcançadas com este estudo, nomeadamente a resposta à questão inicialmente colocada e que norteou esta reflexão.

A Teoria Poliheurística

A história está repleta de decisões de líderes políticos que determinaram o curso da mesma, ao afetarem o equilíbrio nas relações internacionais. Neste âmbito, existem diversos modelos que constituem um referencial a utilizar na análise do processo de tomada de decisão no contexto das relações internacionais. Entre eles encontra-se a Teoria PH que, tal como a etimologia da palavra poliheurística indica ("poli" significa muitos e "heurística" atalhos), trata-se dum processo que através de vários "atalhos" simplifica a tomada de decisão (Mintz et al., 1997, p.554).

À luz da teoria PH, o processo de tomada de decisão é composto por duas etapas, em que na primeira se identificam as opções possíveis e eliminam-se as opções que não atendem ao princípio não compensatório. Segundo este princípio, as opções em análise são avaliadas pelo decisor em diversas dimensões, embora apenas uma delas seja considerada como primordial. Se na avaliação se verificar que nesta dimensão primordial a opção é pouco forte ou até inviável, a avaliação nas restantes dimensões, mesmo que muito favorável, não compensa esse resultado e a opção não é selecionada para a etapa seguinte (Redd & Mintz, 2013).

Dentro das opções que passam à segunda fase, é selecionada a que melhor maximize as vantagens e minimize as desvantagens, resultado da comparação racional² entre elas (Redd & Mintz, 2013).

Os líderes ao tomarem uma decisão na esfera da política externa não podem ter presentes apenas os aspetos externos dessa mesma decisão. A esfera interna, muito embora não seja o pano de fundo, desempenha um papel muito importante na primeira etapa do processo, uma vez que os interesses nacionais têm que ser atendidos, assim

² No estudo do processo de tomada de decisão em relações internacionais, existem duas abordagens a considerar: a cognitiva e a racional. Na primeira, o enfoque é dado ao processo em si, secundarizando o resultado a alcançar. Para tal, o conhecimento, julgamento, crenças, entre outras características ou ferramentas do decisor são basilares. Já na abordagem racional, o enfoque é dado aos resultados que se pretendem alcançar, recorrendo para tal a uma comparação entre as opções. Esta última visa garantir a seleção da opção que melhor responda às suas necessidades ou objetivos (Brulé, 2008).



como os interesses políticos do líder ou do seu regime. Assim sendo, na primeira etapa, em que o processo visa identificar quais as opções que não atendem ao princípio não compensatório, são tidas em consideração as seguintes ameaças: à sobrevivência do líder político ou até mesmo do próprio regime; à perda de apoio popular associada à decisão política em causa; de decréscimo de popularidade; de perspectiva de derrota eleitoral; de aumento da oposição interna; de fragmentação política dos apoiantes do líder ou no interior do seu partido; de desafio interno ou externo ao regime; de colapso do governo ou coligação; à legitimidade, poder e credibilidade política do líder; de manifestações e contestação social; de vetos parlamentares (Mintz, 2004, pp.6-9).

Na segunda etapa da análise à luz da teoria PH, as opções selecionadas são avaliadas na perspectiva da política externa, nas dimensões económica e diplomática, procurando-se maximizar as suas vantagens e minimizar as suas desvantagens (Breuning, 2007, pp.65-67).

Muito embora a teoria PH já tenha sido utilizada para analisar diversas decisões na esfera das relações internacionais³ e tenham sido obtidas evidências que a corroboram através de diversos métodos (Mintz, 2005) e (Brulé, 2008), algumas limitações são-lhe reconhecidas. De acordo com Stern (2004), existem limitações que se podem identificar na aplicação da teoria PH, dado não ser analisada a forma como o líder percebe o problema e o conceptualiza, como as questões a decidir são detetadas e chegam às mãos do decisor; assim como um conjunto de fatores contextuais que condicionam a ação do líder no panorama interno, como a situação política do momento (por exemplo, a proximidade de eleições ou resultados obtidos recentemente podem condicionar o grau de liberdade na decisão do líder) ou a sua autonomia política. Stern (2004) aponta ainda uma outra limitação à aplicação desta teoria, que se prende com o facto da análise ser estática e relativa a um momento, quando o líder pode alterar os contornos da decisão, por exemplo ao manipular a opinião pública ou duma determinada elite ou reunir mais apoios políticos, alterando as condicionantes internas que afetam a sua tomada de decisão.

A decisão de Yanukovich à luz da Teoria Poliheurística

a. Enquadramento económico e político da Ucrânia

Para melhor se compreender a análise da decisão de Yanukovich de adiar a assinatura do acordo com a UE, é de todo pertinente efetuar um breve enquadramento da situação económica e política da Ucrânia da altura.

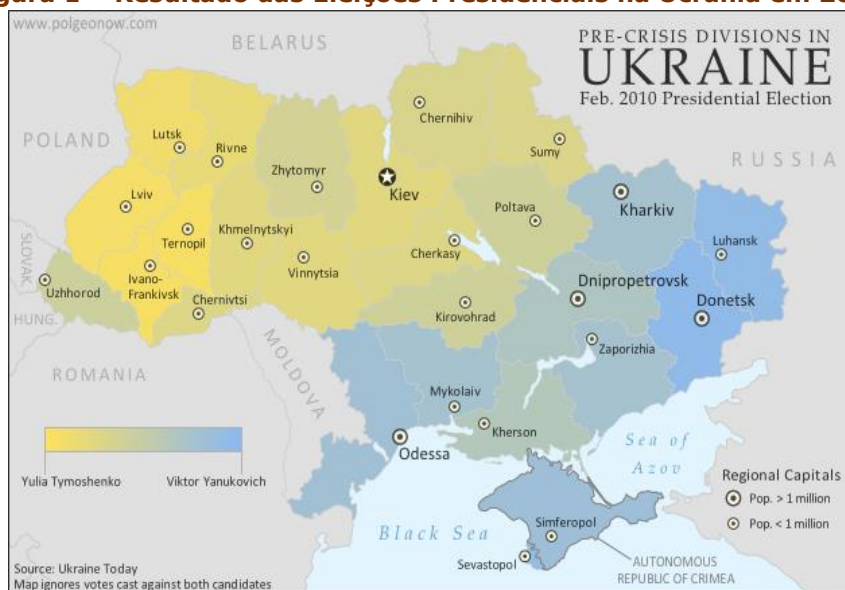
Entre os Estados que compuseram a antiga União Soviética, a Ucrânia tinha a segunda maior economia, onde a agricultura e a indústria pesada desempenhavam um papel central. Após a sua independência em 1991, a abertura da economia ucraniana teve início e um conjunto de reformas foi iniciado, contudo, os progressos foram limitados, resultado da própria resistência interna e da elevada dimensão da economia paralela. Muitas alterações estruturantes ficaram por realizar, ao nível do mercado de capitais, da legislação e do combate à corrupção (CIA, 2016).

³ As decisões do Presidente norte americano Eisenhower nas crises de *Dien Bien Phu*, Vietname e da Guatemala em 1954; do Presidente Clinton, relativa à crise do Kosovo em 1998 (Mintz, 2004, p.5) ou ainda da participação sueca na operação *Unified Protector* (Nilsson, 2016) são alguns dos exemplos da aplicação desta teoria.



Yanukovich foi eleito em 2010, tendo vencido na segunda volta das eleições com 49% dos votos, contra os 45,5% da sua opositora Yulia Tymoshenko (Election Resources on the Internet, n.d.). Estes resultados eleitorais, para além de traduzirem uma margem reduzida entre a votação dos dois candidatos, são extremamente heterogêneos se forem considerados os resultados nas diversas regiões ucranianas. Da sua análise pode-se constatar que a norte e a oeste do país, o eleitorado apoiou fortemente Tymoshenko, em claro contraste com as regiões a leste e a sul, em que o apoio a Yanukovich era mais expressivo.

Figura 1 – Resultado das Eleições Presidenciais na Ucrânia em 2010



Fonte: <http://www.polgeonow.com/2014/03/ukraine-divisions-election-language.html>

Precisamente nas regiões a sul e a leste concentrava-se a maioria dos oligarcas ucranianos, com os quais Yanukovich mantinha uma relação de forte dependência. Este grupo era responsável por grande parte da geração de riqueza no país, em diversas áreas, o que lhes conferia poder junto do Presidente. O Presidente por sua vez estava no poder e aí se mantinha graças ao apoio deste grupo (Matuszak, 2012).

O principal parceiro comercial ucraniano era a Rússia, país para o qual, em 2012, exportou 25,67% do total das suas exportações e do qual importou 32,39% das importações totais⁴ (WITS, 2016). No campo energético, a economia ucraniana também foi fortemente fragilizada pela elevada dependência energética que tem do exterior: cerca de 75% das suas necessidades de petróleo e gás e 100% de combustível nuclear são importados (CIA, 2016).

Em termos económicos, a situação estava bastante fragilizada: desde meados de 2012 que a economia estava em recessão, de janeiro a setembro de 2013 o Produto Interno Bruto (PIB) tinha contraído 1,3% e, nos últimos doze meses, o défice da balança corrente

⁴ Em 2012, as exportações e as importações ucranianas para e de outros países são bem inferiores face às transações com a Rússia: Exportações - Turquia (5,36%), Egito (4,22%), Polónia (3,75%) e Itália (3,61%); Importações - China (9,33%), Alemanha (8,04%), Bielorrússia (5,99%) e Polónia (4,21%) (WITS, 2016).



tinha sido de 8% do PIB. Até dezembro de 2012, o país tinha tido em curso um programa de assistência do Fundo Monetário Internacional (FMI). Contudo, as negociações para estabelecer um novo programa ainda não tinham sido bem sucedidas, uma vez que o FMI insistia em ter garantias que as propostas de medidas e reformas sugeridas às autoridades ucranianas iriam concretizar-se (IMF, 2014).

Se em termos económicos a realidade ucraniana não era favorável, em termos políticos também não. Desde a sua eleição em 2010 que Yanukovich assentava o seu poder em três pilares: o medo, a apatia do povo ucraniano e apoiantes ricos (Mycio, 2013). O medo, de acordo com Mycio (2013), era assegurado pelo controlo dos tribunais, da polícia e do parlamento, sendo a detenção da sua opositora política, Tymoshenko, um exemplo. Aos olhos da comunidade internacional, a liberdade de imprensa⁵, assim como a democracia ucraniana⁶ estavam a ser prejudicadas pela governação de Yanukovich.

Após este breve enquadramento da situação económica e política da Ucrânia, procede-se à análise da decisão de Yanukovich que, tal como descrito anteriormente, será realizada em duas etapas.

b. Primeira etapa

Na primeira etapa, as opções que Yanukovich tinha à sua frente: assinar o acordo com a UE ou aceitar as propostas do Kremlin, foram avaliadas. À luz da teoria, a opção que não respeite o princípio não compensatório é afastada. Neste âmbito, considera-se que a dimensão primordial consistiu na manutenção de Yanukovich no poder. Tal consideração deve-se ao facto dos políticos muito raramente escolherem uma opção que os prejudique politicamente (Mintz cit. por Breuning, 2007, p.66) e das ações desenvolvidas por Yanukovich para enfraquecer a oposição, nomeadamente a detenção de Tymoshenko e de outros políticos, e para encontrar soluções económicas e financeiras de curto prazo, que reforçassem a sua aceitação junto do eleitorado (Kropatcheva, 2014, p.13).

A opção que consistia no acordo com a UE, visava acima de tudo a aproximação política entre a UE e a Ucrânia e conduziria à integração económica deste país junto do espaço europeu. Todavia, este acordo continha um conjunto de reformas que a Ucrânia tinha de cumprir para que o processo prosseguisse, aprovadas pelo Conselho da União Europeia, a 10 de dezembro de 2012 (European Commission, 2012). O compromisso de implementar estas reformas foi assumido por Yanukovich, na declaração conjunta efetuada no final da 16ª Cimeira entre a UE e a Ucrânia (EU, 2013).

Estas reformas abrangiam três domínios: a adoção de um sistema eleitoral fiável, em virtude das deficiências observadas nas eleições legislativas de outubro de 2012; a resolução da questão da "justiça seletiva"⁷ e evitada a sua reincidência⁸; e as reformas específicas definidas no Programa de Associação (European Commission, 2012).

⁵ Em 2013, a Ucrânia desceu do 116º lugar para 126º no Índice de Liberdade de Imprensa (RSF, 2103).

⁶ Em 2013, a democracia ucraniana foi considerada como Híbrida pelo *Economist* e pela *Freedom House*, tendo o índice de democracia atribuído por ambos à Ucrânia se degradado desde 2010 (The Economist Intelligence Unit, 2013) e (Freedom House, 2013).

⁷ Entende-se por "justiça seletiva" as condenações por motivos políticos de membros da oposição, em processos que não foram justos, transparentes e independentes à luz das normas internacionais (European Commission, 2012).

⁸ Para tal, a UE considerava que se deveriam implementar todos os acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, assim como as recomendações do Conselho da Europa relativas às condições de detenção e assistência médica neste contexto (European Commission, 2012).



A outra opção residia nas propostas do Kremlin, através das quais se pretendia manter a Ucrânia na esfera de influência russa, reforçando a dependência económica e energética deste país e apostando na futura integração ucraniana na *EAEU*.

Nesta primeira etapa do processo de análise estavam em cima da mesa condicionantes internas⁹, como a possibilidade de ameaça à sobrevivência do líder político ou até mesmo do próprio regime; perda de apoio popular associada à decisão política em análise; decréscimo de popularidade; perspetiva de derrota eleitoral; aumento da oposição interna; fragmentação política dos apoiantes do líder ou no interior do seu partido; desafio interno ou externo ao regime; colapso do governo ou coligação; ameaça à legitimidade, poder e credibilidade política do líder; manifestações e contestação social e vetos parlamentares.

No que diz respeito à sobrevivência do líder, é inequívoco que Yanukovich quis permanecer no poder e até garantir a sua reeleição em 2015, embora soubesse que para tal tinha de assegurar a sustentação financeira do país (Klitschko, 2013). A curto prazo, existia a dívida que a Ucrânia tinha que honrar junto da Rússia e para a qual a UE não proporcionava uma solução. De acordo com a comunicação social (RFE/RL, 2013), a UE mostrou-se disposta a disponibilizar à Ucrânia 838 milhões de USD, o que era claramente insuficiente para as necessidades ucranianas no imediato.

No horizonte a longo prazo, as reformas a efetuar na Ucrânia, tal como acordadas com a UE, ainda estavam por completar, estando aquém do que tinha sido assumido (European Commission, 2013). Para Kropatcheva (2014, p.4), o governo ucraniano implementou as reformas seletivamente, tendo concretizado apenas as que não colocavam em causa o poder da elite governante. Como já visto anteriormente, também o FMI exigia reformas para que um novo programa de assistência fosse negociado. A possibilidade do FMI não desenvolver um novo programa traduzir-se-ia no agravamento da recessão económica e da fragilidade financeira, assim como na desvalorização monetária do grívnia (Kuzio, 2013).

O investimento necessário a estas reformas seria avultado e a curto prazo a economia ucraniana poderia ser afetada, sendo por exemplo expectável que o desemprego aumentasse (Motyl, 2013). Foram precisamente as reformas que ainda estavam por realizar que Yanukovich apontou como a causa do adiamento da assinatura do Acordo, alegando que a Ucrânia ainda não tinha as condições necessárias (KyivPost, 2013).

A par das exigências financeiras, as condições pré-eleitorais não eram favoráveis ao Presidente Ucraniano¹⁰. Desde a sua eleição em 2010 que Yanukovich tentava instaurar um regime autoritário¹¹, sustentado nas ligações pessoais e num predomínio do poder executivo sobre os poderes legislativo e judicial. Tal não foi totalmente conseguido graças à falta de apoio público e dos esforços da oposição (Sushko & Prystayko, 2014, p.651).

A manutenção de Yanukovich no poder seria difícil face à ausência de carisma, ideologia e recursos materiais que tornam o autoritarismo possível (Motyl, 2013).

⁹ Estas condicionantes internas, identificadas por Mintz (2004) são inaceitáveis do ponto de vista político, ou seja, a verificarem-se, conduzem forçosamente à exclusão da respetiva opção.

¹⁰ De acordo com sondagens, em fevereiro de 2010, 28% dos ucranianos não aprovavam a governação de Yanukovich e em março de 2013 esse valor já era de 53 % (Razumkov Centre cit. Kropatcheva, 2014).

¹¹ Este modelo foi sustentado pela alteração à Constituição concretizada em setembro de 2010, quando o Tribunal Constitucional considerou que as alterações de 2004 tinham sido inconstitucionais, repondo os poderes do Presidente existentes antes da Revolução Laranja (Havrylyshyn, 2017, p.145).



O Presidente considerava a oposição, em especial a anterior Primeira Ministra Tymoshenko, uma ameaça à sua reeleição, porque uma significativa parte, sobretudo jovens e estudantes, seguia a orientação pró europeia da sua opositora (Kuzio, 2013). A mão forte que o Yanukovich tinha com a oposição que permitiu a prisão dos seus opositores políticos, também era posta em causa pela assinatura do acordo com a UE. Logo após a condenação de Tymoshenko, o Parlamento Europeu, através da sua resolução de 27 de outubro de 2011, criticou vivamente este e outros processos judiciais, tendo considerado que foram conduzidos à margem das normas europeias e das Nações Unidas e representaram um abuso do poder judicial, em claro desrespeito pelos Direitos do Homem (Parlamento Europeu, 2011). No ponto 7 desta resolução, é afirmado que

"se a condenação de Yulia Tymoshenko não for revista, a conclusão do AA e a sua ratificação ficarão comprometidas, o que afastará ainda mais o país da realização da sua perspetiva europeia"
(Parlamento Europeu, 2011).

Esta exigência europeia manteve-se e, na Cimeira entre a EU e a Ucrânia em fevereiro de 2013, foi apontada como uma das ações obrigatórias a desenvolver pela Ucrânia, com progressos concretos, para que a assinatura do acordo fosse possível (EU, External Action, 2013).

No campo do apoio político interno, quer no seio do Partido das Regiões, quer junto dos seus apoiantes, esperava-se que a reação à assinatura do acordo com a UE fosse de desagrado. Como resultado, para além de retirarem o seu apoio a Yanukovich, antevia-se que estes se aproximassem do Partido Comunista (Motyl, 2013).

Entre os apoiantes de Yanukovich, encontravam-se os oligarcas ucranianos¹², que não ficaram indiferentes à decisão que tinha que ser tomada. O acordo com a UE representava a entrada da Ucrânia no mercado europeu, ou seja, o acesso a um mercado com cerca de 500 milhões de consumidores e estimado em 17,6 biliões de USD (Nupi Institute, 2013). Por outro lado, a aproximação a Moscovo representava um alívio para a indústria do sudoeste do país, que se encontrava paralisada graças ao bloqueio russo (Kuzio, 2013), aliada a ajuda financeira, renegociação do preço do gás e uma possível adesão à EAEU.

A posição dos oligarcas nesta matéria, sobretudo para os que estavam ligados a Yanukovich e ao Partido das Regiões não era claro. Se a proteção do mercado interno e a manutenção do *status quo* do mesmo era relevante para alguns destes oligarcas, a quem não interessava de todo introduzir competição livre e justa no mercado ucraniano, para outros a abertura a mercados externo era bastante importante (Matuszak, 2012, pp.63-66).

Alguns oligarcas tinham interesses na Europa, desde presença em algumas bolsas europeias, investimentos e imobiliário, e não pretendiam que as relações com os parceiros europeus se degradassem. O mesmo se podia afirmar em relação à Rússia, dado a importância deste país como parceiro de negócios. No entanto, há que salientar

¹² Presentes nos principais setores económicos: Metalúrgico, da Comunicação Social, Bancário, da Produção de Maquinaria, Alimentar e Agrícola, Químico, dos Transportes, dos Seguros, Energético, entre outros (Matuszak, 2012, p.8).



que as condições da EAEU não eram favoráveis para os oligarcas ucranianos, que passariam a suportar elevadas tarifas nas suas exportações (Matuszak, 2012, pp.66-71).

Atendendo a estas posturas ambíguas face à aproximação à UE ou à Rússia, pode-se apenas identificar o interesse dos oligarcas ucranianos na prosperidade dos seus negócios, não sendo direta a sua associação a qualquer das opções em causa (Matuszak, 2012, pp.71-73).

A oposição interna a Yanukovich, nomeadamente o Partido *Ukrainian Democratic Alliance for Reform*, via o acordo com a UE como uma oportunidade histórica de melhorar a vida dos ucranianos, assim como das gerações futuras (Klitschko, 2013). A coligação *Fatherland Party* considerava o acordo com a UE uma oportunidade para melhorar a liberdade de expressão e a opressão que se vivia na Ucrânia (Kuzio, 2013).

No que diz respeito ao apoio popular a Yanukovich, este não era homogêneo em todo o país. A mobilização cívica e política da sociedade ucraniana nas regiões a sudeste, apoiante do Presidente, não era tão forte como no resto do país (Motyl, 2013), contudo Yanukovich não considerava que esta última fosse relevante. O Presidente considerava que os ucranianos se encontravam desiludidos e apáticos em relação à política, graças aos casos de corrupção e de intrigas políticas registados frequentemente após a Revolução Laranja (Mycio, 2013).

Consequentemente, a ameaça à sua sobrevivência que as manifestações e contestações sociais representaram, após o adiamento da assinatura do acordo com a UE, não foram antevistas por Yanukovich.

No que diz respeito às ameaças de colapso do governo ou coligação; à legitimidade, poder e credibilidade política do líder e vetos parlamentares, não foram encontradas evidências de como terão sido equacionadas por Yanukovich, pelo que não foram consideradas nesta reflexão. Sabe-se apenas que, tal como mencionado anteriormente, a contestação intensa que a população demonstrou logo após o adiamento da assinatura do acordo não era esperada. O colapso do governo, assim como a perda de legitimidade, poder e credibilidade política do líder só poderiam ter sido consideradas como muito improváveis por Yanukovich. Só assim o Presidente poderia ter optado por adiar a assinatura do acordo, uma vez que estas ameaças colocavam em causa a sua sobrevivência no poder, o que já se verificou como sendo essencial para este.

Em resumo, Yanukovich cedeu às pressões russas e identificou a assinatura do acordo com a UE a opção a não considerar. Esta escolha prendeu-se com o facto de Yanukovich considerar que a sua sobrevivência no poder não estava em causa e que aumentaria a probabilidade de ser reeleito em 2015. Para tal, concentrou as suas preocupações na resolução do problema financeiro da Ucrânia no imediato e na resolução dos problemas que os industriais da parte oriental do país estavam a viver com os bloqueios comerciais russos.

c. Segunda etapa

Segundo a teoria PH, na segunda etapa do processo, a opção que será a decisão do líder é selecionada em função da maximização das vantagens e minimização das desvantagens que esta permite. No caso em análise, já se considerou a exclusão da assinatura do acordo com a UE, restando apenas a opção de aproximação à Rússia. No



entanto, considera-se pertinente analisar como terá Yanukovich avaliado esta última, quanto à maximização das vantagens e minimização das desvantagens.

Quando Yanukovich adiou a assinatura do acordo com a UE, apresentou como motivo a ausência de condições por parte do seu país nesse momento para assumir o referido compromisso, realçando a intenção de o fazer futuramente. A tónica foi colocada na ajuda que a Ucrânia necessitava para reunir as referidas condições, sendo a UE peça fundamental nesse processo. Ou seja, Yanukovich não cancelou o acordo, apenas o adiou, pois não pretendia distanciar-se da UE, pretendia apenas obter outra solução para o seu problema imediato de financiamento. Uma das vantagens desta decisão consistia em manter a aproximação à Europa em aberto, tal como sublinhado no seu discurso (KyivPost, 2013).

Cerca de duas semanas após a cimeira em Vilnius, Yanukovich chegou a acordo com Putin quanto a um empréstimo imediato de 15 mil milhões de USD; renegociou o preço do gás, válido de 1 de janeiro de 2015 até 2019, tendo o preço de mil metros cúbicos baixado de um valor superior a 400 USD para 268,5 USD¹³; e obteve garantias do Kremlin quanto ao fim dos bloqueios às exportações ucranianas (RFE/RL, 2013). Com estes resultados, Yanukovich resolveu o seu problema financeiro imediato, o que constituiu uma clara vantagem económica alcançada com a sua decisão.

No entanto, a fragilidade financeira ucraniana não se manifestava apenas no imediato, dado ser necessário assegurar o financiamento a longo prazo, essencial para concretizar as reformas que o país necessitava. Muito embora a opção selecionada consistisse na aproximação à Rússia, esta deveria ser apenas parcial, pois Yanukovich não pretendia a adesão da Ucrânia à EAEU, contrariamente às intenções do Kremlin, como a solução a longo prazo (Pawlak & Croft, 2013), o que se constituía como uma forte desvantagem desta opção.

Yanukovich, logo no discurso em que anunciou que iria adiar a assinatura do acordo, tentou minimizar esta desvantagem. Para tal, propôs a realização de conversações entre a Ucrânia, a UE e a Rússia, com o objetivo de tentar resolver a situação de colapso económico iminente no seu país e instou a UE a ajudar a Ucrânia a obter auxílio económico junto do FMI (KyivPost, 2013).

O Presidente ucraniano pretendia manter um equilíbrio entre a Rússia e a Europa, muito embora, mais cedo ou mais tarde, tivesse que assumir uma escolha. Ambos os atores assim o exigiram e Yanukovich faria a escolha que oferecesse mais garantias da sua reeleição em 2015 (Kuzio, 2013).

Todavia, a UE recusou a proposta ucraniana, alegando que tinha que haver um compromisso por parte da Ucrânia em como iria assinar o acordo (Pawlak & Croft, 2013). Para Kropatcheva (2014), a assinatura do acordo foi utilizado pela UE como um instrumento de "soft power", mas ineficazmente. Por um lado, a assinatura do acordo transformou-se numa questão de "agora ou nunca", bastante politizada e num jogo geopolítico com a Rússia, subalternizando as reformas propriamente ditas; por outro, a UE não disponha de soluções que permitissem à Ucrânia efetuar as reformas nas condições económicas difíceis em que se encontrava, nem mesmo para apoiar o

¹³ O impacto desta renegociação na economia ucraniana foi considerável, dada a elevada dependência do gás natural (representa cerca de 40% do consumo energético). Do gás natural consumido na Ucrânia, 60% é fornecido pela Rússia. Só no ano de 2013, estima-se que este fornecimento tenha representado cerca de 10 mil milhões de USD (Chow & Ladislav, 2014).



desenvolvimento de mais reformas após a assinatura do acordo. Ou seja, a posição da UE revelou-se fraca e pouco consistente a longo prazo (Kropatcheva, 2014, pp.8-9).

A pressão que estes atores exerceram, nomeadamente a UE quando recusou a proposta de conversações, certamente que ocorreu mais cedo do que Yanukovich perspetivou e foi um claro sinal que o equilíbrio que pretendia afinal não iria ser possível, o que anulou uma das vantagens que o Presidente ucraniano pretendia alcançar com a sua decisão¹⁴.

Em resumo, pode-se afirmar que a decisão de aproximação à Rússia e de adiamento da assinatura do acordo com a UE teve como principais vantagens assegurar o financiamento a curto prazo da economia ucraniana, o fim do bloqueio comercial russo e a renegociação do preço do gás, o que representou um balão de oxigénio para uma economia cujo colapso estava iminente.

As desvantagens que esta decisão apresentava prendiam-se acima de tudo com a inexistência de uma solução para o financiamento a longo prazo, mas que Yanukovich procurou minimizar através da proposta de negociação que apresentou à UE.

Conclusões

A decisão do Presidente ucraniano de adiar a assinatura do acordo com a UE em novembro de 2013 não só surpreendeu os seus interlocutores europeus, como a própria sociedade ucraniana. Face a esta decisão, os ucranianos saíram à rua e manifestaram-se em massa, ao que as autoridades responderam com violência. Os acontecimentos tomaram uma proporção tal, que Yanukovich acabou por ser afastado da Presidência da Ucrânia.

A presente reflexão pretendeu responder à questão que na altura se colocou: o que terá conduzido Yanukovich a adiar a assinatura do acordo com a União Europeia?

A resposta a que se chegou aponta para a conclusão que Yanukovich queria, acima de tudo, manter-se no poder e criar condições para ser reeleito em 2015. Para tal, tentou garantir o financiamento a curto prazo junto da Rússia e a longo prazo junto da UE.

Esta necessidade de financiamento era determinante, dado que a situação económica e financeira do país era bastante delicada e a manutenção de Yanukovich no poder estava dependente da sua resolução.

De acordo com a teoria PH, à luz da qual se efetuou esta reflexão, na primeira etapa identificou-se que, para Yanukovich, a dimensão fundamental deste processo de tomada de decisão era a sua manutenção no poder. Assim sendo, o facto do financiamento a curto prazo não ser assegurado pelo acordo com a UE e as reformas exigidas, especialmente o fim da chamada "justiça seletiva", serem consideradas como uma ameaça à permanência do Presidente no poder, levaram à exclusão desta opção.

A aproximação ao Kremlin resolvia a necessidade de financiamento a curto prazo, para além de se obter o fim do bloqueio económico russo e de se renegociar o preço do gás. Contudo, esta opção não era considerada por Yanukovich como a solução completa para todos os problemas a resolver. O financiamento a longo prazo, com a inerente adesão à

¹⁴ Numa tentativa de ultrapassar este obstáculo, Yanukovich tentou minimizar a sua dependência junto da Rússia, efetuando uma aproximação à China para estabelecer um novo acordo de cooperação comercial (Polityuk & Balmforth, 2013) e desta forma tentar assegurar o financiamento do seu país a longo prazo.



EAEU, era uma das desvantagens desta opção. Quando Yanukovich adiou a assinatura do acordo com a UE, tentou logo minimizar esta desvantagem, propondo conversações entre a UE, a Rússia e a Ucrânia, a fim de obter junto do FMI continuidade na assistência financeira.

Com a escolha da opção que lhe permitia manter-se no poder e tentando minimizar as desvantagens e maximizando as vantagens dessa opção, Yanukovich tentou obter o melhor dos dois mundos junto da Europa e da Rússia.

Como os próprios acontecimentos o comprovaram, esta aposta não foi bem sucedida: Yanukovich errou ao presumir que continuaria a negociar com a UE e a Rússia em simultâneo e subestimou a capacidade de contestação da sociedade ucraniana.

Referências bibliográficas

Breuning, M., 2007. *Foreign Policy Analysis, A Comparative Introduction*. Nova Iorque: Palgrave MacMillan.

Brulé, D.J., 2008. The Poliheuristic Research Program: An Assessment and Suggestions for Further Progress. *International Studies Review*, 10, pp.266-93.

Cenusa, D., Emerson, M., Kovziridse, T. & Movchan, V., 2014. Russia's Punitive Trade Policy Measures towards Ukraine, Moldova and Georgia. [Em linha] Disponível em: www.ceps.eu [Consult. 22 maio 2016].

Chow, E. & Ladislav, S., 2014. Crisis in Ukraine: what role does energy play? [Em linha] Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/crisis-ukraine-what-role-does-energy-play> [Consult. 8 setembro 2016].

CIA, 2016. The World Factbook - Ukraine. [Em linha] Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/up.html> [Consult. 9 setembro 2016].

Election Resources on the Internet, n.d. Election Resources on the Internet: Presidential and Parliamentary Elections in Ukraine - Results Lookup. [Em linha] Disponível em: <http://electionresources.org/ua/president.php?election=2010> [Consult. 21 junho 2016].

European Commission, 2012. Comunicado de Imprensa, 3209.^a reunião do Conselho, Negócios Estrangeiros, Bruxelas 10 de dezembro de 2012. [Em linha] Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-12-516_pt.htm#top-page [Consult. 4 setembro 2016].

European Commission, 2013. Implementation of the European Neighbourhood Policy in Ukraine Progress in 2012 and recommendations for action. [Em linha] Disponível em: http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/docs/2013_enp_pack/2013_progress_report_ukraine_en.pdf [Consult. 5 março 2017].

EU, External Action, 2013. EU - Ukraine Summit, Brussels 25 February 2013. [Em linha] Disponível em: http://eeas.europa.eu/top_stories/2013/250213_eu-ukraine_en.htm [Consult. 6 setembro 2016].

EU, 2013. EU-Ukraine Summit, Brussels 25 February 2013. [Em linha] Disponível em: http://collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/top_stories/2013/250213_eu-ukraine_en.htm [Consult. 26 junho 2016].



EU, 2014. What is the European Neighbourhood Policy? [Em linha] Disponível em: http://eeas.europa.eu/enp/about-us/index_en.htm [Consult. 16 outubro 2014].

Freedom House, 2013. Freedom House, Nations in Transit 2013. [Em linha] Disponível em: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2013/ukraine> [Consult. 4 março 2017].

Havrylyshyn, O., 2017. The Political Economy of Independent Ukraine: Slow Starts, False Starts and a Last Chance?. Toronto: Palgrave Macmillan.

IMF, 2014. IMF Country Report No. 14/145 Ukraine. Washington: International Monetary Fund.

Klitschko, V., 2013. Yanukovich is playing with the rules, not by them. [Em linha] Disponível em: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/b8e966b2-56a4-11e3-ab12-00144feabdc0.html#axzz4AWfOozWf> [Consult. 6 junho 2016].

Kropatcheva, E., 2014. Ukraine's EU Integration during the Presidency of Victor Yanukovich. [Em linha] Disponível em: http://ceurus.ut.ee/wp-content/uploads/2011/06/EU-Russia-papers-16_Kropatcheva.pdf [Consult. 28 fevereiro 2017].

Kuzio, T., 2013. Ukraine at crossroads after rejecting EU pact. [Em linha] Disponível em: <http://america.aljazeera.com/opinions/2013/11/ukraine-at-crossroadsafterrejectingeupact.html> [Consult. 6 junho 2016].

KyivPost, 2013. Yanukovich's speech at Eastern Partnership Summit. [Em linha] Disponível em: <http://www.kyivpost.com/article/opinion/op-ed/president-viktor-yanukovychs-speech-at-eastern-partnership-summit-332645.html> [Consult. 5 junho 2016].

Matuszak, S., 2012. The Oligarchic Democracy, The Influence of Business Groups in Ukrainian Politics. [Em linha] OWS Studies, Number 42, Varsóvia Disponível em: https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_42_en.pdf [Consult. 2 março 2017].

Mintz, A., 2004. How do leaders make decisions? A Polheuristic Perspective. Journal of Conflict Resolution, 48(1).

Mintz, A., 2005. Applied Decision Analysis: Utilizing Poliheuristics Theory to Explain and Predict Foreign Policy and National Security Decisions. In Policy and the Poliheuristic Theory of Foreign Policy Decision Making: a Symposium, 2005. International Studies Perspectives.

Mintz, A., Geva, N., Redd, S.B. & Carnes, A., 1997. The Effect of Dynamic and Static Choice Sets on Political Decision Making. American Political Science Review, 91(3), pp.553-66.

Motyl, A.J., 2013. Yanukovich's Choice, An Association Agreement With the EU Will Transform Ukraine and its President. [Em linha] Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/eastern-europe-caucasus/2013-11-07/yanukovychs-choice> [Consult. 2 setembro 2016].

Mycio, M., 2013. Orange Crush, why Viktor Yanukovich may not survive this revolution. [Em linha] Disponível em: http://www.slate.com/articles/news_and_politics/foreigners/2013/12/viktor_yanukovic



[h s isolation the ukrainian president may be losing the.html](#) [Consult. 2 junho 2016].

Nilsson, E., 2016. Examining the explanatory potencial of Poliheuristic Theory in the Foreign Policy Decision-Making of small states. [Em linha] Disponível em: <http://fhs.diva-portal.org/smash/get/diva2:897058/FULLTEXT01.pdf> [Consult. 3 junho 2016].

Nupi Institute, 2013. Ukraine in Europe - Europe in Ukraine Nupi Institute. [Em linha] Norwegian Institute of International Affairs Disponível em: <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/276598/Ukraine%252Bin%252BEurope-Europe%252Bin%252BUkraine.pdf?sequence=3&isAllowed=y> [Consult. 3 junho 2016].

Parlamento Europeu, 2011. Resolução do Parlamento Europeu, de 27 de Outubro de 2011, sobre a situação actual na Ucrânia. [Em linha] Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0472+0+DOC+XML+V0//PT> [Consult. 21 setembro 2016].

Pawlak, J. & Croft, A., 2013. Ukraine, EU fail to salvage trade pact. [Em linha] Disponível em: <http://uk.reuters.com/article/uk-ukraine-eu-idUKBRE9AS00D20131129> [Consult. 1 junho 2016].

Polityuk, P. & Balmforth, R., 2013. Defying protesters, Ukraine's Yanukovich meets Putin on pact. [Em linha] Disponível em: <http://www.reuters.com/article/us-ukraine-protests-idUSBRE9B41CD20131206> [Consult. 31 maio 2016].

Redd, S.B. & Mintz, A., 2013. Policy Perspectives on National Security and Foreign Policy Decision Making. The Policy Studies Journal, 41, pp.11-37.

RFE/RL, 2013. Putin pledges billions, cheaper gas to Yanukovich. [Em linha] Disponível em: <http://www.rferl.org/content/ukraine-protests-yanukovych-moscow/25203138.html> [Consult. 6 junho 2016].

RSF, 2103. World Press Freedom Index 2013. [Em linha] Disponível em: <https://rsf.org/en/world-press-freedom-index-2013> [Consult. 5 março 2017].

Stern, E., 2004. Contextualizing and Critiquing the Poliheuristic Theory. The Journal of Conflict Resolution, 48(1), pp.105-26.

Sushko, O. & Prystayko, O., 2014. Ukraine 2014. [Em linha] Disponível em: [https://freedomhouse.org/sites/default/files/28.%20NIT14 Ukraine final.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/28.%20NIT14%20Ukraine%20final.pdf) [Consult. 2 março 2017].

The Economist Intelligence Unit, 2013. Democracy Index 2013. [Em linha] Disponível em: http://www.ihsnews.net/wp-content/uploads/2014/06/Democracy_Index_2013_WEB-2.pdf [Consult. 5 março 2017].

WITS, 2016. World Integrated Trade Solution. [Em linha] Disponível em: <http://wits.worldbank.org/CountryProfile/Country/UKR/Year/2012/Summarytext> [Consult. 9 setembro 2016].

DIPLOMACIA ECONÓMICA, GEOECONOMIA E A ESTRATÉGIA EXTERNA DE PORTUGAL

Miguel Santos Neves

msneves1@gmail.com

Professor Geoeconomia e Análise Políticas Externas, Universidade Autónoma de Lisboa (Portugal), Investigador Observare, Presidente Network of Strategic and International Studies (NSIS)

Resumo

O texto analisa os desafios que a glocalização coloca aos Estados e às sociedades e as estratégias de resposta ensaiadas, em especial a reestruturação da ação externa, assente na abordagem da diplomacia económica que se consolidou no período pós-Guerra Fria no quadro da nova relevância da geoeconomia, e desenvolve uma reflexão sobre a reforma da acção externa de Portugal. A evolução do quadro conceptual demonstra que a diplomacia económica implica uma inovação significativa e uma mudança de paradigma na acção externa assente numa abordagem holística que articule os 3 Ms multidisciplinaridade (cruzando as dimensões económica, política e de segurança) multi-actor e multinível. O texto aborda o caso de Portugal analisando aspectos marcantes da dinâmica das relações económicas externas no período 2002-2015, as vulnerabilidades estruturais e as diversas tentativas falhadas para estruturar uma nova abordagem durante a última década, no essencial centradas no Estado e marcadas pela visão tradicional da diplomacia comercial. Neste contexto, e tendo em conta as experiências e boas práticas de outros Estados, são discutidas linhas estratégicas para a estruturação de uma efetiva diplomacia económica em Portugal que articule três eixos fundamentais, organizacional, operacional e de inovação.

Palavras-chave

Geoeconomia; Globalização; Diplomacia económica; Relações económicas externas; Acção externa de Portugal

Como citar este artigo

Neves, Miguel Santos (2017). "Diplomacia económica, geoeconomia e a estratégia externa de Portugal". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 8, N.º 1, Maio-Outubro 2017. Consultado [online] em data da última consulta, <http://hdl.handle.net/11144/3035>

Artigo recebido em 13 de Fevereiro de 2017 e aceite para publicação em 20 de Março de 2017





DIPLOMACIA ECONÓMICA, GEOECONOMIA E A ESTRATÉGIA EXTERNA DE PORTUGAL

Miguel Santos Neves

Introdução

O processo de globalização e a sua aceleração no pós Guerra Fria tem gerado um conjunto de efeitos complexos e difusos com um impacto estrutural significativo sobre os Estados soberanos vestefalianos que, de um modo geral, os enfraqueceram ainda que de forma assimétrica, reduzindo a respetiva margem de manobra num sistema internacional marcado por uma crescente complexidade e elevado nível de risco¹. Esta tendência é o resultado da interação entre diferentes mecanismos que se reforçam mutuamente.

O crescente poder e influência dos atores não-estatais, em especial dos grandes conglomerados económicos e financeiros transnacionais, e o seu impacto na desestruturação da regulação, quer no plano doméstico quer internacional, contribui para o enfraquecimento dos Estados soberanos. A globalização reforçou a lógica das economias de escala desencadeando processos de fusões e aquisições que se traduzem na formação de grandes conglomerados económicos e financeiros em diferentes sectores, com um enorme poder de mercado e que abusam do mesmo conduzindo a uma oligopolização da economia global. Estes conglomerados possuem uma capacidade sem precedentes para se oporem e resistirem aos mecanismos de hetero-regulação pública e frustrarem a ação regulatória do Estado através de uma combinação de estratégias de captura regulatória e de "too big to fail"². No plano internacional a situação é ainda mais problemática face à inexistência de um quadro de regulação global do comportamento dos grupos multinacionais e de outros atores não-estatais que tiram partido da enorme liberdade de movimentos associada a este deficit regulatório.

Para este declínio da soberania também contribui de forma decisiva a tendência estrutural para a erosão da base fiscal dos Estados a qual limita severamente a respectiva capacidade de ação e implementação de políticas públicas. Esta erosão resulta fundamentalmente da crescente capacidade de evasão fiscal dos grandes conglomerados multinacionais³ - através de *transfer pricing*, operações transnacionais cruzadas de sub- e sobre-faturação com recurso a *off shores* ou de arbitragem fiscal e manipulação

¹ Strange, Susan, *The Retreat of the State – the diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, pg.14.

² Stiglitz, 2010, *Freefall: America, Free Markets and the Sinking of the World Economy*, Norton & Company, New York.

³ Henry, James, 2012, *The Price of offshore revisited*, Tax Justice Network, July 2012.



fraudulenta das contas e resultados – exatamente quando o seu peso na atividade económica é crescente e detêm quotas cada vez mais significativas do mercado pelo que deveriam proporcionalmente pagar mais impostos⁴. A deterioração das contas públicas e aumento dos deficits públicos é ainda agravada pelo facto de esta erosão da base fiscal ocorrer no mesmo momento em que o Estado é forçado a aumentar a despesa pública para compensar os custos sociais da globalização, aumentando as despesas sociais para apoiar os excluídos da globalização, mas também para responder aos novos desafios à segurança e fazer face às novas ameaças não-tradicionais e difusas que se intensificaram com a globalização.

Os constrangimentos ao nível das políticas públicas assumem particular relevância num contexto marcado por uma crescente vulnerabilidade dos Estados face ao crescimento das ameaças não-tradicionais, não-militares e difusas à segurança. Esta é uma dimensão central do processo de globalização, envolvendo essencialmente o crime organizado transnacional e as mafias internacionais, o crescimento dos diferentes tipos de tráfico (armas, droga e pessoas) e do terrorismo internacional cujo *modus operandi* se torna cada vez mais sofisticado com recurso às novas tecnologias de informação e comunicação e ao sistema financeiro internacional. A nova ameaça do ciberespaço, em permanente mutação, onde o crime organizado transnacional tem posição relevante, e os novos desafios da cibersegurança face aos riscos do cibercrime ou até da ciberguerra criaram maiores vulnerabilidades para os Estados⁵.

Por outro lado, a qualidade e eficácia das políticas públicas e das decisões dos Estados tendem a diminuir face à pressão associada ao aumento do número e da complexidade das questões gerado pela globalização e às crescentes exigências da gestão da *multilevel governance*. Neste contexto, os Estados e as respectivas burocracias centrais para além de um deficit de *know how* para responder aos novos problemas, padecem também do síndrome da fragmentação e rígida divisão de competências que prejudica uma maior cooperação interdepartamental bem como com os sectores privado e social, inviabilizando uma abordagem holística e integrada das questões.

Por último, a erosão da legitimidade do Estado e dos Governos afecta o exercício do poder em consequência não só da emergência de novas fontes de lealdade dos cidadãos, que concorrem com a nacionalidade e que fomenta múltiplas identidades associadas às diferentes redes sociais transnacionais em que estes estão envolvidos, mas também da incapacidade de o poder político controlar o poder económico, ou do agravamento da crise das democracias representativas.

⁴ O processo BEPS (Base Erosion Profit Shifting package) desenvolvido no âmbito da OCDE/G-20 é um processo de soft law que pretende reforçar a coordenação entre os Estados para combater a evasão fiscal via arbitragem fiscal que permite a transferência artificial dos lucros para jurisdições com baixa carga fiscal onde não se regista atividade económica efetiva (cfr. <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-about.htm>, consultado em 10.8 2015).

⁵ Os Estados, em especial os mais dependentes do ciberespaço, não estão preparados para controlar e minimizar os riscos vd. sobre a vulnerabilidade e falta de preparação dos Estados, no caso dos EUA, Richard Clarke and Robert Knake, 2010, *CyberWar: the next threat to national security and what to do about it*, HarperCollins Publishers.

Sobre os aspectos de regulação ver a interessante reflexão sobre a aplicação das regras de direito internacional, designadamente de *jus ad bellum* e de *jus in bello*, à guerra cibernética Michael Schmitt (ed.), 2013, *The Tallinn Manual on the International Law applicable to Cyber Warfare*, Cambridge University Press, elaborado por um grupo de peritos por iniciativa do Cyber Defence Centre of Excellence da NATO (www.motherjones.com/politics/2013/03/can-nato-drone-computer-hackers).



Os Estados soberanos têm procurado responder aos desafios decorrentes da perda de poder e da posição monopolista como atores do sistema internacional, através de um conjunto de estratégias muito diversificadas que envolvem:

- (i) a participação em processos de integração macro-regional, combinando recursos e esforços com outros Estados para minimizar as vulnerabilidades e melhor responder aos desafios da globalização;
- (ii) a exploração de novos modelos de cooperação e alianças com os atores não-estatais, adoptando modelos de co-regulação que coexistem com os modelos tradicionais de hetero-regulação que reforcem a efetividade das normas;
- (iii) a reforma e melhoria do sistema de governance, promovendo a descentralização no plano interno no sentido de criar vários centros de decisão tirando partido do dinamismo e inovação regional e local e consolidando as redes de conhecimento regionais; promovendo a reforma da estrutura do Estado e reforçando a sua flexibilidade na resposta à mudança, a transparência e responsabilização;
- (iv) a aceleração de reformas estruturais que permitam uma transição mais robusta para a sociedade/economia do conhecimento e um reforço da competitividade na economia global;
- (v) a reforma do sistema político procurando desenvolver mecanismos de democracia participativa que estimulem o envolvimento dos cidadãos e contribuam para o reforço da legitimidade.

O desenvolvimento da diplomacia económica e de um novo paradigma a partir dos anos 90 constituiu uma outra estratégia de resposta dos Estados no contexto de uma economia global que, por detrás de uma aparência de reforço da lógica de mercado e da concorrência, tem sido marcada paradoxalmente por tendências precisamente opostas. Por um lado, uma crescente concentração de poder económico e a oligopolização de muitos sectores com conglomerados e empresas transnacionais que abusam do seu crescente poder de mercado, limitando e distorcendo a concorrência. Por outro, uma interferência crescente de factores políticos nas questões económicas e da influência das potências, incluindo dos novos poderes emergentes, com o caso extremo do modelo de capitalismo de Estado da China.

Neste contexto, e contrariamente ao discurso optimista sobre a globalização, não basta ser eficiente e competitivo nem solucionar os problemas estruturais internos para poder ter sucesso na economia global. É necessário também ter as conexões, ligações institucionais e participar nas coligações relevantes. Ser competitivo e ter uma economia inovadora é apenas uma condição necessária, mas não suficiente para responder aos desafios da globalização e da sociedade do conhecimento. A diplomacia económica pode ser vista em boa medida como uma estratégia para responder a este paradoxo e á crescente integração entre as dimensões económica, política e securitária.

O artigo está estruturado em quatro partes. A primeira parte aborda o conceito de diplomacia económica e a mudança de paradigma que o mesmo implica em termos de abordagem do espaço internacional. A segunda parte desenvolve uma análise parcial das relações económicas externas de Portugal no período 2002-2015, procurando identificar as tendências marcantes da evolução do comércio externo de bens e serviços e dos fluxos



de investimento estrangeiro, e a sua interligação com uma verdadeira diplomacia económica. A terceira parte, analisa as diversas tentativas para estruturar uma diplomacia económica durante a última década e as razões do seu insucesso. Finalmente, são propostas e discutidas linhas estratégicas para a estruturação de uma diplomacia económica em Portugal, numa lógica de contributo para o debate e mobilização para uma ação urgente e de abordagem holística da questão.

1. Diplomacia económica: conceito e mudança de paradigma

O desenvolvimento da diplomacia económica constitui uma das manifestações do novo papel e relevância da geoeconomia⁶ no sistema internacional pós-Guerra Fria, em contraste com a era do mundo bipolar em que a perspectiva da geopolítica predominava. As novas bases do poder geo-económico – a capacidade de gerar conhecimento e os recursos humanos; transformação sector agrícola e controlo sobre recursos; consolidação de uma classe média urbana e inovações de governance; capacidade fiscal dos Estados para financiar infra-estruturas e capacidades militares – sustentaram a emergência dos dois casos paradigmáticos de potências geoeconómicas no pós-Guerra Fria, a China e a Alemanha, que conseguiram transformar o seu poder económico em poder e influência política e militar⁷.

O movimento de reforma da ação externa dos Estados iniciou-se a partir de finais dos anos 90 liderado pelos Estados mais ativos e competitivos na economia global, em especial os EUA, a China, a Índia, o Brasil, o Reino Unido, a Suécia ou a Alemanha⁸. Em causa estava a necessidade de reformar e adaptar um modelo de diplomacia dominado pelas questões políticas e militares, e marcado pela tensão entre a prossecução de interesses económicos e objectivos estratégicos como salienta Gertz⁹, que prevaleceu durante a Guerra Fria, e promover a transição para um modelo que atribui maior relevância às questões económicas promovendo um novo equilíbrio com as questões políticas. O novo ênfase na diplomacia económica não significa a exclusividade ou predomínio do económico, mas sim um maior equilíbrio e articulação entre as dimensões política e económica da ação externa, não a emergência de uma política externa mercantilista.

O conceito de diplomacia económica, que não se confunde e vai muito para além do conceito tradicional de diplomacia comercial centrado na promoção das exportações e

⁶ Luttwak, Edward. (1990) 'From Geopolitical to Geo-economics, Logic of Conflict, Grammar of Commerce', *The National Interest*, no 20, p. 17-24; Mark P. Thirlwell, 'The Return of Geo-economics: Globalisation and national Security', Lowy Institute for International Policy, September 2010. Available at: <http://www.lowyinstitute.org/Publication.asp?pid=1388>; Sanjaya Baru, 2012, *A New Era of Geo-economics: Assessing the Interplay of Economic and Political Risk*, IISS Geo-economics and strategic programme, Paper IISS Seminar.

⁷ Sanjaya Baru, *ibidem*.

⁸ Para uma análise comparativa destes modelos ver Miguel Santos Neves (2007) *O Triângulo Diplomacia-Cooperação-Negócios*, in Fernando Jorge Cardoso (coord.) *Diplomacia, Cooperação e Negócios: o papel dos actores externos em Angola e Moçambique*, IFEI/IPAD, Lisboa, 2007.

⁹ Geoffrey Gertz, *Commercial Diplomacy and American Foreign Policy*, GEG Working Paper 119, August 2016, que argumenta que a diplomacia comercial reemergiu como prioridade na política externa dos EUA a partir de 1990, designadamente na intervenção diplomática do Departamento de Estado na solução de conflitos sobre investimento em que estão envolvidas empresas americanas, em contraste com o período da Guerra Fria em que esta acção de diplomacia comercial era vista como disfuncional criando sérios riscos de conflitos nas relações bilaterais, desviando da prioridade das questões político-estratégicas e contribuindo para alienar e empurrar países para a órbita de influência da União Soviética.



subalternizado à diplomacia política, tem sido analisado por diferentes autores com perspectivas distintas.

Berridge and James¹⁰ encaram a diplomacia económica como o “*trabalho diplomático para apoiar os sectores empresarial e financeiro de um determinado país*” ... através da “*utilização de recursos económicos, como recompensas ou como sanções, na prossecução de um objectivo específico de política externa*”. O pressuposto de base é o papel exclusivo dos Estados e estruturas públicas não incluindo a nova dimensão da ação dos atores não-estatais. Por outro lado, a essência da diplomacia económica residiria na utilização de instrumentos económicos, positivos e negativos, para fins políticos.

Outros autores como Bayne e Woolcock identificam a diplomacia económica com o processo de decisão-económica internacional¹¹, defendendo que a sua caracterização não se baseia nos instrumentos, mas sim no seu conteúdo e nas diversas questões económicas que o integram. Por outro lado, salientam que o conceito envolve uma mudança qualitativa face à diplomacia tradicional, cujos estereótipos não lhe são aplicáveis, pondo em evidência a interação entre as dimensões doméstica e internacional do processo, as ligações entre as dimensões política e económica e a crescente relevância da participação dos atores não-soberanos e sua interação com os Estados, que são encarados como atores não unitários. Na perspectiva destes autores a diplomacia económica tenta gerir três tipos de tensões fundamentais (i) entre política e economia; (ii) entre Estado e atores não-estatais (iii) entre pressões internacionais e pressões domésticas, processo negocial internacional e processo negocial doméstico¹².

Kishan Rana reforça esta visão salientando que se trata de um processo, e não de estruturas, orientado para a resposta aos desafios externos e a maximização das vantagens comparativas

“The process through which countries tackle the outside world, to maximize their national gain in all the fields of activity, including trade, investment and other forms of economically beneficial exchanges, where they enjoy comparative advantage... it has bilateral, regional and multilateral dimensions, each of which is important”¹³.

Esta última referência remete para a dimensão multinível da diplomacia económica que se aproxima da posição de Bayne e Woolcock que a associam à interligação entre 4 níveis: bilateral, regional, plurilateral e multilateral.

¹⁰ Berridge, Geoff R. Alan James, *A Dictionary of Diplomacy*, Ed. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005, p. 38.

¹¹ Bayne, Nicholas e Woolcock, Stephen (eds), 2007 *The New Economic Diplomacy –decision-making and negotiation in international economic relations*, Ashgate, 2nd edition.

¹² Bayne, Nicholas e Woolcock, Stephen (eds), 2007 *The New Economic Diplomacy –decision-making and negotiation in international economic relations*, Ashgate, 2nd edition, pp.10.

¹³ Kishan S. Rana, 2007, *Economic diplomacy: the experience of Developing Countries* in Bayne, Nicholas, Stephen Woolcock, *The New Economic Diplomacy-decision-making and negotiation in international economic relations*, Ashgate, 2nd ed., pp.201-220.



A perspectiva de Okano-Heijmans¹⁴ põe em evidência o facto de a diplomacia económica não estar limitada nem à economia nem à diplomacia, implicando um conceito amplo que tem de ser entendido à luz de uma pluralidade de disciplinas científicas, as relações internacionais, a economia, a economia política internacional e os estudos diplomáticos.

Em suma, apesar do consenso sobre a mudança de paradigma existem divergências sobre o âmbito e objectivos da diplomacia económica na literatura. A perspectiva que melhor capta a complexidade e a mudança de paradigma é a proposta por Bayne e Woolcock que implica não apenas uma ampliação do objecto, mas também uma nova lógica e formas de conceber e implementar a ação externa. Com efeito, a diplomacia económica ampliou de forma significativa o conjunto de questões que tradicionalmente eram tratadas no plano da promoção dos interesses externos de um país, comércio e investimento, combinando sete dimensões distintas¹⁵:

- (i) Promoção comercial, em especial das exportações, mas também a correção dos deficits comerciais crónicos e gestão das negociações comerciais multilaterais.
- (ii) Promoção do investimento, quer na perspectiva da captação de investimento direto estrangeiro inward FDI quer do apoio à expansão do investimento do país no exterior outward FDI.
- (iii) Promoção do turismo
- (iv) Gestão dos fluxos migratórios e atração de quadros qualificados.
- (v) Promoção da ciência e tecnologia procurando captar novas tecnologias e estabelecer laços fortes com centros de inovação de referência.
- (vi) Gestão da ajuda ao desenvolvimento
- (vii) Promoção da imagem país

No entanto, o conceito implica para além desta ampliação do objecto uma mudança qualitativa e uma maior complexidade que decorre de três transformações fundamentais que marcam a diplomacia económica do pós-Guerra Fria, os 3Ms: multidisciplinaridade; multi-ator; multinível.

Em primeiro lugar, a multidisciplinaridade decorre de uma visão mais holística sobre a relação entre as diferentes questões económicas e da interação entre economia, política e segurança refletindo um novo equilíbrio entre geoeconomia e geopolítica. Em segundo lugar, a natureza multi-ator já que a diplomacia económica não é mais uma atividade exclusiva dos Estados, mas antes de uma multiplicidade de atores estatais e não-estatais que agem através de duas vias: por um lado influenciando o processo de decisão da política pública; por outro, atuando diretamente no plano internacional agindo como atores autónomos. A nova diplomacia económica requer a adopção de uma abordagem de *multitrack diplomacy* uma combinação inteligente e flexível entre *track I diplomacy* (plano formal oficial), *track II diplomacy* (plano não-oficial, não-estruturado, informal

¹⁴ Maaïke Okano-Heijmans, 2011, *Conceptualizing Economic Diplomacy: the crossroads of International Relations, Economics, IPE and Diplomatic Studies*, in *The Hague Journal of Diplomacy*, vol.6, nºs 1-2, 2011, pp.7-35.

¹⁵ A articulação entre os sete pilares amplia a visão mais restrita proposta por Rana, Kishan, 2002 *Bilateral Diplomacy*, DiploHandbooks, DiploFoundation, ch.4.



com participação de atores não-estatais, ONGs, académicos) e track III diplomacy (informal, iniciativas ao nível das comunidades, *people to people*).

Em terceiro lugar a dimensão multinível, porque a ação decorre em simultâneo nos planos internacional, macro-regional, nacional e sub-nacional, incluindo a nova dinâmica da paradiplomacia, implicando uma compreensão, coordenação e exploração das interligações entre os diferentes níveis. Por outro lado, põe em causa a visão tradicional da separação e dicotomia entre os planos externo e interno, considerando que as dimensões da política interna e da ação externa têm de ser encaradas como uma unidade e um contínuo.

Importa sublinhar que a diplomacia económica não é uma realidade homogénea e com um padrão uniforme, tratando-se de um processo está sujeita a uma evolução gradual e a uma diversidade de padrões. O contributo de Rana¹⁶ é particularmente relevante na caracterização desta diversidade ao considerar que existem distintas fases de desenvolvimento da diplomacia económica e identificando quatro fases fundamentais, por ordem crescente de complexidade:

- (i) Primeira fase de "promotion", centrada na expansão do comércio, promoção de exportações e na atração de investimento estrangeiro;
- (ii) Segunda fase de "networking", que envolve a mobilização de clusters de apoiantes e participantes quer no país quer no estrangeiro (empresas, universidades, *think tanks*, câmaras de comércio) nas áreas comércio, investimento e aquisição de tecnologias;
- (iii) A terceira fase de "country promotion" está centrada no reforço da imagem e da reputação do país assim como das suas empresas por forma a atrair fluxos de investimento e fluxos de turistas;
- (iv) A quarta fase "regulatory phase", que se centra na conclusão e gestão dos acordos de comércio bilaterais e multilaterais e de tratados bilaterais de investimento.

Embora estas fases tenham uma lógica sequencial e a consolidação de uma seja fundamental para o arranque e consolidação da seguinte, tendem a co-existir no tempo e no espaço sendo o sentido de evolução de crescente complexidade e impacto sistémico. Assim, em geral não se verifica um cenário puro mas sim misto, marcado pela coexistência e sobreposição parcial entre as diferentes fases embora em diferentes proporções dependendo do grau de maturação do sistema.

Neste contexto, e na linha de Bayne e Woolcock, podem ser identificados três vectores estratégicos para pensar a ação externa, profundamente interligados, cuja estruturação constitui um desafio central para os Estados.

Em primeiro lugar a continuidade das dimensões interna e externa. Os fenómenos transnacionais aboliram as barreiras entre os planos interno e externo e colocam em causa as divisões tradicionais entre políticas domésticas prosseguidas por instituições específicas e política externa desenvolvida por estruturas especializadas com elevados

¹⁶ Rana, Kishan e Bipul Chatterjee, 2011, *Economic Diplomacy: India's experience*, CUTS International, Japuir. Anteriormente Rana defendeu a existência de um sistema ligeiramente diferente com três fases (i) Salesmanship, (ii) Network and Advocacy e (iii) Regulatory management.



níveis de descoordenação e deficit de coerência. O novo contexto implica pensar o interno e externo como um *continuum* de modo a reforçar a coerência das intervenções

Em segundo lugar, a visão holística dos problemas e abordagem multi-actor. A complexidade das questões suscitadas pela sociedade do conhecimento e pela competitividade sistémica no plano global, implica a abordagem dos problemas de forma integrada e holística, o que não é facilitado pela lógica sectorial e fragmentada como o Estado organiza a sua máquina e planeia as políticas públicas. Por outro lado, implica conceber o processo decisório como um processo multi-actor, participado, em que os atores não-estatais interagem e cooperam com o Estado numa lógica de parceria por forma a maximizar a eficácia da ação externa, abandonando a ideia tradicional de que a política externa é área reservada dos Estados.

Em terceiro lugar, a abordagem multinível, numa perspectiva diferente da de Bayne e Woolcock. reconhecendo a legitimidade de diferentes níveis de ação externa - global, macro-regional, nacional, micro-regional e local - e a necessidade de gestão das complexas relações entre os mesmos por oposição a uma visão centralista baseada no predomínio do Governo central e do nível nacional. O crescimento do fenómeno da paradiplomacia dos governos sub-nacionais, particularmente ativos no caso dos Estados que melhor souberam responder aos desafios da globalização, é uma das tendências mais significativas no atual sistema internacional e que complementa e reforça, não fragiliza, a ação externa dos Estados¹⁷.

2. Relações Económicas Externas de Portugal 2002-2015

As relações económicas externas envolvem uma dupla dimensão, não apenas um conjunto de fluxos económicos, comerciais, de bens e serviços, financeiros, de turismo, de investimento direto, de tecnologia, migratórios, mas também uma rede de relações interpessoais, entre indivíduos e organizações com diferentes culturas, que geram e sustentam estes fluxos. A interconexão entre as diferentes dimensões política, económica, de segurança e cultural é cada vez mais densa, mas a abordagem dominante continua a ser fragmentada e simplificadora, arrumando a realidade em compartimentos estanques e não adoptando uma perspectiva holística. A análise das relações económicas externas implica abordar não apenas as interações no plano do comércio externo, do investimento e dos fluxos financeiros, mas também os fluxos migratórios, os fluxos de tecnologia, aspectos da cultura associados às trocas económicas e questões relacionadas com a segurança económica que é um objectivo de grande relevância, mas distinto da, e por vezes em conflito com a prosperidade económica. A abordagem aqui desenvolvida centra-se nas dimensões sobre as quais existem mais dados consistentes em particular o comércio externo, o investimento direto estrangeiro, os fluxos turísticos e os fluxos migratórios.

¹⁷ Sobre o fenómeno da paradiplomacia, Brian Hocking, *Localizing foreign policy – non-central governments and multilayered diplomacy*, London, St. Martin's Press 1993; Hans Michelmann, and Soldatos (ed) *Federalism and international relations – the role of subnational units*, Clarendon Press, 1990; Francisco Aldecoa and Michael Keating (eds.), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Routledge, 2013; Miguel Santos Neves "Paradiplomacy, knowledge regions and the consolidation of «Soft Power»" in Janus.net e-journal of International Relations, nº 1, Autumn 2010.



Comércio externo

No período 2002-2015 o comércio externo total (importações e exportações) de Portugal, incluindo bens e serviços, aumentou de 90,2 mil milhões de euros para 145,7 mil milhões, embora com uma evolução irregular registando um declínio significativo em 2009, em resultado da crise internacional, para recuperar em 2010 e atingir em 2011-2012 valores idênticos aos de 2008 (vd. Quadro 1).

A evolução das importações e exportações de bens e serviços registou um crescimento contínuo, quer das importações quer das exportações, entre 2002 e 2008 e uma quebra significativa em 2009 com uma redução de -18,2% das importações e de -15,5% das exportações.

Quadro 1 – Comércio externo bens e serviços 2002-2015, Mil milhões de euros

ANO	Importações	Exportações	Saldo	Comércio total
2002	50,8	39,4	- 11,4	90,2
2003	50	40,2	- 9,8	90,2
2004	55	42,7	- 12,3	97,7
2005	57,7	43,4	- 14,3	101,1
2006	63,9	50,5	- 13,4	114,4
2007	68,2	55,5	- 12,7	123,7
2008	73,4	57,1	- 16,4	130,5
2009	60,1	48,3	- 11,8	108,4
2010	67,5	55	- 12,5	122,5
2011	68,7	62,2	- 6,5	130,9
2012	64,2	64,4	+ 0,2	129,1
2013	65,4	68,6	+ 3,2	134,0
2014	68,8	70,8	+ 2,0	139,6
2015	71,2	74,5	+ 3,3	145,7

Fonte: Banco de Portugal, Estatísticas de Balança de Pagamentos; AICEP "Comércio Internacional Português de Bens e Serviços 1996-2011", Dezembro 2012 e "Comércio Internacional Português, evolução das exportações portuguesas de bens e serviços em 2012 Jan/Dez", Fevereiro 2013, 2014, 2015. Cálculos do autor

A queda das exportações em 2008 e 2009 resultou do efeito combinado da diminuição da procura nos principais mercados, em especial o espanhol, e de um euro forte que afectou negativamente a competitividade das exportações para mercados extra-comunitários¹⁸. A recuperação iniciou-se logo em 2010: as exportações recuperaram para níveis de 2007, crescendo significativa e continuamente entre 2011 e 2015 para atingirem os valores mais elevados do período em 2015 com 74,5 mil milhões de euros. Este aumento tem como motor essencial a performance positiva do sector do turismo e o aumento das respectivas receitas, sobretudo a partir de 2012 aumentando de 8,6 mil

¹⁸ A evolução da taxa de câmbio do euro face ao dólar tem registado uma evolução errática sendo possível distinguir três períodos distintos: (i) fase inicial do euro fraco entre 1999-2002, com o declínio da taxa inicial de 1.2 para 0.85 em 2001 e 0.9 em 2002 ; (ii) fase do euro forte no período 2002-2008, registando uma forte tendência de valorização de 0.9 em 2002 para o pico de 1.6 em final de Julho de 2008, ainda que com flutuações e períodos de desvalorização entre 2005-2006; (iii) fase do euro instável e moderadamente forte entre finais de 2008-2013, caracterizada por maior instabilidade do euro com sucessivas valorizações e desvalorizações, variando numa banda entre 1.5. e 1.2 face ao US dólar, desde início da crise financeira: movimentos valorização entre Nov 2008 – Dez 2009; Junho 2010 (1.2) – Abril 2011 (1.46); Julho 2012 (1.2) e Fevereiro 2013 (1.33); movimentos desvalorização entre Dez 2009 – Jun 2010; Abril 2011 (1.46) – Jul 2012 (1.2) – ver European Central Bank, ECB Statistical Data Warehouse (http://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES_KEY=120.FXR.D.USD.EUR.SP00.A#top, consultado em 10.9.2013) e <http://www.ecb.europa.eu/stats/exchange/eurofxref/html/eurofxref-graph-usd.en.html>, consultado em 11.9.2013)



milhões para 11,5 mil milhões em 2015 o que representa 15,4% das exportações totais de bens e serviços¹⁹.

No que toca às importações, depois da recuperação em 2010 cresceram de forma lenta em 2011 e registaram um declínio em 2012, refletindo os efeitos da recessão económica doméstica e do impacto do programa de ajustamento, estabilizando em 2013 para voltarem a crescer em 2014-2015.

As relações comerciais externas foram marcadas no período 2002-2015 por desequilíbrios com duas fases distintas. A primeira fase entre 2002-2011 registou um deficit persistente com um saldo negativo sempre superior a 10 mil milhões de euros, tendo atingido o valor mais elevado em 2008 com - 16,4 mil milhões de euros. Embora se tenha registado uma ligeira redução do deficit externo em 2009, resultado de uma quebra quer das importações (-18,2%) quer das exportações (-15,5%) de bens e serviços, mas mais acentuada nas importações, só em 2011 se regista uma correção significativa com uma redução para metade do valor do deficit em relação ao ano anterior, resultado de um crescimento assimétrico marginal das importações (1,8%) e vigoroso das exportações (13%).

A segunda fase, entre 2012-2015, registou um superavit que se consolidou atingindo em 2015 um excedente de 3,3 mil milhões de euros. Este valor é explicado pelo superavit da balança de serviços, o qual mais do que compensa o deficit persistente da balança de bens (-10.5 mil milhões em 2015), em especial a balança turística cujo superavit de 7,8 mil milhões em 2015 representava 56,6% do montante total do superavit dos serviços. Em 2012, pela primeira vez, registou-se um superavit marginal de 229 milhões de euros, que resultou da conjugação entre uma quebra das importações (-6,2%) e um crescimento das exportações (3,8%), o qual se consolidou em 2013-2015, embora em níveis baixos, atingindo um valor médio de 3 mil milhões de euros.

A desvalorização do euro face ao dólar a partir de 2011 e que se acentuou em 2015 e 2016²⁰ e o crescimento dos fluxos turísticos, como resultado conjugado da crescente insegurança em destinos alternativos no Maghreb, da redução do preço do petróleo e da projeção de uma imagem positiva de Portugal como destino turístico, foram dois dos factores que contribuíram positivamente para esta evolução.

Fluxos turísticos

Os fluxos turísticos para Portugal²¹ (*inbound flows*) cresceram de forma rápida desde finais da década de 2000 e em particular no período entre 2012 e 2015 com um crescimento de mais de 30%, aumentando de 7,5 milhões em 2012 para cerca de 10 milhões de turistas em 2015 com taxas de crescimento de 13% em 2014 e 10% em

¹⁹ Segundo estatísticas da Organização Mundial de Turismo UNWTO, Portugal registou um total de 10,2 milhões de chegadas em 2015 e reforçou a sua posição em termos globais sendo o 26º maior mercado de turismo e o 33º em termos de receitas (UNWTO World Tourism Barometer, May 2016).

²⁰ A taxa de câmbio anual média do Euro relativamente ao US dólar desvalorizou-se de 1.39 em 2011 para 1.11 em 2015 com algumas flutuações neste período: desvalorização para 1.28 em 2012 com ligeira recuperação estabilizando em 1.33 em 2013 e 2014 e nova desvalorização em 2015 para 1.11 vd. Statista ECB data (disponível em <https://www.statista.com/statistics/412794/euro-to-u-s-dollar-annual-average-exchange-rate/>).

²¹ UNWTO Statistics Portugal: Country-specific: Basic indicators (Compendium) 2011 - 2015 (09.2016), UNWTO e-library. Disponível em <http://www.eunwto.org/doi/abs/10.5555/unwtotfb0620010020112015201609>.



2015. Esta evolução positiva teve também reflexos significativos no crescimento das receitas de turismo que aumentaram de forma ainda mais intensa 33% neste período passando de 8,6 mil milhões para 11,5 mil milhões de euros em 2015 (ver quadro 2).

Quadro 2. Fluxos turísticos para Portugal (inbound) e receitas, 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Nº Turistas (milhões)	7,3	7,5	8,1	9,1	9,9
Dormidas (milhões)	27,9	29	31,1	34	36,4
Receitas (€ million)	8.146	8.606	9.250	10.394	11.451
Pour mémoire					
Total turistas a nível global (milhões)	994	1.040	1.086	1.134	1.186

Fonte: UNWTO Statistics e Banco Portugal (receitas turismo)

Esta evolução positiva insere-se numa tendência generalizada de aumento dos fluxos turísticos globais que têm crescido a uma taxa média de 5% ao ano ultrapassando a meta dos mil milhões de turistas em 2012 e registando em 2015 o valor de 1.186 milhões, dinamismo que se explica em parte pela redução do preço do petróleo e pela expansão da classe média nas economias emergentes. A diferença é que a taxa média de crescimento de Portugal tem sido desde 2012 o dobro da taxa média global e da Europa o que se explica desde logo por factores de contexto regional já que Portugal se insere na região Southern Mediterranean Europe que é aquela que atrai mais turistas a nível global sendo responsável por 19% dos fluxos totais tendo atraído 225 milhões de turistas em 2015. Existem ainda factores específicos que favorecem o perfil de Portugal como destino turístico, designadamente a crescente preocupação com questões de segurança sendo Portugal percepcionado como país seguro e alternativa ao destino Maghreb; a forte dimensão cultural na imagem-país; reforço da percepção positiva sobre a qualidade e diversidade da oferta turística alicerçada em prémios internacionais e feed back positivo no espaço digital.

No entanto, o crescimento dos fluxos turísticos não foi acompanhado por uma diversificação da sua origem que continua fortemente concentrada nos mercados tradicionais da Europa. Estes representavam 82% dos turistas em 2012 e continuam a representar 80,5% em 2015, seguido dos EUA e da Ásia Oriental e Pacífico que aumentou o seu peso de 4% em 2012 para 6% em 2015 mercê de um ligeiro crescimento dos fluxos de turistas chineses e sul-coreanos. Neste plano não tem existido uma estratégia proactiva efetiva de diversificação para captar mais fluxos de turistas chineses, o maior mercado emissor do mundo, e para explorar uma maior complementaridade com Espanha, o segundo maior mercado de turismo da Europa.

Em termos gerais, uma das características da estrutura do comércio externo português é o elevado nível de concentração das exportações, tal como das importações, num reduzido número de mercados, o que envolve um baixo grau de diversificação e, consequentemente, um maior nível de risco de choques externos de maior amplitude relacionados com quebras na procura externa. O elevado grau de concentração é demonstrado pelos dados do quadro 3.

Os três maiores mercados, Espanha, França e Alemanha, absorveram ao longo do período considerado quase metade das exportações portuguesas, 49% em 2002, subindo para 49,7% em 2005 e reduzindo ligeiramente a partir de 2008 mas mantendo em 2012 um



valor muito idêntico 46,6%²². Em 2013 e 2014 registou-se uma ligeira redução do nível de concentração para 42.8% mas esta tendência não se consolidou voltando a subir em 2015 par 44.1%. Esta elevada concentração verifica-se quer relativamente às exportações de bens quer às exportações de serviços. No caso do turismo os três maiores mercados de origem de turistas, Reino Unido, França e Espanha, representavam 49,4% do total de dormidas (34,4 milhões) e 47% das receitas totais (11,5 mil milhões euros) em 2015²³.

Quadro 3 - Nível concentração das exportações portuguesas nos maiores mercados de exportação, % percentagem

ANO	10 maiores mercados a) % Exportações Totais	3 maiores mercados b) % Exportações Totais
2002	83,1	49
2003	82,8	49,1
2004	82,9	49,3
2005	81,7	49,7
2006	81,1	49,6
2007	79,9	49,5
2008	77,7	48,1
2009	78,3	47,8
2010	77,5	47,6
2011	77,1	46,4
2012	75,3	46,6
2013	74,7	42,8
2014	75,4	42,9
2015	75,4	44,1

Fonte: Cálculos do autor a partir de estatísticas Banco de Portugal e AICEP 2002-2015

a) Os 10 maiores mercados de exportação incluem por ordem decrescente Espanha, França, Alemanha, Reino Unido, Angola, Holanda, EUA, Itália, Bélgica, Brasil

b) Os 3 maiores mercados são por ordem Espanha, França e Alemanha

Se analisarmos os dados relativos aos 10 maiores mercados de destino das exportações durante o período selecionado– Espanha, França, Alemanha, Reino Unido, Angola, Holanda, EUA, Itália, Bélgica, Brasil - também se detecta um elevado nível de concentração nestes mercados que absorveram cerca de 4/5 das exportações na primeira parte do período até 2007 (83% em 2002 e 80% em 2007), diminuindo ligeiramente a partir de 2008 para ¾ em 2012 (75,3%) valor que se manteve estável em 2014 e 2015 (75,4%). Registou-se, assim, uma ligeira diversificação de mercados de exportação a partir de 2009 que se detecta mais ao nível do grupo dos 10 maiores mercados e não tanto ao nível dos três maiores mercados de destino, apesar de o quadro de fundo ser um índice de concentração muito elevado.

Investimento

No plano do investimento direto estrangeiro (IDE) em Portugal, a evolução entre 2002-2015 foi errática e pouco favorável, os fluxos tiveram reduzida expressão em função quer da dimensão da economia portuguesa quer da performance de outras economias concorrentes. Com referência ao IDE líquido, os fluxos caracterizaram-se por uma grande

²² Para medir o grau de concentração das exportações em mercados de destino são usados normalmente 3 indicadores, o 'Herfindahl Hirschman Index', o 'Gini Hirschman Index' e o 'entropy coefficient'.

²³ AICEP, Estatísticas, Portugal Ficha País, Set 2016.



instabilidade e flutuações, como ilustra o quadro 4, com um nível relativamente modesto em 2002 de 1,9 mil milhões de euros mais do que triplicando em 2003 para 6,3 mil milhões para voltar a cair nos anos seguintes e crescer novamente em 2006, ano em que atingiu o pico do período com 8,7 mil milhões de euros. A fase entre 2007-2010 foi de quebra do nível de investimento a que se seguiu uma fase de recuperação em 2011 e 2012 para 8 mil milhões e 7 mil milhões respetivamente. Os anos seguintes foram caracterizados por um novo declínio nos fluxos de IDE para 2 mil milhões em 2013 e 2,2 mil milhões em 2014 aumentando novamente em 2015 para 6,2 mil milhões.

Quadro 4 - Investimento Direto em Portugal –principais investidores (% do total IDE); stocks e Investimento Líquido (mil milhões de euros) 2002-2012

Países	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Holanda	14,8	14	13,5	13,2	14,6	14,3	16,3	17,7	12,5	22,5	8,5			
Espanha	8,4	11	16,4	14,6	12,8	16,5	15,6	13	14,4	17,7	22,9			
França	18,9	11,5	11,4	14,1	13,1	10,4	12,7	17,5	16,8	16,4	18,2			
Reino Unido	14,5	13,4	15,2	12,6	14	16	15,8	20,5	10,8	13,8	15,7			
Alemanha	12,8	8,9	12,6	16,8	15,8	19,7	15,1	13,1	16,1	10,1	13,6			
Total 5	69,4	58,8	69,1	71,3	70,3	76,9	75,5	81,8	70,6	80,5	78,9			
IDE, Líquido (€ mil milhões)	1,9	6,3	1,5	3,2	8,7	2,2	3,2	1,9	1,9	8	6,9	2.0	2.2	6.2
Stocks (€ mil milhões)							71,8	79,8	83,5	86,4	86,8	90,4	98,1	105,5

Fonte: Banco de Portugal; AICEP

É interessante notar que, no contexto da crise das dívidas soberanas na zona euro, os fluxos de investimento aumentaram precisamente nos anos de mais acentuada recessão económica em Portugal, tendo os inflows quadruplicado em 2011 quando comparado com 2010, fenómeno que se registou também na Grécia e em Itália²⁴. Este é um fato paradoxal, mas que pode ser explicado pela interação entre dois fatores, privatizações e “round-trip investment”.

Em primeiro lugar, a implementação do plano de privatizações, componente do programa de ajustamento no contexto do Memorando de Entendimento celebrado com a Troika, que atraiu investidores estrangeiros como foi o caso da privatização em 2011 da participação de 21,35% do Estado no capital da EDP adquirida pela empresa estatal chinesa China Three Gorges por 2,7 mil milhões de euros. De acordo com dados do Fundo Monetário Internacional, a receita global das privatizações entre 2010 e 2013 foi de 7,2 mil milhões de euros²⁵.

O aumento significativo dos fluxos de IDE em 2011 e 2012 e parte nos anos seguintes é fundamentalmente explicado pelo novo fenómeno do investimento chinês de grande escala em Portugal tal como sucedeu noutros países da UE, em especial na Europa do Sul. Este investimento concretizado através de M&A foi realizado essencialmente por empresas estatais chinesas, com a exceção da Fosun, que aproveitaram a oportunidade de adquirir activos a baixo preço num contexto de uma economia fortemente fragilizada e vulnerável. Regista-se também um padrão de forte concentração em sectores

²⁴ World Investment Report 2012, pp. 62-63.

²⁵ Vd. IMF 2013, Portugal: Seventh Review under the Extended Arrangement, Country Report nº 13/160, June 2013, table 4.



estratégicos com consolidação de posições dominantes, em especial no sector da energia (participações na EDP, EDP Renováveis e REN) e sector financeiro (BES Investimento, Caixa Seguros Saúde/Fidelidade, mais recentemente BCP) e num segundo plano no sector da saúde (BES saúde), imobiliário e utilities (água), atingindo até 2014 um montante total de 5.5 mil milhões de euros. Tal corresponde a um padrão de investimento com características peculiares: grande carga política, sem valor acrescentado em termos de tecnologia e criação de emprego, mas com impacto significativo em termos de restrição da concorrência e de desafios regulatórios²⁶.

Em segundo lugar, um efeito de distorção associado ao processo de “round-trip investment”, através do qual os grandes grupos multinacionais portugueses têm vindo crescentemente a investir em Portugal a partir do exterior por razões fiscais e estratégias de evasão fiscal, o que cria um efeito ilusório já que não se trata de investimento estrangeiro real²⁷.

Importa sublinhar o elevado grau de concentração do IDE num número muito reduzido de países de origem, Holanda, Espanha, França, Reino Unido e Alemanha que já representavam em conjunto cerca de 70% do IDE em Portugal em 2002 e cujo peso cresceu ainda mais a partir de 2007 atingindo no final da década 80% do total (quadro 4). Em suma, até 2011 não se registou uma tendência de diversificação, mas antes um reforço da concentração e do papel dos investidores tradicionais, num quadro de quebra significativa do valor dos investimentos.

Esta situação alterou-se na medida em que a recuperação dos fluxos de IDE em 2011 está associada a um processo de diversificação com a entrada do investimento chinês atenuando a relevância do efeito “round-trip investment”. No entanto, a fase mais intensa do investimento chinês mostra sinais de se ter esgotado, não obstante novos investimentos de menor dimensão possam vir a concretizar-se nos próximos anos, o que volta a dar maior peso ao efeito round-trip investment como é visível nos dados de investimento de 2015-2016 em que a Holanda volta a surgir como primeiro investidor (24,3%) seguido da Espanha (23%) e do Luxemburgo (19,3%)²⁸. Esta nova e surpreendente posição do Luxemburgo que nunca foi um investidor tradicional, parece explicar-se pela intensificação do fenómeno do round-trip investment surgindo agora dois centros off-shore como as principais origens do IDE em Portugal representando quase metade dos fluxos totais (43,6%).

Esta quebra é explicada por uma conjugação de fatores externos e internos. No plano externo está em causa o reforço da concorrência internacional de outros destinos e o consequente redireccionamento destes investidores para outros polos de atração (Europa de Leste futuros membros com reforço após adesão em 2005, e as economias emergentes em especial a China, a Turquia, a Índia, o Brasil). Os fatores internos estão sobretudo relacionados com a instabilidade do quadro legal e do sistema fiscal sujeitos a

²⁶ Sobre o padrão do investimento chinês em Portugal ver Annette Bongardt e Miguel Neves, 2014, *The Chinese Business Community at a crossroads between crisis response and China's assertive global strategy - The case of Portugal*, MPC Research Report 2014/02, Robert Schuman Migration Policy Centre, European University Institute.

²⁷ Rodrigo Fernandez, Katrin MaGauran & Jesse Frederik, 2013, *Avoiding Tax in Times of Austerity - Energias de Portugal (EDP) and the Role of the Netherlands in Tax Avoidance in Europe*, Centre for Research on Multinational Corporations SOMO, the Netherlands, September 2013. Sobre o processo e mecanismos da evasão fiscal dos grandes conglomerados e seu impacto ver James S. Henry, 2012, *The Price of offshore revisited*, Tax Justice Network, July 2012.

²⁸ AICEP, Estatísticas, Portugal Ficha País, Set 2016.



constantes mudanças que prejudicam o planeamento a longo prazo, a que se juntam os problemas sistémicos da justiça portuguesa que agrava a incerteza e os custos de transação das empresas, e não tanto com a conjuntura económica como se viu acima.

Contudo, não obstante estes factores, é possível argumentar que a inexistência de uma estratégia de ação externa e de uma diplomacia económica estruturada também acabou por agravar esta evolução negativa já que não permitiu proactivamente contrariar, ou pelo menos atenuar, estas tendências e desenvolver uma ação eficaz de captação de novos investidores.

Relativamente ao investimento direto português no exterior (IDPE) depois do pico atingido no final dos anos 90, que constituiu o período dos grandes investimentos especialmente no Brasil, em boa medida para participar no programa de privatizações, e em Espanha, o IDPE caiu para níveis mais modestos com o investimento bruto a variar entre um mínimo de 7,7 mil milhões euros em 2007 e o máximo de 19,6 mil milhões em 2011, e o investimento líquido a registar níveis modestos e mesmo uma evolução negativa com fortes reduções, em especial a partir de 2008 com valores entre 1 e 2 mil milhões, uma queda acentuada em 2010 de -5,6 mil milhões em resultado de um forte desinvestimento. A evolução positiva em 2011 tem uma natureza excecional, explicada pelo grande aumento do investimento direto português na Holanda, que cresceu cerca de 800%, relacionado com o processo de reestruturação das operações dos grandes grupos multinacionais portugueses, não alterando, contudo, o padrão dominante de declínio que marca particularmente a segunda metade da década e que foi confirmado em 2012.

Esta evolução não resulta apenas da crise económica, uma vez que existiam sinais da redução do IDPE já na primeira metade da década, mas é consequência da interação entre outros factores, em particular o movimento de retração de muitos investidores portugueses afectados pelo impacto da crise e o facto de os grupos multinacionais portugueses terem passado a investir no exterior a partir de centros offshore.

Quadro 5 - Investimento Direto de Portugal no Estrangeiro-principais países de destino (% do total IDPE) ; stocks e Investimento Líquido (mil milhões de euros)2002-2012

Países	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Holanda	51,1	11,2	21,7	25,6	37,5	38,7	32,2	31,1	21,0	73,2	59,4
Espanha	23,8	9,4	22,5	17,7	11	13,1	19,6	16,2	7,9	9,2	12,6
Brasil	9,4	1,9	4,3	3,6	4,3	4,5	4,7	6,7	17,2	3,6	7,3
Angola	0,4	0,4	0,9	2,7	2,8	,0	6,8	8,9	6,8	1,6	3,5
Dinamarca	,02	25,6	23	3,6	1,2	3,0	1,2	6,8	0,1	0,5	1,0
Total %	84,7	48,5	72,4	53,2	56,8	62,3	64,5	69,7	53	88,1	83,8
Investimento Líquido (€ mil milhões)						4	1,8	0,6	-5,6	10,7	1,5
Stocks (€ mil milhões)	11,6	10	11,9	9,7	9,8	14,8	11,3	7,7	9,8	15,6	

Fonte: Banco de Portugal; AICEP e cálculos do autor

Também ao nível do investimento direto português no estrangeiro se verifica um fenómeno de concentração significativa num reduzido número de países de destino representando os três principais, Holanda, Espanha e Brasil, em média 2/3 do total e com tendência de agravamento no final da década representando em 2011 cerca de 86%



e em 2012 cerca de 80% do total de IDPE. As alterações mais significativas relativamente à década anterior têm a ver com a quebra significativa do investimento no Brasil e com uma redução do peso da Espanha como destino do IDPE.

Por outro lado, verifica-se um reforço da relevância da Holanda, em especial na segunda metade da década, como o maior destino do investimento direto português no exterior, em média representando mais de 1/3, tendência que se acentuou no final da década em 2011-2012 em que passou a representar 73% e 60% do total. Este fenómeno, juntamente com o facto de ser também um dos maiores investidores estrangeiros em Portugal, traduz a intensificação do processo de "round-trip investment", através do qual os maiores grupos económicos portugueses investem em Portugal a partir da Holanda motivados pela exploração de mecanismos de evasão fiscal, o que justifica primeiro o movimento de saída de capitais para investimento na Holanda e num segundo momento a reentrada de capitais sob a forma de IDE em Portugal²⁹. Tal é consistente com o facto de o IDE em Portugal se concentrar em termos de sectores no comércio por grosso e retalho que absorvia 38,9% dos stocks em 2011 (contra 31,9% em 2002), seguido das Actividades Financeiras com 22,3% (contra 19% em 2002) e das Industrias Transformadoras com 21% (contra 32,1% em 2002). Este último sector, que ocupava o primeiro lugar em 2002 com 32,1% dos stocks, foi aquele que registou a maior quebra dos stocks de IDE ilustrando o processo de desindustrialização da economia portuguesa.

Por seu turno a distribuição do IDPE por sectores revela uma esmagadora concentração no sector financeiro (atividades financeiras e seguros), que em 2012 representava 75,8% do total, mais de $\frac{3}{4}$, seguida a grande distância pela Indústria transformadora com 8,2% e das atividades de consultadoria, científicas e técnicas com 5,1%.

Fluxos migratórios

A gestão dos fluxos migratórios e a mobilidade do capital humano, em especial a capacidade de atração de fluxos de quadros altamente qualificados, assume relevância crítica na perspectiva da geoeconomia e da consolidação da capacidade científica, tecnológica e de inovação de um país no quadro da economia do conhecimento. No contexto de Portugal o aspecto marcante da evolução dos fluxos migratórios foi a conjugação entre a quebra dos fluxos de imigração a partir de 2009 e a expansão dos fluxos de emigração que aceleraram a partir de 2011 de que resultou um saldo migratório negativo com impacto demográfico disfuncional.

Ao crescimento da imigração até 2009 seguiu-se uma fase de declínio contínuo da população estrangeira residente que caiu cerca de 15 % de 451.754 em 2009 para 388.731 em 2015 que se explica pelo efeito conjugado da perda de atratividade de novos fluxos e retorno/re-emigração de imigrantes associado ao agravamento das condições do mercado de trabalho e pelo aumento dos casos de concessão da nacionalidade³⁰. No plano de emigração depois do pico de 2007 e da redução das saídas até 2010, assistiu-se a um aumento dos fluxos anuais a partir de 2011 que cresceram de 80,00 para

²⁹ Ver o estudo sobre a evasão fiscal dos grandes grupos multinacionais Rodrigo Fernandez, Katrin MaGauran & Jesse Frederik, 2013, *Avoiding Tax in Times of Austerity - Energias de Portugal (EDP) and the Role of the Netherlands in Tax Avoidance in Europe*, Centre for Research on Multinational Corporations SOMO, the Netherlands, September 2013.

³⁰ Serviço de Estrangeiros e Fronteiras SEF, Relatórios Imigração, Fronteiras e Asilo, 2010 a 2015.



110.000 em 2013 e 2014 perfazendo um total de cerca de 400.000 saídas entre 2011-2014 com uma forte incidência de jovens quadros qualificados³¹.

Estas tendências são explicadas quer pelo impacto da recessão económica em Portugal, com os seus efeitos sobre o mercado de trabalho quer em termos de desemprego quer de redução dos níveis salariais, quer por uma ausência de estratégia para a valorização de quadros qualificados na dupla perspectiva da atração de quadros do exterior e da retenção de quadros portugueses.

Não existindo dados consistentes sobre os fluxos de quadros qualificados para Portugal existem alguns dados dispersos indicativos, designadamente a percentagem de vistos de residência e de estadia temporária para imigrantes altamente qualificados a qual tem uma expressão marginal representando em 2011 apenas 3,3% do total de vistos de residência e 9,5% do total de vistos para estadias temporárias concedidos. De uma forma geral não existe uma política proactiva e consistente de recrutamento de quadros estrangeiros qualificados sendo que os dois instrumentos existentes (i) o regime de investigação científica no âmbito da Lei de Imigração de 2007 (arts. 61º e 90º); (ii) e o Cartão Azul com a transposição da Directiva Blue Card de 2009 apenas concretizada em 2012 e originando o novo art. 61-A introduzido pela Lei 29/2012 de 9 de Agosto, por serem recentes ou implementados de forma pontual não têm produzido resultados significativos.

Existem alguns casos excepcionais de sectores que têm sido objecto de políticas de recrutamento de quadros qualificados, em especial a medicina com a contratação de médicos estrangeiros para colmatar necessidades no Serviço Nacional de Saúde, não existindo acordos bilaterais de migração laboral de imigrantes altamente qualificados noutros sectores³². Por outro lado, algumas instituições de investigação científica de referência têm também procurado ativamente recrutar quadros estrangeiros altamente qualificados para o desenvolvimento dos seus projectos³³.

Relativamente aos quadros qualificados que emigraram, particularmente jovens com elevados níveis de formação, de forma mais intensa desde 2011 tal foi encarado exclusivamente de forma negativa como uma perda para a economia e sociedade portuguesas na lógica tradicional da abordagem do *brain drain*. Contudo, numa sociedade de conhecimento marcada por alta mobilidade e migrações circulares, é possível a ligação simultânea a, e a circulação por diversas redes de conhecimento pelo que a saída para outro espaço territorial não deve ser mais encarada como uma perda definitiva e irreversível mas antes deve ser vista como uma oportunidade de envolvimento desta diáspora qualificada em redes de conhecimento mais internacionalizadas e densas, o que reforça a sua capacidade de contribuir para a dinamização de redes de conhecimento em Portugal.

Por outras palavras, mesmo à distância estes quadros portugueses continuam a poder dar um contributo relevante ao país de origem sendo a estratégia mais adequada não o incentivo ao retorno imediato, aliás com poucas probabilidades de sucesso, mas sim os incentivos para a ligação a instituições em Portugal e participação em projectos. Assim,

³¹ Observatório da Emigração, Relatório Estatístico 2015.

³² SEF 2013, A Atração de Nacionais de Países Terceiros qualificados e altamente qualificados: o caso português, 2013.

³³ Um dos exemplos é a Fundação Champalimaud a qual para o Centre for the Unknown que investiga na área das neurociências, cancro e biomedicina, tem uma política activa de atração de cientistas altamente qualificados recrutados de forma competitiva em todo o mundo.



a estratégia definida no Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020³⁴ parece disfuncional não só porque coloca o acento tónico no incentivo ao regresso a curto prazo e reintegração de emigrantes portugueses, em especial os que saíram depois de 2011, mas também porque não atribui qualquer prioridade à estratégia de atração de recursos humanos estrangeiros qualificados.

Tendências dominantes

A evolução das diversas dimensões das relações económicas externas de Portugal no período 2002-2015 revela três tendências fundamentais que importa sublinhar pelas suas implicações para a estruturação e implementação da diplomacia económica.

Em primeiro lugar, uma excessiva concentração das relações económicas externas num reduzido número de parceiros, mesmo no seio da UE, e com um peso marginal de países extra-comunitários, o que gera um contexto desfavorável de forte dependência e elevado risco que só pode ser diminuído e controlado mediante uma eficaz estratégia de diversificação. Mais grave, a evolução deste indicador não foi favorável e agravou-se em algumas dimensões, o que põe em causa as políticas seguidas: no caso do comércio externo detecta-se um nível muito elevado de concentração e uma redução muito marginal do nível de concentração das exportações nos 10 maiores mercados de exportação mas sem alteração ao nível dos 3 maiores mercados; no plano do investimento, quer do IDE quer do IDPE, a tendência é mesmo de reforço da concentração que a diversificação transitória introduzida pelo novo fenómeno do investimento chinês na economia portuguesa não conseguiu inverter. Por outro lado, a evolução positiva associada a alguma diversificação dos produtos de exportação (turismo, indústria alimentar, agricultura) não é suficiente para compensar o aumento de risco associado ao persistente elevado grau de concentração num reduzido número de mercados.

Em segundo lugar, uma forte financiarização das relações económicas externas quer através das operações de importação e exportação que em muitos casos são realizadas via offshores, quer dos fluxos de investimento nos dois sentidos que estão fundamentalmente ligados a operações financeiras que visam a evasão fiscal, em especial o fenómeno do "round trip investment" em que os conglomerados e empresas multinacionais portuguesas estão envolvidos. Este processo de financiarização não só debilita o Estado agravando a erosão da sua base fiscal e reduzindo a sua capacidade para implementar políticas públicas, designadamente a diplomacia económica, como acentuam a natureza especulativa dos fluxos e reforçam a natureza ilusória dos mesmos.

Em terceiro lugar, a oligopolização dos fluxos económicos, na sua maioria associados à atividade de grandes grupos económicos com posições dominantes no mercado, quer em termos de exportações quer de investimento. Nas exportações de bens e serviços os principais bens/serviços, com a exceção do turismo que ocupa o primeiro lugar, são sectores com forte peso dos grandes grupos – máquinas e aparelhos, veículos e material de transporte, combustíveis refinados e metais – que em conjunto representaram em 2015 quase 50% do total de exportações de bens e serviços. Tal é bem ilustrado pelo significativo crescimento do peso das exportações de combustíveis refinados da

³⁴ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 12-B/2015 (disponível em [http://jrportugal.pt/images/memos/20150125-madr-pem-consulta-publica%20\(1\).pdf](http://jrportugal.pt/images/memos/20150125-madr-pem-consulta-publica%20(1).pdf)).



responsabilidade da GALP e queda do peso de outros sectores como o vestuário (cujo peso nas exportações de bens caiu para metade de 11% em 2001 para 5,4% em 2012) e calçado, em que a participação de PME's tem maior significado. Esta oligopolização e o crescimento de rendas de monopólio, gera condições adversas para as PME's e o crescimento do empreendedorismo essencial para o reforço do processo de inovação na economia, ao mesmo tempo que desvaloriza os recursos humanos qualificados alimentando fluxos migratórios indesejáveis.

Esta tendência reflete o facto de o nível de internacionalização das PME's ser ainda muito baixo, e ter mesmo registado um declínio no final da década, já que as empresas exportadoras são uma minoria envolvendo apenas 9,7% do total em 2009³⁵. No plano europeu, um estudo baseado em inquérito em relação a 2006-2008 revela um dado contraditório apontando para que a percentagem de PME's portuguesas que exportam ou exportaram nos 3 anos anteriores seja três vezes superior com 31%, acima da média da UE de 25%³⁶. Contudo, considerando que no estudo da UE os dados se referem a anos anteriores e inclui empresas que tendo exportado deixaram de o fazer, o estudo do INE traduz uma imagem mais rigorosa da situação em 2009, sendo possível considerar que a discrepância seja em parte explicada pelo desfazamento temporal e pelo facto de nos últimos anos se ter registado uma tendência para diminuição do nível de internacionalização das PME's em Portugal.

Importa sublinhar que o reduzido nível de internacionalização das PME's constitui precisamente uma consequência da inexistência de uma diplomacia económica, que deve prioritariamente mobilizar e envolver este sector, bem como de uma estratégia de clusterização ativa. Por outro lado, esta tendência de oligopolização gera obstáculos para a estruturação de redes ativas e participadas dado existir uma significativa divergência de interesses e objectivos entre as PME's e os grandes conglomerados multinacionais, que continuam a ter grande influência na definição de políticas públicas, colocando desafios significativos para promover a cooperação e ações complementares.

3. Modelo de ação externa em Portugal

O modelo de ação externa em Portugal tem sido marcado por quatro traços fundamentais: dualismo, centralização, estatização e reduzida inovação.

Em primeiro lugar o dualismo envolvendo uma intervenção simultânea de dois sectores governamentais e uma competição aberta e descoordenação entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Ministério da Economia. O modelo corresponde, no essencial, ao modelo de "competição" identificado por Rana³⁷ e que existe igualmente em países como a França e a Índia, associado a um elevado nível de descoordenação, desresponsabilização e reduzida eficácia. A partir da análise de experiências concretas Rana identificou 5 tipos de modelos organizacionais distintos:

³⁵ De acordo com o estudo de INE, *Estudos sobre Estatísticas Estruturais das Empresas 2007-2009*, Junho de 2011, só 9.7% das PME's eram exportadoras embora fossem as empresas mais dinâmicas, sendo responsáveis por 40% do volume de negócios total das PME's.

³⁶ European Commission, *Internationalisation of European SMEs*, 2010, um estudo sobre o nível de internacionalização das PME's nos 27 Estados Membros que concluiu que em média 25% das PME's na UE-27 exportam ou exportaram nos últimos 3 anos no período abrangido pelo inquérito (disponível em http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/market-access/internationalisation/index_en.htm#h2-3, consultado em 10.10.2013). São consideradas diversas formas de internacionalização.

³⁷ Rana, Kishan, 2002 *Bilateral Diplomacy*, DiploHandbooks, DiploFoundation, pp.70-71.



- (i) Unificados: unificação de foreign affairs e foreign trade, como o que vigora na Suécia depois da reforma de 2001, no Canadá e na Austrália em que a unificação é feita sob a liderança do MNE;
- (ii) Parcialmente unificado: envolve a criação de uma instituição operacional conjunta entre o MNE e o Ministério do Comércio como é o caso do UK Trade and Investment (UKTI)³⁸ no Reino Unido, criado conjuntamente pelo Foreign and Commonwealth Office e pelo Ministry of Trade and Industry e preenchido com quadros provenientes de ambos os Ministérios.
- (iii) Terceira Agência: o MNE tem pouco envolvimento na diplomacia económica excepto na definição das grandes orientações como no caso de Singapura, sem intervenção no plano operacional que está atribuído a duas instituições especiais Singapore Trade Board e Singapore Economic Development Board sob a supervisão do Ministério do Comércio e Indústria.
- (iv) Competição: modelo marcado pela competição entre o MNE e o Ministério da Economia/Comércio ambos com intervenção no plano da diplomacia económica marcado por elevado nível de descoordenação, desresponsabilização e reduzida eficácia (casos da França, de Portugal, Índia)
- (v) Renúncia: o MNE não tem papel ativo na diplomacia económica, em especial no plano bilateral, servindo apenas como apoio predominando o Ministério do Comércio que tem um estatuto e peso político superior ao do MNE, como sucede nos casos da China e da Alemanha.

Portugal está atualmente numa fase de indefinição depois de ensaiar uma transição do modelo de competição para um modelo unificado na sequência da iniciativa de reforma de 2011, adiante analisada, em que a diplomacia económica passou a ser liderada pelo MNE. Contudo, em 2013 verificou-se um retrocesso neste processo com o esvaziamento do papel do MNE e um retorno parcial ao modelo de competição.

Em segundo lugar, é um modelo muito centralizado com reduzida autonomia dos centros operacionais no terreno, designadamente embaixadas, e quase inexistência de estruturas descentralizados de associações empresariais, com pouco input na formulação das políticas, em especial bilaterais.

Em terceiro lugar, um sistema fortemente estatizado, dominado pelo Estado, state-centric, com uma participação muito reduzida dos atores não-estatais, designadamente das empresas, ONGs, think tanks e universidades, quer na formulação de políticas quer na sua implementação e uma ausência de cultura de parcerias multi-actor na promoção externa dos interesses do país.

Finalmente, um sistema conservador com grande aversão ao risco e à inovação, sem cultura de avaliação de eficácia e claramente sobredimensionado face aos recursos e capacidades do país, com uma rede constituída por um total de 79 embaixadas (71 bilaterais e 8 multilaterais) e 51 consulados, com uma estrutura de custos pesada, que

³⁸ Sobre a avaliação de alguns dos programas ver o relatório do Parlamento Britânico (disponível em <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmbis/266/26607.htm>).



em boa parte resulta de custos elevados com património imobiliário e uma estrutura de recursos humanos assente em pessoal expatriado.

Ao longo da última década foram propostas e aprovadas, embora muitas vezes não implementadas, mudanças tendentes a ultrapassar algumas destas limitações e melhorar a eficácia do sistema de ação externa sendo utilizado o conceito de diplomacia económica. Contudo, a essência do sistema tradicional não foi alterada nem ocorreu ainda uma mudança de paradigma, essencial para lidar com os novos desafios da globalização e da sociedade do conhecimento.

A primeira tentativa falhada de reforma do sistema e de criação das bases de uma diplomacia económica foi ensaiada no âmbito do XV Governo Constitucional 2002-2004, cujo programa de governo incluía como objectivo “promover uma diplomacia económica activa”³⁹. A orientação adoptada apesar de se referir ao conceito de diplomacia económica estava mais próxima do modelo tradicional de diplomacia comercial, em que o Estado é ator exclusivo da ação externa sem qualquer envolvimento dos atores não-estatais e as questões económicas são abordadas de forma fragmentada e não numa lógica interdisciplinar holística. A abordagem era no essencial minimalista uma vez que a questão central se resumia a uma tentativa de reforço de coordenação entre os Ministérios dos Negócios Estrangeiros e o Ministério da Economia, “coordenando a ação dos organismos do Ministério da Economia com a atividade das embaixadas” no contexto de um sistema que permanecia, no essencial, dualista e dominado por uma lógica concorrencial entre departamentos do Estado. Importa salientar que, não obstante a preocupação com a coordenação e a coerência, no mesmo período foram adoptadas medidas contraditórias que iam num sentido oposto, designadamente a criação em 2002 da Agência Portuguesa para o Investimento (API) que contribuiu para uma ainda maior fragmentação do sistema, consequentemente aumentando os problemas de coordenação.

A implementação das novas orientações só viria a iniciar-se em 2004 na sequência do despacho conjunto da ministra dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas e do Ministro da Economia⁴⁰ e centrou-se numa solução de coordenação formal de topo ao nível ministerial e na adopção de um sistema de dupla tutela em que os embaixadores podiam receber indistintamente instruções de qualquer um dos dois ministros sobre questões económicas (ponto 1 do despacho conjunto), o que gerou ambiguidade e incerteza. Por outro lado, deveriam implementar um plano de negócios para a ação comercial, elaborado por país, que incluiria objectivos quantificados sobre exportações para esse país e receitas de turismo originadas por cada mercado (pontos 7 e 9). Em paralelo deveria existir uma articulação entre os embaixadores e o presidente do ICEP (ponto 14) prevista de modo vago e sem mecanismos operacionais. Esta iniciativa, inspirada no modelo francês, traduz uma lógica correspondente à primeira fase de promoção da diplomacia económica de acordo com a classificação de Rana. Era uma abordagem formal a qual acabou por não ser concretizada não produzindo resultados concretos. Ao nível das exportações, por exemplo, os dados estatísticos referentes a 2004 e 2005 não revelam qualquer tendência nem de crescimento nem de diversificação

³⁹ Programa do XV Governo Constitucional, pp.21.

⁴⁰ Despacho Conjunto nº 39/2004 de 6 de Janeiro, da Ministra dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas, Teresa Gouveia, e do Ministro da Economia, Carlos Tavares da Silva.



dos mercados de exportação, mantendo-se os mesmos níveis elevados de concentração num número reduzido de mercados.

A estratégia no período 2005-2010 foi dominada pela racionalização da máquina estatal de ação externa exclusivamente na área económica, reduzindo marginalmente a sua fragmentação com a fusão do Instituto de Comércio Externo de Portugal (ICEP) com a Agência Portuguesa para o Investimento (API) dando origem à criação em 2007 da Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, a AICEP Portugal Global E.P.E., dotada de uma natureza empresarial, mais flexível e com uma lógica orientada para o serviço ao cliente. Contudo, o AICEP permaneceu na tutela exclusiva do Ministério da Economia pelo que esta reforma não alterou a essência do sistema dualista nem pôs fim à competição entre o MNE e o Ministério da Economia na área das relações económicas externas.

A segunda tentativa de implementação de uma estratégia de diplomacia económica verificou-se a partir de 2011 no contexto do XIX Governo, cujo programa de governo incluía o reforço da diplomacia económica como uma nova prioridade estratégica nacional⁴¹. Com o objectivo de definir um plano operacional para implementar a nova aposta na diplomacia económica e ponderar diversas soluções alternativas, foi criado um grupo de trabalho coordenado pelo Prof. Jorge Braga de Macedo, que produziu uma reflexão sobre um novo modelo de organização e articulação dos serviços e organismos do Estado envolvidos na ação externa, tendo elaborado um relatório com propostas de reforma⁴². A identificação da necessidade de reforma tendente ao reforço da eficácia do sistema, a racionalização da articulação de competências entre o MNE e o Ministério da Economia e a unificação das redes externas são aspectos positivos que representam um esforço de racionalização num contexto difícil que exige pragmatismo.

No entanto, este documento apresentava diversas limitações que condicionam a implementação de uma verdadeira diplomacia económica. Desde logo porque se concentra quase exclusivamente nas questões do formato institucional das estruturas dos atores públicos, excessivamente centrado no Estado e nos canais formais, relegando para segundo plano o papel de outros atores e das redes e canais informais na ação externa. Não se afigura suficiente uma referência marginal à participação de grandes organizações empresariais num Conselho Consultivo, tanto mais quando estas não representam os interesses das PME's. A participação ativa destas no processo decisório, numa lógica de verdadeira parceria e assunção direta de responsabilidades operacionais pela promoção externa e a divisão de trabalho com o Estado, parece uma via a explorar de forma mais sistemática.

Por outro lado, o documento não consagrava uma verdadeira estratégia para a ação externa com a definição de objectivos e prioridades já que não é possível prosseguir em simultâneo uma tão grande quantidade de objectivos, acabando por não definir de forma clara a articulação entre todos os pilares e o estágio de diplomacia económica a desenvolver. Com efeito não é suficiente a mera ação ao nível do salesmanship, como o documento sugere ao referir-se à promoção de exportações e atracção de IDE, é igualmente importante articular este nível com o desenvolvimento do "regulatory

⁴¹ Programa do XIX Governo Constitucional pp. 104, com detalhe em termos de objetivos operacionais pp.105-106.

⁴² Grupo de Trabalho criado pelo Despacho do Primeiro Ministro nº 9224/2011, cujo relatório datado de 19 Setembro 2011 foi apresentado publicamente em 26 Setembro.



management” mais complexo, envolvendo por exemplo a negociação dos tratados de investimento bilaterais que Portugal tem negligenciado.

Em terceiro lugar, existe um claro deficit de referencia a boas práticas e às experiências de outros países que iniciaram há vários anos este processo de reforma (por ex há uma referência meramente marginal de um dos membros à experiência da Suécia e da Dinamarca em apoio da opção C) as quais numa lógica de benchmarking podem contribuir positivamente para a reflexão sobre potenciais soluções.

Finalmente, o documento continha uma mera definição de um modelo institucional sem ponderação de aspectos operacionais fundamentais e questões práticas da ação externa que condicionam a sua eficácia, designadamente o nível de descentralização e autonomia das estruturas locais, o perfil e formação dos recursos humanos ou a exploração dos canais informais nem pondera as implicações da adopção de uma “multitrack diplomacy”. Tão importante como o modelo organizacional é a filosofia de acção, as práticas informais, os actores envolvidos, o nível de capital social, a capacidade de inovação ou a qualidade e formação dos recursos humanos.

Na sequência deste processo o Governo introduziu duas alterações fundamentais. A primeira alteração consistiu na adopção de um modelo unificado na organização institucional do Estado, inspirado na reforma da Suécia de 2001, assumindo o Ministério dos Negócios Estrangeiros a liderança do processo, o que encontra plena justificação no facto de este assegurar uma ponderação da dimensão política e de coordenar o principal instrumento de ação externa, a rede de embaixadas e consulados. Em termos potenciais tal poderia contribuir para eliminar a disfuncionalidade e desperdício de recursos resultante da competição entre diferentes atores públicos, ao mesmo tempo que cria condições para uma abordagem mais holística integrando as dimensões económica e política.

No entanto, aquilo que parecia ser uma linha estratégica clara para o futuro no que respeita ao modelo organizacional do Estado acabou por ser, surpreendentemente, posta em causa quando em Julho de 2013 foi adoptada uma orientação contrária à assumida em 2011 com o regresso do AICEP à tutela única do Ministério da Economia e a atribuição ao vice-primeiro ministro da coordenação da diplomacia económica, esvaziando o papel do MNE. Esta evolução errática e o regresso a um modelo dualista concorrencial agora ainda mais complexo, sem que o modelo unificado tivesse sequer tido tempo para ser testado e avaliado, não cria condições favoráveis para a consolidação de uma diplomacia económica eficaz ao recuar naquela que foi, provavelmente, a primeira medida estrutural que criou uma ruptura com o modelo tradicional.

A segunda alteração, envolveu o processo de alegada racionalização da rede de representação externa, embaixadas e consulados e representações permanentes, de modo a redimensioná-la e adaptá-la aos novos objectivos de promoção das exportações portuguesas, com diversificação de mercados, de atração de IDE e de fluxos turísticos. Desta iniciativa resultou o encerramento de 7 embaixadas - uma em África (Quénia) e 6 na Europa (Andorra, Eslovénia, Estónia, Letónia, Lituânia, Malta) - de 5 vice-consulados (dois na Alemanha e três em França) e na eliminação de representação autónoma em dois postos multilaterais, a UNESCO em que a representação passou a ser assegurada pelo embaixador de Portugal em Paris, e a OSCE, em que a representação passou a ser assegurada pelo Embaixador em Viena. Foi ainda criada uma nova embaixada no Qatar.



Como resultado o número de embaixadas bilaterais que era de 77 em 2011 diminuiu para 71 em 2012.

No entanto, esta racionalização acabou por ser um exercício marginal, sem alterações substantivas com impacto duradouro, parecendo ter sido mais determinada por considerações financeiras de curto prazo no sentido da redução da despesa pública, do que pelo objectivo de implementação de uma nova estratégia de ação externa de longo prazo que traduza uma mudança de paradigma. Vários argumentos apoiam esta perspectiva. Em primeiro lugar, a ausência de uma maior aposta na Ásia, região decisiva para a economia global, o que teria implicado a criação de algumas novas embaixadas tendo em conta que é a região que em termos relativos apresenta um maior deficit com apenas oito embaixadas (Japão, China, Índia, Coreia do Sul, Indonésia, Tailândia, Singapura, Timor-Leste) e, em compensação, o encerramento de mais embaixadas noutras regiões.

Em segundo lugar, a alteração da lista de representações diplomáticas é apenas um aspecto formal que não garante só por si maior eficácia já que tem de ser complementada com uma mudança na filosofia de ação operacional no terreno. Ora não existiu qualquer definição de um novo modelo de funcionamento operacional das embaixadas, que responda aos problemas do reduzido nível de autonomia local, do perfil inadequado do staff, que deve incluir mais quadros locais e menos expatriados, ou da reduzida articulação operacional local com empresários e outros sectores da diáspora.

Importa igualmente salientar que a tentativa de reforma de 2011 apresenta outras lacunas essenciais, já detectadas em iniciativas anteriores, uma vez que assume como premissa essencial que a diplomacia económica é uma atividade essencialmente do Estado. De facto, ainda que admita uma colaboração marginal das empresas e outros atores não-estatais, está longe de adoptar uma abordagem multi-actor. As empresas portuguesas são vistas mais como clientes do Estado e do AICEP e não tanto como parceiras. Em consequência, a atenção centrou-se apenas na reforma da máquina do Estado e nas relações entre departamentos públicos, excluindo o plano das relações entre o Estado e os atores não-estatais no planeamento e desenvolvimento da ação externa e a perspectiva de desenvolver parcerias ativas. Tal significa que Portugal regista um atraso e um claro deficit na implementação da segunda fase da diplomacia económica, a fase de "networking" orientada para a criação de redes consistentes de apoio quer no país quer no estrangeiro. Tal cria riscos de os esforços de projecção da imagem-país que têm sido desenvolvidos, integrados na terceira fase, possam ter a sua sustentabilidade comprometida por não serem suportados por coligações amigáveis nem por um trabalho em rede robusto e continuado.

Apesar da essencialidade do desenvolvimento de uma nova diplomacia económica para Portugal de modo a poder responder aos desafios e ameaças da globalização, tirar partido das oportunidades e projetar os seus interesses numa economia global crescentemente complexa, a verdade é que a última década foi uma década perdida em termos de estruturação e efetiva implementação da diplomacia económica com consequências negativas para a economia e sociedade portuguesas.



4. Desafios para o reforço da eficácia da ação externa e linhas estratégicas de uma diplomacia económica

A reforma da ação externa e da diplomacia em Portugal é na sua essência uma questão de Governance e deve ser pensada e planeada tendo em conta não apenas os factores condicionantes supra referenciados, mas também os eixos estratégicos para o futuro no contexto do aprofundamento da glocalização.

A análise envolve três áreas distintas, mas complementares: a dimensão organizacional; dimensão operacional; dimensão inovação.

4.1. Dimensão organizacional

A dimensão organizacional tem uma natureza estrutural e passa por um conjunto de mudanças essenciais para responder aos novos desafios a três níveis distintos.

Em primeiro lugar a opção pelo modelo da unificação das estruturas da ação externa no seio do Estado, desejavelmente no formato do modelo nórdico em especial da Suécia⁴³ e Dinamarca, que unifica negócios estrangeiros e comércio internacional/investimento sob a liderança do Ministério dos Negócios Estrangeiros, tem de ser definitivamente consolidada. Tal garante não só uma abordagem mais holística, que maximiza as interligações entre economia, política, segurança e cultura, mas também que o mesmo grupo de pessoas possa gerir de forma coerente e explorando sinergias a promoção de exportações, o investimento direto no exterior e atração do IDE e a ajuda ao desenvolvimento. Esta opção evita os efeitos disfuncionais de uma competição institucional e elevados custos de descoordenação, ao mesmo tempo que reduz o risco de um MNE marginalizado pelo ascendente de outros Ministérios sectoriais no plano externo gerar uma sub-utilização da rede de representação diplomática que constitui um dos instrumentos fundamentais e absorve recursos muito consideráveis.

Em segundo lugar, o desafio da adopção de uma verdadeira abordagem multi-actor envolvendo uma maior abertura à participação dos atores não-estatais, empresas, ONGs, universidades, think tanks, câmaras de comércio, na definição da estratégia e a formação de parcerias ativas para a ação externa, combinando *know hows* e recursos financeiros e humanos. Revela-se fundamental a atribuição de responsabilidade direta a estes atores pela execução de ações concretas (organização de feiras, estudos de mercado, missões comerciais) de acordo com as suas vantagens comparativas, contribuindo assim para diluir um excesso de ação estatal, que pode até gerar resistências no exterior, e para melhor chegar aos atores não-estatais e à sociedade civil do país-alvo. O envolvimento destes atores não-estatais permite explorar canais mais informais e as dimensões de track II e track III.

Neste contexto, e por forma a facilitar a lógica de equipa/parceria seria fundamental promover a circulação de recursos humanos entre as empresas/ONGs e o MNE/embaixadas, com períodos de estadia limitados de diplomatas em departamentos internacionais de empresas e de quadros de empresas nas representações diplomáticas. A promoção da rotatividade é essencial.

⁴³ *Swedish Policy for Global Development* (2003).



Em terceiro lugar, o desafio da requalificação dos recursos humanos, envolvendo o recrutamento de uma maior quota de diplomatas com formação económica e de gestão, por um lado, e com níveis mais elevados de experiência profissional adequada à intervenção na área da diplomacia económica, por outro. Neste sentido afigura-se essencial flexibilizar um sistema demasiado rígido e tradicional e admitir a possibilidade de entrada de quadros mais qualificados em níveis mais avançados da carreira, sem passarem pela fase inicial da carreira diplomática tradicional, podendo, assim, de forma rápida aumentar a capacidade de intervenção e estimular a inovação. Para além do recrutamento, o reforço da formação *on the job* é essencial quer inicial quer contínua ao longo da carreira. A possibilidade de o período de formação inicial dos diplomatas envolver estágios em empresas portuguesas internacionalizadas, em empresas multinacionais ou em ministérios sectoriais contribuiria certamente para reforçar a formação e as parcerias. A criação de equipas de formadores itinerantes que possam formar os quadros quando colocados no exterior nas representações diplomáticas, tomando como ponto de partida situações concretas, deveria também ser ponderada.

Por outro lado, o sistema de “rotatividade in-out” através do qual quadros superiores da Administração Pública se envolvem durante um período determinado na representação externa, tratando de dossiers na sua área de especialidade técnica, regressando posteriormente ao país para desempenharem funções no Estado, permite articular melhor os planos interno e externo com vantagens significativas a dois níveis: o reforço da qualidade da ação externa em áreas cada vez mais técnicas em que a sua experiência na gestão de dossiers nacionais lhes permite dar um input fundamental para aumentar a credibilidade da nossa participação internacional e consequentemente a influência; por outro lado, a experiência internacional e de negociação dá-lhes uma perspectiva mais abrangente e de interligação entre os vários níveis de Governance quando gerem os dossiers nacionais em Portugal.

De igual modo as instituições devem integrar a dimensão interna e a dimensão internacional, reconhecendo que as barreiras foram abolidas e que têm de ser pensados de forma integrada como um todo, pondo fim à divisão artificial que ainda predomina em Portugal. Uma das implicações práticas é que na vertente empresarial e de promoção de exportações e investimento não faz sentido existir o IAPMEI, orientado para o plano interno, e o AICEP, orientado para o plano externo, mas sim uma única estrutura que combine as iniciativas onshore e offshore partindo de um sistema de apoio à consolidação da competitividade das empresas, que no caso das PME's muito depende dos esforços de promoção da clusterização que o Estado não tem estimulado, e encare a internacionalização como uma etapa do processo. Esta é a experiência positiva do Reino Unido com a criação do UK Trade and Investment em 2003 que promoveu a integração das iniciativas *onshore* e *offshore* de apoio à internacionalização⁴⁴.

Assim, a ação no plano externo deverá ser construída a partir da rede de relações interna criada com as empresas e as associações empresariais sectoriais. A ação externa é, pois, uma extensão natural da ação no plano interno dependendo da consolidação desta. A rede interna descentralizada montada para o acompanhamento de proximidade das empresas planeia com elas o projeto de internacionalização. Tal evita duplicação de

⁴⁴ Outra das inovações foi a aposta numa estratégia de sectores com a identificação dos sectores prioritários a partir da qual se decide então sobre os mercados em alternativa à estratégia tradicional de focagem nos mercados. Vd. <https://www.gov.uk/government/organisations/uk-trade-investment>, consultado em 5.12.2015.



esforços e incoerências nas políticas públicas para o empreendedorismo e o reforço da competitividade das PME's.

4.2. Dimensão operacional

Em termos operacionais colocam-se também desafios complexos para promover uma diplomacia económica eficaz.

A redução e racionalização da rede de embaixadas e consulados, orientação que começou a ser implementada em 2012 mas de forma marginal, tem de ser aprofundada não apenas numa perspectiva quantitativa mas sobretudo qualitativa. A ideia da criação da figura de embaixadores itinerantes permitiria introduzir flexibilidade e substituir parcialmente estruturas permanentes. Não é suficiente reduzir a rede, é preciso alterá-la qualitativamente fazendo diferente. Com efeito, tão importante quanto a estrutura da rede é saber como ela funciona e agir sobre pontos de estrangulamento que reduzem a sua eficácia, sobre o que deve ser a missão e como deve ser desempenhada.

Neste plano duas questões operacionais assumem especial relevância. Em primeiro lugar, o desafio do reforço da descentralização no sistema de representação externa, reforçando o poder de decisão local das embaixadas e missões, após a definição prévia pelo centro de parâmetros de enquadramento, objectivos e da aprovação de um plano anual. Tal permite maior agilidade e *timing* mais adequado na resposta perante uma realidade em rápida mutação, mas também um aumento da qualidade da decisão atento o *input* fundamental que as Embaixadas e outras estruturas de representação externa devem dar para a formulação da política bilateral. Um dos problemas estruturais do nosso sistema externo é o seu elevado grau de centralização sendo Lisboa chamada a decidir tanto sobre questões de fundo como sobre questões de pormenor o que se torna disfuncional criando uma enorme sobrecarga que a reduzida estrutura central do MNE tem dificuldade em gerir.

O reforço da descentralização foi uma das opções tomadas no âmbito das reformas do Reino Unido e da Suécia no seu sistema de ação externa. No caso da Suécia e em relação à ajuda ao desenvolvimento, alguns escritórios de representação externa passaram a ter um sistema de "delegação plena" com competências para preparar o "plano anual do país" aprovado pelo centro, monitorizar e avaliar os resultados obtidos, garantir a gestão financeira e de recursos humanos e dar inputs para a definição da estratégia de cooperação bilateral com o país em causa.

Em segundo lugar, o reforço do recrutamento local de quadros qualificados, quer estrangeiros quer membros da diáspora portuguesa, alterando a opção atual de estruturas de representação com grande peso de expatriados, com vantagens claras a três níveis: (i) redução de custos designadamente dos associados à movimentação de expatriados; (ii) estabilidade no exercício das funções reduzindo o problema da rotatividade dos expatriados; (iii) maior conhecimento da realidade e língua locais e capacidade para ativar as ligações às redes de conhecimento locais contribuindo para maior profundidade de ação. Em muitos casos as embaixadas e consulados necessitam apenas de ter o número um e dois como nacionais, diplomatas de carreira ou técnicos de outras áreas sectoriais, podendo os restantes quadros ser recrutados localmente. Neste plano, e na medida em que pode contribuir também para a dinamização das



relações com a diáspora portuguesa em diversos países, o recrutamento de membros qualificados da diáspora reveste-se de especial interesse.

4.3. Dimensão Inovação

A terceira dimensão é a inovação, em especial na utilização e dinamização de canais informais essenciais no contexto do quadro de funcionamento da economia global e da sociedade do conhecimento, a qual constitui um vector estratégico fundamental. No caso de Portugal três dimensões afiguram-se prioritárias: diáspora portuguesa; a paradiplomacia; a inteligência económica.

A mobilização da diáspora portuguesa de mais de 5 milhões de pessoas⁴⁵ em especial de dois sub-sectores, a comunidade empresarial e a comunidade científica nas universidades e centros de investigação, constitui um factor estratégico da diplomacia económica e da política externa em geral. O paradigma neste capítulo tem sido a mobilização da diáspora chinesa que é um dos factores informais decisivos, porventura menos visível, da integração e sucesso da China na economia global⁴⁶. Esta tem sido uma das falhas mais significativas da estratégia de ação externa portuguesa, desperdiçando o potencial contributo da diáspora para a promoção da imagem e interesses do país numa lógica de benefícios mútuos, designadamente a quatro níveis: (i) portas de entrada das exportações portuguesas, sobretudo se considerarmos que muitos empresários de origem portuguesa estão ligados ao sector da distribuição; (ii) fonte de investimento direto em Portugal quer diretamente quer mobilizando investidores estrangeiros; (iii) disponibilização de inteligência económica para Portugal; (iv) ligação às redes de conhecimento mais dinâmicas no país e articulação com redes em Portugal.

Exemplos de medidas práticas para dinamizar este envolvimento incluiriam: (i) envolvimento de empresários portugueses da diáspora num conselho consultivo das embaixadas em cada país numa lógica descentralizada; (ii) envolvimento maior com a comunidade científica através de encomendas de trabalhos de consultoria e de análise prospectiva sobre as relações de Portugal com o país em questão e as oportunidades a explorar; (iii) recrutamento de quadros locais qualificados oriundos da diáspora para as estruturas da representação diplomática; (iv) maior articulação com as associações portuguesas da diáspora tendo em vista um reforço da participação dos membros da diáspora na vida política do país de destino. A criação recente de um Conselho da Diáspora Portuguesa a nível global, composto por 300 notáveis e assumindo uma lógica centralizada, não parece ser a resposta mais adequada nem um substituto para um mecanismo de articulação local, tendo em conta a necessidade de criação de redes de apoio locais, essencial para a implementação da segunda fase da diplomacia económica.

O desenvolvimento da paradiplomacia é uma outra dimensão informal essencial, em especial nas áreas da "low politics" envolvendo uma ação mais descentralizada no país

⁴⁵ A diáspora portuguesa tem crescido nos últimos anos e atingirá atualmente uma dimensão global estimada superior a 5.5 milhões de pessoas (portugueses e de origem portuguesa) repartido por diferentes países sendo as principais comunidades localizadas nos EUA (1.380.837), França (1.190.798), Brasil (612.203), Canadá (429.850), Suíça (288.465), Venezuela (268.500), África do Sul (200.000), Reino Unido (171.497), Alemanha (171.166), Espanha (148.789), Angola (113.194), Luxemburgo (99.730) e Austrália (50.157) – dados oficiais do Observatório da Emigração 2012. (<http://www.observatorioemigracao.secomunidades.pt/np4/11>, consultado em 15.9.2013).

⁴⁶ Miguel Santos Neves e Annette Bongardt, 2006, *The role of Overseas Chinese in Europe in Making China Global: the case of Portugal*, INA Papers, nº 29.



alvo, com uma estratégia proactiva e resposta eficaz à paradiplomacia dos governos regionais e locais estrangeiros, muitos deles associados às regiões de conhecimento mais dinâmicas no mundo. Nesta perspectiva deverá ser atribuída maior prioridade à promoção das relações diretas com autonomias espanholas, com algumas províncias chinesas que têm uma paradiplomacia muito ativa, com alguns Estados brasileiros, com Estados norte-americanos, com Estados indianos e seleção de um ou dois parceiros privilegiados nas economias emergentes⁴⁷.

Esta mudança estratégica permitirá inverter a tendência de primazia das relações governo central a governo central que Portugal tem seguido, num efeito de espelho como resultado de um sistema marcado por excessiva centralização. O síndrome da absorção nas relações com o Governo central tem produzido escassos resultados uma vez que as economias mais dinâmicas têm um elevado nível de descentralização política e económica e os respectivos governos centrais têm cada vez menos poder de decisão em matérias económicas assim como de cultura, ensino e investigação. Tal implica apostar na celebração de acordos internacionais com governos sub-nacionais e no desenvolvimento de relações de proximidade institucional.

A inexistência de regiões de conhecimento organizadas e com lideranças proactivas em Portugal, em parte resultado da não-regionalização, implica algumas limitações na nossa capacidade de competir no mercado global e tirar maior partido da participação neste fenómeno da paradiplomacia. Contudo, mesmo no quadro atual de um modelo centralizado, existem oportunidades uma vez que esses governos sub-nacionais têm interesse significativo no relacionamento direto com governos centrais estrangeiros.

Existem evidentes sinergias entre estes dois canais informais, uma vez que a diáspora portuguesa em alguns países está fortemente integrada em comunidades locais, em alguns casos membros da diáspora integram governos regionais ou locais, e pode, por conseguinte, ter um papel ativo no acesso e no reforço de laços institucionais descentralizados. Por outro lado, mantêm em muitos casos ligações às regiões de origem em Portugal o que permite funcionar também no sentido inverso.

A terceira dimensão envolve a aposta na criação e gestão de um sistema de inteligência económica eficaz⁴⁸, envolvendo a recolha, processamento e análise prospectiva e uso de informação e conhecimento para melhorar a eficiência de atores económicos⁴⁹. Este é um elemento decisivo para apoiar a decisão e a definição de uma estratégia de diplomacia económica como demonstram as experiências dos EUA, Reino Unido, França, Alemanha ou China. Um aspecto crítico é o conhecimento tácito, de qualidade, que implica relações "face to face" e relações de confiança, que permitem melhor analisar os comportamentos de atores em mercados externos, identificar e explorar oportunidades e prever antecipadamente ameaças. Nestes termos, esta dimensão depende do funcionamento eficaz das redes e da capacidade de articulação com a diáspora, das relações com governos sub-nacionais e empresários estrangeiros, fontes alternativas à informação acessível que permitem escapar à armadilha do ciberespaço.

⁴⁷ Sobre a paradiplomacia e regiões do conhecimento ver Miguel Santos Neves, 2010 *Paradiplomacy, Knowledge Regions and Consolidation of Soft Power*, in Janus.net, E-Journal of International Relations, nº1.

⁴⁸ Ver com interesse IEEE, 2013, *La inteligencia económica en un mundo globalizado*, Cuadernos de Estrategia 162, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de la Defensa.

⁴⁹ Baulant, C. 2004, *Les outils de l'intelligence économique face aux défis de la mondialisation*, colloque du 28 septembre 2004 à Angers, 54 pages, disponible sur www.master-iesc-angers.com.



Finalmente, o desenvolvimento de mecanismos de regulação quer de soft law quer de hard law, instrumentos jurídicos fundamentais que garantem os direitos dos atores nacionais e contribuem para a redução do risco e incerteza. Um caso paradigmático de instrumentos de hard law são os tratados bilaterais de promoção e proteção do investimento (BITs) que devem enquadrar os processos de investimento direto português no exterior, protegendo os investidores contra riscos políticos designadamente a expropriação. Contudo, Portugal descurou esta dimensão durante bastante tempo e só recentemente se registou algum progresso. Atualmente existem 39 tratados em vigor e 11 celebrados, mas ainda não em vigor, embora a maioria tenha sido celebrada recentemente depois de 2005 tendo a maioria só ficado operacional a partir de 2009/2010. A celebração de acordos internacionais com governos sub-nacionais em áreas tão diversificadas como o comércio, turismo, ciência e tecnologia, ensino, constitui uma dimensão essencial da paradiplomacia, tal como os instrumentos de soft law que envolvam os atores não-estatais. Em suma, está em causa o desenvolvimento da terceira fase mais complexa da diplomacia económica que Rana designa de “regulatory phase” de natureza sistémica.

5. Conclusões

A diplomacia económica desenvolveu-se na década de 90 no pós-Guerra Fria como uma das estratégias de resposta aos desafios interligados da globalização e da sociedade/economia do conhecimento e à emergência da geoeconomia. O processo de globalização, multidimensional e assimétrico, coloca crescentes desafios aos Estados soberanos e às respectivas sociedades que são confrontados com um processo de concentração do poder económico e a formação de conglomerados que consolidam posições dominantes em vários sectores da economia global e interferem crescentemente na esfera política. Esta oligopolização da economia global limita a concorrência internacional, gera ineficiências e crescente desigualdade e pobreza que ameaçam a paz e a coesão social. Os Estados enfraquecidos, em primeira linha pela erosão da sua base fiscal em resultado de um processo concertado de evasão fiscal de grande escala, são impotentes para exercer uma regulação eficaz, controlar o abuso de poder e salvaguardar os interesses da maioria protegendo-a do síndrome do “too big to fail”. Numa economia global distorcida e sujeita a crescentes restrições às regras da concorrência, não basta a um país e às suas empresas serem competitivos e eficientes para terem sucesso, existem factores não-económicos fundamentais que requerem articular e implementar uma diplomacia económica que não se limita nem à economia nem à diplomacia.

Contrariamente à visão tradicional, o conceito de diplomacia económica implica um novo paradigma de ação externa, não apenas retoques numa diplomacia tradicional dominada pela dimensão política, para responder aos desafios da geoeconomia. Esta mudança implica três vectores essenciais: uma abordagem holística multidisciplinar articulando economia, política, cultura, segurança, considerando as interligações e os efeitos cruzados; uma abordagem multi-actor rejeitando a ideia de que se trata de um processo exclusivo ou dominado pelos Estados, pelo contrário pressupõe uma parceria cooperativa entre os Estados e os atores não-estatais com crescente influência e domínio de canais informais, operando em rede; uma abordagem multinível capaz de articular diferentes níveis geográficos de ação e jurisdição, incorporando de forma ativa o nível sub-nacional.



A análise desenvolvida permite fundamentar três conclusões fundamentais relativamente à construção de uma diplomacia económica em Portugal. Em primeiro lugar, o argumento central é o de que não existe ainda uma diplomacia económica consolidada em Portugal, não obstante a utilização frequente e pouco rigorosa do conceito, prevalecendo ainda um modelo tradicional de diplomacia comercial. Embora na última década tenham sido ensaiadas tentativas de reformar o sistema de ação externa, orientadas para a criação de uma diplomacia económica, a verdade é que algumas não chegaram a ser implementadas e a mais recente, em 2011, não atingiu o limiar da mudança de paradigma estando ainda longe de adoptar uma abordagem multi-actor, mantendo a visão state-centric, e de dinamizar redes internas e externas ou explorar uma abordagem multitrack.

Contudo, e no domínio restrito da organização institucional dos atores públicos foi adoptada uma orientação correta em 2011 no sentido de promover uma transição de um modelo de competição, de inspiração francesa, para um modelo unificado sob liderança do MNE, a qual foi recentemente revertida confirmando a tendência de evolução errática, hesitações e a falta de continuidade das políticas públicas nesta área durante a última década. Em suma, o momento atual é marcado pela transição de uma diplomacia comercial para uma diplomacia económica, mas para aquilo que se pode designar como a primeira fase de desenvolvimento da diplomacia económica, a de “promotion”.

Em segundo lugar, as análises de algumas dimensões das relações económicas externas de Portugal na última década demonstram que a evolução menos positiva quer do comércio externo quer do investimento estrangeiro, tem causas estruturais e resulta da não adaptação às novas condições de funcionamento da economia global e não de factores meramente conjunturais como o impacto recessivo da crise da dívida soberana em que o país tem estado envolvido. Não sendo o único factor ou o determinante, a ausência de uma diplomacia económica ativa foi certamente um dos factores relevantes na medida em que impediu o controlo dos riscos, a minimização dos impactos negativos e o aproveitamento de oportunidades.

O elevado grau de concentração de mercados de exportação e um reduzido número de parceiros, a financiarização dos fluxos económicos e a oligopolização dos mesmos, tornam por um lado a diplomacia económica urgente, mas levantam também obstáculos à sua efetiva implementação. Esses obstáculos são mais políticos do que financeiros. Resultam muito mais da falta de vontade política, da ausência de uma ideia clara sobre os objectivos ou da resistência da burocracia envolvida na ação externa à mudança, ou da continuada exclusão das PME's, do que da falta de meios financeiros do Estado na exata medida em que a ativação de redes e a participação de atores não-estatais também permite a partilha de recursos.

Em terceiro lugar, o avanço do processo de transição para uma efetiva diplomacia económica e a realização das diversas fases do seu desenvolvimento implica parcerias ativas entre o Estado, empresas, ONGs, think tanks universidades, câmaras de comércio e opções fundamentais a três níveis: organizacional; operacional e de ação prática no terreno e; inovação, especialmente orientada para os aspectos informais relacionados com o envolvimento estratégico da diáspora portuguesa, a gestão da paradiplomacia e a consolidação de um sistema de inteligência económica, dimensões que se articulam e reforçam mutuamente.



O desafio da diplomacia económica é um dos mais significativos e prementes para o futuro do país e exige uma significativa mobilização da sociedade portuguesa bem como a reforma do Estado, que continua a ter um papel central embora não exclusivo neste processo, em especial na forma como se relaciona com a sociedade e, sobretudo, um aumento do nível de capital social que permita consolidar níveis de confiança e capacidade de cooperar para atingir objectivos comuns entre os diferentes atores relevantes.

Referências bibliográficas

A.G. van Bergeijk and Selwyn J.V. Moons, 2011, "*Does Economic Diplomacy Work? A meta analysis on the effect of economic diplomacy on international economic flows*", September 2011

Berridge G.R., James A., 2001, *A Dictionary of Diplomacy*, Palgrave, Hampshire 2001

Capling, Ann and Patrick Low (eds.) 2010, *Governments, Non-State Actors and Trade Policy-Making: Negotiating Preferentially or Multilaterally?* Cambridge: Cambridge University Press.

Duncan Green and Phil Bloomer, 2011, *NGOs in economic Diplomacy*, in Nicholas Bayne and Stephen Woolcock (eds.) 2010 *The New Economic Diplomacy: Decision Making and Negotiations in International Economic Relations*, 3rd ed pp. 113-130

Farto, Manuel et al. 2007, *A nova diplomacia económica: análise e perspectivas*, EDIUAL, Universidade Autónoma Lisboa

Gertz, Geoffrey, 2016, *Commercial diplomacy and American Foreign Policy*, GEG Working Paper 119, August 2016

Henry, James, 2012, *The Price of offshore revisited*, Tax Justice Network, July 2012.

Neves, Miguel Santos, 2010, *Paradiplomacy, Knowledge Regions and Consolidation of Soft Power*, in Janus.net, E-Journal of International Relations, nº1.

Nicholas Bayne and Stephen Woolcock (eds.) 2011, *The New Economic Diplomacy: Decision Making and Negotiations in International Economic Relations*, 3rd ed., Ashgate, London.

Okano-Heijmans, Maaïke, 2011, *Conceptualizing Economic Diplomacy: the crossroads of International Relations, Economics, IPE and Diplomatic Studies*, in *The Hague Journal of Diplomacy*, vol.6, nºs 1-2, 2011, pp.7-35.

Peter A.G. van Bergeijk, 2009, *Economic Diplomacy and the Geography of International Trade*, Institute of Social Studies, the Hague, The Netherlands, 2009

Peter A.G. van Bergeijk, *Economic Diplomacy and Economic Security*, Institute of Social Studies, CERES research School for Resource Studies for Development, 200

Rana, K. S. (2004), '*Economic Diplomacy in India: A Practitioner's Perspective*', *International Studies Perspectives*, vol. 5, pp. 66-70.

Rana, K. S. 2005, *The 21st Century Ambassador*, DiploFoundation, Malta and Geneva, and Oxford University Press India, New Delhi.



Rana, K.S. 'Economic Diplomacy: The Experience of Developing Countries', in Nicholas Bayne and Stephen Woolcock (eds.) The New Economic Diplomacy: Decision Making and Negotiations in International Relations, Ashgate, London, 2nd Edition, 2007, pp. 201-20.

Rana, K. S., 2006, *Singapore's Diplomacy: Vulnerability into Strength*, in The Hague Journal of Diplomacy, vol.1 no.1, pp.81-106.

Rana, K.S., 2009, *India's Diaspora Diplomacy*, in The Hague Journal of Diplomacy, vol.4 no.3 (2009)

Saner, R. and Yiu, L. 2003, *International Economic Diplomacy: Mutations in Modern Times*, Studies in Diplomacy No. 84, Clingendael, The Hague.

Stiglitz, J., 2010, *Freefall: America, Free Markets and the Sinking of the World Economy*, Norton & Company, New York.

Strange, Susan, *The Retreat of the State – the diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

Woolcock, Stephen, 2011, *Multi-level Economic Diplomacy: The case of investment in* Nicholas Bayne and Stephen Woolcock (eds.) 2010 The New Economic Diplomacy: Decision Making and Negotiations in International Economic Relations, 3rd ed pp. 131-150

CONSTITUIÇÃO E RELIGIOSIDADE DA/NA ORDEM CONSTITUCIONAL DO IMPÉRIO NACIONAL-SOCIALISTA

Pedro Velez

pedrorbavelez@hotmail.com

Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa/FDUNL (Portugal). Doutor em Direito pela FDUNL, na especialidade de Ciências Políticas (tese intitulada: *Constituição e Transcendência: os casos dos regimes comunitários do entre-guerras*). Nos últimos anos, tem-se dedicado à investigação e ao ensino, leccionando disciplinas de direito público (Introdução ao Direito Público; Direito Constitucional e Direito Constitucional Português; Direito Administrativo), na Escola de Direito da Universidade Católica Portuguesa-Porto, na FDUNL e na Universidade Europeia. Tem também leccionado (FDUNL) disciplinas histórico-jurídicas – História das Instituições (Portuguesas); História do Estado – em co-regência com o Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral. Áreas de interesse: tipos históricos de Estado, formas políticas, regimes políticos/formas de governo e sistemas de governo, constitucionalismo, relações entre o político-constitucional e o religioso.

Resumo

Neste artigo, analisar-se-á o regime nacional-socialista enquanto realidade político-constitucional. Fá-lo-emos a partir de uma nova maneira de olhar os fenómenos político-constitucionais, interpretando-os como inscritos num terreno de religiosidade. Procurar-se-á mostrar que o regime nacional-socialista se caracterizou por ter identificado a comunidade política – uma comunidade política racialmente interpretada e elevada a Absoluto – com uma personalidade histórica empírica tida como personalidade eminentemente comunitária. Sugerir-se-á que nisso e por isso constitui um caso *sui generis*, quer num mapa de regimes convencionalmente classificados como “autoritários e/ou totalitários de direita”, quer no mapa maior da política contemporânea.

Palavras-chave

Nacional-socialismo; III.º Reich; Constituição; Religião; Cristianismo

Como citar este artigo

Velez, Pedro (2017). "Constituição e religiosidade da/na ordem constitucional do império nacional-socialista". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 8, N.º 1, Maio-Outubro 2017. Consultado [online] em data da última consulta, <http://hdl.handle.net/11144/3036>

Artigo recebido em 5 de Abril de 2016 e aceite para publicação em 22 de Março de 2017





CONSTITUIÇÃO E RELIGIOSIDADE DA/NA ORDEM CONSTITUCIONAL DO IMPÉRIO NACIONAL-SOCIALISTA

Pedro Velez

No que segue deter-nos-emos na estruturação constitucional do regime nacional-socialista. Almejar-se-á mostrar que o regime nacional-socialista se caracterizou por ter identificado a comunidade política, racialmente interpretada e elevada a Absoluto, com uma personalidade histórica empírica tida como personalidade eminentemente comunitária; e que nisso e por isso se constitui como um caso constitucional *sui generis* no mapa da política contemporânea.

Perspectivas analíticas

Analisaremos a estruturação constitucional nacional-socialista a partir de uma nova maneira de olhar o político-constitucional, uma maneira que se não atém tão-só a formas ou instituições, ou se limita apenas a sondar uma ocasião favorável ou uma eventual ocasião social-política “determinante”, ou se fica pela “captação” de uma materialidade axiológica “fundadora” de baixa intensidade (“demasiado humana”, digamos assim) – momentos do constitucional certamente “reais” e importantes.

Na interpretação das formas constitucionais, tomaremos como grande “hipótese de trabalho directora” a ideia segundo as “formas das coisas públicas”¹ exprimem e se reconduzem a escolhas de um “Bem supremo”, ou “Bem Soberano”. Admitiremos ainda que o Supremo Bem possa ser determinado em termos de distintas intensidades e abrangências valorativas (“axiofânicas”); assim, poderá ou não ser interpretado como um Absoluto, como fonte única, exclusiva, ilimitada, incondicional de toda a normatividade/de todos os valores/de toda a autoridade axiológico-normativa, podendo eventualmente ser erigida a substância de uma forma de vida ou mesmo de uma ordem universal-civilizacional.

Olharemos, pois, à luz uma certa “(re)visão teórica”, o político-constitucional como “lugar” de religiosidade, de *res sacrae*², de instanciações ou determinações do “religioso” ou do “sagrado”.

¹ Apropriamo-nos aqui de um conceito alheio de filiação aristotélica e cujo sentido (constituição como forma fundamental da comunidade política) não deixamos, aliás, de incorporar neste estudo – Maria Lúcia Amaral, *A Forma da República: Uma introdução ao estudo do direito constitucional*, reimpr. 1.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2012.

² Para utilizar uma expressão cara ao conhecido jusconstitucionalista e jusadministrativista Ernst Forstthoff – vide Ernst Forstthoff, *Res sacrae*, *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 31, 1940, pp. 209 a 254.



Não deixaremos também de ter presente a intuição de Carl Schmitt segundo a qual o político constitucional moderno não pode deixar de ser compreendido como lugar de «coisas mistas» («*res mixtae*»), como decisão (“negociação”) sobre as fronteiras entre a política propriamente moderna e a “religião-tradicional”³.

Adoptamos um tal quadro analítico não só porque se afigura o método mais apto a captar a “estrutura profunda” dos fenómenos constitucionais em geral, mas também, e sobretudo, porque olhar os também chamados “regimes não democráticos de direita” do entre-guerras de um modo que sugerimos permitirá aumentar a capacidade analítica disponível para sobre eles fazer luz.

Vejamos então o fácies político-constitucional nacional-socialista, tentando captar o núcleo da sua específica estruturação constitucional.

Ocasão favorável

Em 1918, o *Reich* alemão é um Estado-Nação recente e ainda *in fieri*. Nesse mesmo ano, o *Kaiserreich* é refundado em moldes liberais-democráticos (República de Weimar)⁴.

No período do entre-guerras, a sociedade alemã regista um complexo de crises – económicas, financeiras, políticas – , que vão “produzindo” uma crise existencial latente e difusa. Em tal contexto, vai emergindo e cristalizando um movimento de massas veiculando uma visão de uma «ordem nova» integralmente construída a partir da ideia de «comunidade nacional do Povo Alemão» – o movimento nacional-socialista⁵.

A partir de 1930, sob a égide do Presidente von Hindenburg, são ensaiadas tentativas de superação dos impasses weimarianos; tentativas entre a ditadura comissarial, a repetição (não-idêntica) do esquema de ordem do II.º Império e a construção de um novo Estado «Nacionalista», baseado na instituição presidencial, no exército e na Administração Pública⁶.

Goradas tais tentativas, uma parte da classe governativa ligada ao executivo e de ideologia Nacionalista, cooptaria o movimento nacional-socialista para o Poder. Iniciava-se a «Revolução Nacional»(-socialista). Também aqui emergia «um novo estado para sustentar o Estado» (Voegelin). Em Janeiro de 1933, o Presidente do *Reich*, Marechal

³ Vide Carl Schmitt, *Political Theology II, The Myth of the Closure of any Political Theology*, Polity, Cambridge, 2008 (1970) [Ver também Carl Schmitt, *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts/London, England, 1985, obra publicada originalmente em 1922 e reeditada com um prefácio novo em 1934]. Para uma fundamentação do quadro analítico apresentado no corpo do texto, ver Pedro Velez, *Constituição e Transcendência: os casos dos regimes comunitários do entre-guerras*, Dissertação de Doutoramento, FDUNL, 2013; cfr. também Pedro Velez, *Sobre a ordem constitucional no/do fascismo italiano*, em *Janus.net, e-journal of international relations*, Vol. 7, Nº. 2, Nov. 2016-Abril 2017, pp. 70 e ss.

⁴ Sobre o pano de fundo subjacente à emergência da constituição nacional-socialista vide: Folko Arends e Gerhard Kümmel, *Germany: From Double Crisis to National Socialism*, em *Conditions of Democracy in Europe, 1919–39*, cit., 184 a 212; Hans Mommsen, *The Rise and Fall of Weimar Democracy*, University of North Carolina Press, Chapel Hill/London, 1995; Eric D. Weitz, *Weimar Germany, Promise and Tragedy*, Princeton University Press, Princeton/Oxford, 2007.

⁵ Sobre este contexto ver também Carl Schmitt, *State Ethics and the Pluralist State* (1930), em Arthur J. Jacobson, Bernhard Schlink (ed.), *Weimar A Jurisprudence of Crisis*, University of California Press, Berkeley/Los Angeles/London, 2000, pp 300 a 312.

⁶ Referimo-nos às tentativas dos governos de iniciativa presidencial (Brüning, von Papen, von Schleicher) de reconstruir a ordem constitucional weimariana na base da instituição presidencial. Sobre este período político-constitucional, pode ver-se David Cumin, *Carl Schmitt: Biographie politique et intellectuelle*, Les Éditions du Cerf, Paris, 2005, pp. 93 e ss.



Paul von Hindenburg, nomearia Chanceler do Império, seguindo as formas constitucionais, o chefe do movimento nacional-socialista, Adolf Hitler⁷.

A «Revolução Nacional»

A referida nomeação abriria um tempo de refundação constitucional⁸; um estado de excepção possibilitador de desvios e esvaziamentos em relação à Constituição de Weimar, e, simultaneamente, da cristalização de um soberano capaz de decidir (e sair) do mesmo (para evocar aqui também a teoria constitucional de Carl Schmitt, neste aspecto contemporânea e celeberrime “actualizada” por um Giorgio Agamben).

A 21 Março de 1933, por ocasião da abertura do novo *Reichstag* em Postdam, Adolf Hitler anunciaria os objectivos do Governo a que presidia, dito «de recuperação nacional» – «Queremos restaurar a unidade de espírito e de vontade da Nação Alemã. Queremos preservar a nossa personalidade étnica, com todos as energias e valores inerentes, como a eterna fundação da nossa vida», diria o Chanceler. Em 23 Março de 1933 declinaria de novo um «Programa de reconstrução da Nação alemã», visando o estabelecimento de uma «verdadeira comunidade nacional», apoiada na «unidade na liderança da Nação» (implicando a «supressão do marxismo» e uma geral «eliminação de elementos oposicionistas»). As incursões “pela filosofia do direito” que tiveram lugar nesta ocasião eram sumamente eloquentes:

«o objecto primário da nossa organização jurídica é o servir para manter a existência da comunidade nacional. Não o indivíduo, mas a Nação inteira deve ser a principal preocupação do direito. A única base possível do direito só pode ser a existência da Nação»⁹.

⁷ Nas eleições legislativas de Setembro de 1930, o NSDAP recolheria 18,3 % votos (107 assentos parlamentares). O seu líder, Adolf Hitler, obtém 30 % votos na primeira volta e 37 % na segunda volta das eleições presidenciais disputadas em Março-Abril de 1932. Neste último ano também, nas eleições legislativas de Julho de 1932, o movimento torna-se o maior partido parlamentar (38 % dos votos e 230 assentos no *Reichstag*). Bloqueada a ascensão de Hitler à governação e decretada a dissolução do *Reichstag* por von Hindenburg, logo em Novembro de 1932 teriam lugar novas eleições legislativas. A partir da posição representativa nelas conquistada – 33,1 % votos e 196 assentos –, e ainda que esta não espelhasse uma trajectória ascensional, o NSDAP viria então a ser chamado ao Poder.

⁸ Sobre a “reconstrução” do político-constitucional levada a cabo pelo nacional-socialismo, vide: W. Jellinek, *Le Droit Public de l’Allemagne en 1933*, em *Annuaire de l’Institut International de Droit public-1934*, 1934, pp. 43 e 76 e *Le Droit Public de l’Allemagne en 1934*, em *Annuaire de l’Institut International de Droit public-1935*, 1935, pp. 350 a 363; Carl Schmitt, *I caratteri essenziali dello Stato Nazionale Socialista*, em *Oreste Ranelletti/Gaspere Ambrosini/Carl Schmitt, Gli Stati europei a partito politico unico*, Panorama, Milano, 1936, pp. 17 a 52 e *State, movement, people: the triadic structure of the political unity (1933)*, vers. inglesa, em Carl Schmitt; Simona Draghici (trad.), *State, movement, people: the triadic structure of the political unity (1933)*; *The question of legality (1950)*, Plutarch Press, Corvallis, OR., 2001, pp. 3 a 52; Martin Broszat, *L’État hitlérien, L’origine et l’évolution des structures du troisième Reich*, Fayard, Paris, 1985; R. C. van Caenegem, *Uma Introdução Histórica ao Direito Constitucional Ocidental*, vers. portuguesa, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2009, pp. 332 e ss.; Os principais dispositivos jurídicos que concretizaram a revolução constitucional descrita neste capítulo podem ser vistos nos volumes de 1934, 1935 e 1936 do *Annuaire de l’Institut International de Droit Public*, pp. 76 e ss., 364 e ss., e 89 e ss., respectivamente [entrada «Allemagne»].

⁹ Cesare Santoro, *Hitler Germany as seen by a foreigner*, 3.ª edição inglesa, Internationaler Verlag, Berlim, 1939, pp. 35 e ss. Sob proposta do Chanceler Hitler, o Presidente do *Reich* decretaria a dissolução do *Reichstag* a partir de 1 de Fevereiro de 1933, tendo ficado estabelecido que as novas eleições teriam lugar a 5 de Março de 1933. Um decreto de 4 de Fevereiro para a «Protecção do Povo Alemão» facilitaria a sua preparação, permitindo a suspensão de jornais e ajuntamentos eleitorais contrários ao NSDAP. O conhecido «Decreto para a protecção Povo e do Estado» («*Verordnung zum Schutz von Volk und Staat*»), o decreto presidencial de 28 de Fevereiro de 1933 emanado, ao abrigo do artigo 48.º da Constituição de Weimar, na



Com a aprovação, pelo *Reichstag*, da Lei de 24 de Março de 1933, «Lei para a supressão da miséria do Povo e do *Reich*» («*Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich*»), conhecida como «Lei Habilitadora» ou «Lei de Plenos Poderes» (*Ermächtigungsgesetz*), o Governo passa a poder emanar leis em sentido formal e leis de modificação da Constituição, afastando-se a estrutura institucional do modelo do governo parlamentar¹⁰. A nova posição constitucional permitiu à chefia nacional-socialista actuar uma série de transformações constitucionais. A nova liderança alemã acabaria a construção estatal-nacional alemã, com a «*gleichschaltung*» das organizações e dos poderes não nacionais socialistas.

O *Bundesstaat* daria rapidamente lugar a um *Einheitsstaat*, com a supressão do federalismo, dos Estados alemães enquanto realidades estaduais. A Lei de «harmonização do *Reich*» de 31 de Março de 1933 e a Lei de 7 de Abril de 1933 «sobre os Governadores do *Reich*» (*Reichsstatthalter*) afectariam num sentido centralizador a forma de organização político-administrativa do *Reich*. A Lei de 30 de Janeiro de 1934, dita de «reconstrução do *Reich*», emanada pelo *Reichstag* nacional-socialista, privaria os Estados-federados alemães de estadualidade, “administrativizando-os” (*ex vi* art. 3.º)¹¹. A Lei de 14 de Fevereiro de 1934 relativa à supressão do *Reichsrat* poria um termo à existência da segunda câmara. A Lei sobre os Governadores do *Reich* de 30 de Janeiro de 1935 e a Lei de 30 de Janeiro de 1935 sobre o Governo Municipal desenvolveriam e completariam tal linha de desenvolvimento constitucional.

É posto um fim ao «Estado pluralístico de partidos» (C. Schmitt), sendo o Partido Nacional-Socialista dos Trabalhadores Alemães erigido a sede institucional de suporte e segregação da liderança política, da nova classe governativa, a base institucional de defesa, desenvolvimento e divulgação de uma nova teologia civil referida à comunidade política alemã. Uma Lei de 14 de Julho de 1933, «sobre a interdição da fundação de novos partidos», declararia o NSDAP o único partido político existente na Alemanha (§1.º). A Lei de 1 de Dezembro de 1933 sobre «a identidade entre Partido e Estado», por sua vez, viria a inserir positivamente o Partido no Estado. O Partido Nacional-Socialista era aí declarado representante da «ideia estatal Germânica» e como estando «indissoluvelmente fundido com o Estado» (§1.º/1), a título de «corporação de direito

sequência do célebre incêndio do *Reichstag*, previa um estado de emergência de longa duração, destinado, nos seus próprios termos, a proteger o Estado contra os actos de violência comunistas que o colocavam em perigo, suspendendo direitos fundamentais como: o direito à liberdade pessoal, o direito a não ser detido, as liberdades de expressão, de imprensa, de reunião, de associação, os direitos à inviolabilidade da correspondência e comunicações, da propriedade e do domicílio.

¹⁰ Traduzindo a estratégia hitleriana de «revolução legal», o seu preâmbulo referia expressamente que a lei «cumpria os requisitos estabelecidos para a emanação de legislação emendando a Constituição». O referido acto normativo fazia do governo um legislador normal: previa, no seu art.1.º, que «as leis podiam (...) ser igualmente editadas pelo Governo do *Reich*» (as leis podiam pois ser «*Regierungsgesetze*»); as leis editadas pelo governo deviam ser promulgadas pelo Chanceler e publicadas no *Reichsgesetzblatt* (art.3.º). Depois da emanação deste acto normativo, muito poucas leis seriam emanadas pelo *Reichstag* durante o Terceiro *Reich* – o *Reichstag* aprovaria, designadamente, as leis de renovação da Lei de Plenos Poderes, a Lei de Reconstrução do *Reich* de Janeiro de 1934, bem como as denominadas Leis de Nuremberga de 1935. A Lei de Plenos Poderes operava também (*ex vi* art. 2.º) a transferência do poder de emenda da Constituição para o governo, criando, porém, garantias de preservação de certas instituições: as leis emanadas pelo governo não poderiam afectar as instituições do *Reichstag* e do *Reichsrat* enquanto tais, bem como os poderes do Presidente do *Reich*. Nos primeiros tempos, houve quem, na comunidade jurídica, visse em tal acto uma espécie de “constituição transitória”. A vigência de tal acto legislativo viria a ser sucessivamente confirmada e prolongada, como já se sugeriu e adiante se verá.

¹¹ Um decreto de 2 de Fevereiro transmitiria, porém, aos antigos Estados federados alemães uma parte dos direitos soberanos para os exercerem em nome do *Reich*.



público» (§1.º/2). Tal instrumento jurídico punia também quem tentasse manter a organização de um outro partido político ou formar um novo partido político. Nele se previa, outrossim, que o “Vicário”/“Delegado” do Chefe do Partido, que o substituiria na gestão corrente do partido, bem como o chefe do estado-maior da força paramilitar partidária então existente (Secções de Assalto), fossem membros do Governo do *Reich*¹². Para assegurar «a mais estreita colaboração dos serviços do Partido e das SA com o serviço público», os membros do “complexo” NSDAP foram investidos de «deveres superiores» não só em face do seu Chefe (do *Führer*), mas também do «Povo-Nação (*Volk*)» e do «Estado» – §3.º/1¹³. Mais tarde, a Lei de 26 de Janeiro de 1937 (*Beamtengesetz*) estabeleceria que uma pessoa nomeada para um cargo na função pública deveria estar «imbuída de um ponto de vista Nacional-Socialista»; em tal acto normativo, o NSDAP era definido «como porta-voz da vontade do povo», como «força vital por trás do conceito do Estado alemão», Estado por ele «transportado». Com a «Lei sobre a bandeira do *Reich*», aprovada no célebre Congresso de Nuremberga, o emblema do partido nacional-socialista é erigido a símbolo da comunidade política; nas palavras de Carl Schmitt:

«[O] Reich alemão tem agora uma única bandeira – a bandeira do movimento nacional-socialista – e esta bandeira não é composta apenas de cores, mas também tem um grande, verdadeiro símbolo: o símbolo da suástica que evoca o povo»¹⁴.

O mundo laboral seria também reorganizado numa base comunitária nacional-estatal. Os sindicatos seriam suprimidos logo em Maio de 1933 (decreto de 2 Maio de 1933). A empresa seria posteriormente “reinstitutionalizada” como comunidade empresarial (*Betriebsgemeinschaft*), para incremento do «bem empresarial e do bem comum do Povo e do Estado», com a emanação da Lei de 20 Janeiro de 1934 sobre a «Organização do Trabalho Nacional»¹⁵. Um decreto de 24 de Outubro de 1934 criaria a «Frente Alemã do Trabalho» (*Deutsche Arbeitsfront*), organização unitária de empregadores e trabalhadores, visando a «formação de uma verdadeira comunhão nacional/popular e laboral de todos os alemães», de modo a que cada um pudesse estar em «condições intelectuais e físicas de ocupar o seu posto na vida económica da Nação» (art.2.º)¹⁶.

Esboçar-se-ia também a criação de “corpos” e câmaras profissionais¹⁷. Ficou, porém, claro que, para utilizar os termos constantes do preâmbulo de uma lei de 22 de Setembro de 1933, «a instituição de grupos profissionais não é, no seu conjunto, a edificação de

¹² Caberia ao Chefe do NSDAP, ao *Führer*, decidir sobre o seu estatuto (§1.º/2)

¹³ Previu-se a existência de uma jurisdição especial do Partido e das Secções de Assalto para o conhecimento de casos relacionados com a lesão de tais deveres – §3.º/2.

¹⁴ Cfr. Carl Schmitt, *The constitution of Freedom* (1935), em Arthur J. Jacobson, Bernhard Schlink (ed.), *Weimar A Jurisprudence of Crisis*, cit., p. 325.

¹⁵ A empresa-comunidade organizar-se-ia em torno de um chefe, o proprietário da empresa (tipicamente), e do seu séquito, empregados e operários. Junto do chefe da empresa, deveria funcionar um conselho, com a incumbência de desenvolver a confiança recíproca no interior da comunidade empresarial, designadamente. O regulamento empresarial, a “lei interna da empresa”, deveria servir «o bem da empresa e da comunidade nacional». Funcionários estatais – comissários (*Treuhänder*) – “tutelariam” a empresa-comunidade.

¹⁶ No seio da Frente, funcionaria a célebre *Kraft durch Freude*, encarregue da *bildung* nacional-comunitária das massas trabalhadoras, ocupando-se da organização do seu tempo recreacional.

¹⁷ Note-se também que na Frente Alemã do Trabalho se admitia o enquadramento interno dos seus membros por profissões (art.5.º).



um Estado num Estado nem mesmo ao lado dele, mas é o Estado ele próprio na sua forma nova» A ideia da existência de um senado corporativo (reunindo os reitores das universidades, o alto clero, designadamente) na ordem nacional-socialista, proposta por Wilhelm Frick (Ministro do Interior de 1933 a 1943), e que recordava o detestado “pluralista” *Gran Consiglio del Fascismo*, seria explicitamente posta de lado.

«Novos modos e ordens»

A comunidade política receberia uma ordenação especificamente nacional-socialista.

O corpo político foi sendo reconstruído a partir do ideal de uma comunidade nacional (-popular) de base racial. A Lei de 7 de Abril de 1933 sobre a reorganização da função pública, bem como as leis de Outubro de 1933 sobre a profissão de jornalista e a profissão de advogado (leis de 4 de 7 de Outubro, respectivamente), incorporando um princípio de exclusividade racial alemã no acesso à função pública e às referidas profissões, ou a Lei de 14 Julho de 1933 sobre portadores de doenças hereditárias autorizando a sua eliminação do processo de reprodução, marcariam os primeiros tempos de um tal processo.

Com a emanção da «Lei sobre os cidadãos do *Reich*», uma das célebres Leis de Nuremberga de 15 de Setembro de 1935, estabelecer-se-ia definitivamente um *destinguo* entre dois círculos de cidadania, atendendo-se simultânea e cumulativamente ao que era tido como uma pertença nacional-racial e a uma exigência de demonstração de *pietas* em face da comunidade política. Num círculo geral, mais do que cidadãos, reentrariam súbditos: segundo o § 1.º do referido dispositivo jurídico –

«[É] cidadão do Estado (Staatsbürger) aquele que pertence à associação de protecção do Reich alemão e está por isto particularmente obrigado em relação a este».

Um segundo e restrito círculo exprimia uma pertença propriamente dita à *civitas germanica* – no § 2.º lia-se:

«É somente cidadão do Reich o nacional alemão que é de sangue alemão ou aparentado e que prove pela sua conduta que tem a intenção e a qualidade requeridas para servir fielmente o povo e o Reich alemães». Declinando um idêntico princípio, a «Lei para a protecção do sangue alemão e da honra alemã» – uma outra lei de Nuremberga – , evocando «a pureza do sangue alemão» como «a condição da manutenção do povo alemão» e «uma vontade inflexível de assegurar para sempre o futuro da Nação alemã», interditava «os casamentos entre judeus e nacionais alemães de sangue alemão ou aparentado»¹⁸.

¹⁸ De acordo com informação de Ernst Rudolf Huber, em 1941 o Grande Reich Alemão articulava-se distinguindo as seguintes posições jurídicas subjectivas e comunitárias, da seguinte forma: i) portadores de sangue alemão membros do Povo (*Volkszugehörige*), súbditos do Estado (*Staatsangehörige*) e cidadãos



Por outro lado, o poder político foi sendo progressivamente transferido para a personalidade histórica de Adolf Hitler, *Führer* do movimento nacional-socialista; transferência em que também parece ter pesado um movimento “*bottom-up*” de construção de ordem relativamente espontâneo, com a difusa projecção pelas “massas alemãs” na figura de Adolf Hitler do *idem sentire de republica* e de uma visão monárquica-sacral do Poder¹⁹. Atente-se, por exemplo, na generalização, de baixo para cima, da designação «*mein Führer*», apropriada enquanto “símbolo-político” significando algo distintivamente alemão.

Em 1933 já pairava no ar a compreensão da nova ordem em gestação como «*Führerstaat*», como ordem pessoal, uma ordem “consubstanciada”, não numa norma ou instituição impessoal, mas numa pessoa concreta²⁰. Na purga “aniquiladora” da liderança das SA de 30 de Junho de 1934, justificando os actos que conduziram à “domesticação” das SA como actos de ordem, como actos de autodefesa do Estado dimanando de autoridade originária, A. Hitler proclamar-se-ia «enquanto *Führer*, Supremo Juiz do Povo Alemão»²¹.

O artigo 4.º da Lei de 30 de Janeiro de 1934 relativa «à reconstrução do *Reich*», lei aprovada no *Reichstag* por unanimidade, havia conferido ao Governo a plenitude do poder constituinte. Com base nisso, a «Lei sobre o Chefe do Estado» de 1 de Agosto de 1934, promulgada na véspera da morte de Paul von Hindenburg como devendo entrar em vigor no momento da morte do Presidente (*vide* § 2.º da referida lei), o que efectivamente veio a acontecer a 2 de Agosto de 1934, estabeleceria a transferência das funções e competências do Presidente do *Reich* para o «*Führer* e Chanceler do *Reich*» Adolf Hitler; segundo a letra do seu §1.º: «as antigas competências do Presidente do *Reich* passam ao *Führer* e Chanceler do *Reich* Adolf Hitler». Por ordem expressa de Hitler – via carta de 2 de Agosto dirigida ao Ministro do Interior do *Reich* –, o título oficial do incumbente do novo “cargo” devia ser precisamente «*Führer und Reichskanzler*»²². Todos os funcionários públicos, todos os soldados e todos os hierarcas do Partido Nacional-

do *Reich* (*Reichsbürger*), compondo o “núcleo duro” do *Reich*; ii) portadores de sangue de espécie aparentada considerados como membros do Povo, súbditos do Estado e cidadãos do *Reich* (Vênedos, Mazures, por exemplo); iii) portadores de sangue de espécie aparentada não integrados na *Volksgemeinschaft* mas permanecendo súbditos do Estado alemão e cidadãos do *Reich* (grupos nacionais polacos e dinamarqueses no território do antigo *Reich*); iv) portadores de sangue de espécie aparentada não aceites na *Volksgemeinschaft* mas considerados súbditos do Estado alemão (valões, Malmedy e Eupen); v) portadores de sangue de espécie aparentada que eram somente considerados súbditos do *Reich* alemão (polacos nos territórios de leste); vi) portadores de sangue de espécie aparentada súbditos de um Estado subordinado ao *Reich* – caso dos checos no protectorado; vii) portadores de sangue alemão súbditos de um Estado estrangeiro (não são cidadãos do *Reich*; grupos nacionais alemães no estrangeiro); viii) membros de grupos raciais «estrangeiros» considerados súbditos do Estado mas não cidadãos do *Reich* (judeus no território do antigo *Reich*); ix) membros de grupos raciais estrangeiros não tendo o *status* nem de súbditos do Estado nem de cidadão do *Reich* (judeus nos territórios orientais e em Eupen e Malmedy). Cfr. Ernst Rudolf Huber, *Form and Structure of the Reich* (1941), em Arthur J. Jacobson, Bernhard Schlink (ed.), *Weimar A Jurisprudence of Crisis*, cit., pp. 330 a 331.

¹⁹ Ian Kershaw, *Le Mythe Hitler, Image et réalité sous le III.º Reich*, vers. francesa, Flammarion, 2006.

²⁰ Horst Dreier, *Die deutsche Staatsrechtslehre in der Zeit des Nationalsozialismus*, em *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 60*, Walter de Gruyter, Berlin, New York, 2001, p. 48 e 49, muito em especial nota 190.

²¹ Tais actuações extraordinárias seriam, no entanto, normalizadas posteriormente em termos formais, pela «Lei relativa às medidas de defesa nacional» de 03. 07. 1934. Esta lei continha os seguintes dizeres expressivos: «as medidas executadas a 30 de Junho e a 1 e 2 de Julho para suprimir os ataques de alta traição são legais como legítima defesa do Estado». Sobre este episódio da história constitucional do III.º *Reich* e o seu significado, *vide* Carl Schmitt, *Le Führer protège le droit. À propos du discours d'Adolf Hitler au Reichstag du 13 juillet 1934*, em *Cités*, nº 14, 2003, pp. 165-171.

²² Em tal carta, Hitler ordenava também a submissão a referendo da referida lei de reunião das funções de Chefe de Estado e de Chanceler.



socialista deviam prestar um juramento de fidelidade pessoal ao *Führer und Reichskanzler* Adolf Hitler. A partir da emanação de tal lei, a designação da ordem nacional-socialista como «*Führerstaat*» (ou «*völkischer Führerstaat*») "democratiza-se". A concentração de poder operada pelo referido instrumento jurídico atingiu o ponto limite em que o Poder começa a transcender regras jurídico-formais, pondo-se a sua autoridade directa e imediatamente como *Grundnorm*. A ordem jurídica era cada vez mais predominantemente interpretada em termos da ideia de ordem que emanava da estrutura de Poder e não já em termos de validade processual intra-sistemática da normatividade constitucional weimariana ou em termos de uma nova legalidade formal em gestação. O Ministro do *Reich* Dr. Frick, numa conferência de imprensa realizada em 9 de Janeiro de 1935, afirmaria, referindo-se a Hitler: «todos os poderes estão concentrados na sua pessoa enquanto ele próprio é apenas responsável perante a Nação». Em 30 de Janeiro de 1936 podia ler-se no oficialíssimo *Völkischer Beobachter*:

*«O Führer, escrevia Wilhelm Stuckart, reúne nas suas mãos todos os direitos e obrigações de Chefe de Partido, de Chanceler do Império e de Presidente do Império. Mas dizer tal não basta; na realidade, a função de Führer und Reichskanzler ultrapassa em muito a esfera de competência dos dois antigos cargos. A evolução constitucional fez de Hitler o chefe político supremo do Povo, o chefe supremo da Administração, o juiz supremo do Povo e o comandante supremo do exército. O poder legislativo pertence-lhe exclusivamente. O Führer und Reichskanzler é juridicamente também, de acordo com a prática dos últimos anos que criou um direito costumeiro, a fonte do nosso direito»*²³.

A "constituição" nacional-socialista: a *Volksgemeinschaft* e o *Führer* como Absolutos

A partir de 1935/36, o desafio constitucional parecia ter recebido resposta definitiva. «As tentativas para codificar constitucionalmente o Estado nacional-socialista» foram definitivamente bloqueadas por A. Hitler em tal período²⁴. Depois disso, Hitler não deixaria, porém, de fazer promessas aos sectores nacionais-conservadores quanto a uma futura "formalização jurídica do político". No seu grande discurso de 30 de Janeiro de 1937, declararia:

*«E finalmente a tarefa do futuro será a de selar para sempre e eternamente, por uma Constituição, a vida verdadeira do nosso povo, tal como ela se organizou politicamente, e deste modo fazer dela a lei fundamental imperecível de todos os Alemães»*²⁵.

²³ Jacques Maupas, *L'État National-Socialiste*, em *Sciences Politiques*, 53.º Ano, n.º 11, 1938, p. 516.

²⁴ Vide: Martin Broszat, *L'État hitlérien, L'origine et l'évolution des structures du troisième Reich*, cit., p. 19.

²⁵ Apud Marcel Cot, *La conception hitlérienne du Droit*, Bibliothèque de l'Institut de Droit comparé de Toulouse vol. IV, Duchemin, Paris, 1938, p. 247.



A continuidade com a legalidade e a legitimidade constitucionais formais weimarianas não seria jamais interrompida. A vigência da Lei de Plenos Poderes viria a ser sucessivamente confirmada e prolongada em leis votadas pelo *Reichstag* a 30.01. 1937 e a 30.01. 1939. Em 10 de Maio de 1943, a “lei de delegação de poderes” seria declarada lei de duração ilimitada por decreto do *Führer*.

A Constituição de Weimar, se nunca chegou a ser em globo formalmente abolida – o que aconteceria se uma nova Constituição fosse emanada –, foi, porém, desconstitucionalizada, perdendo a antiga e superlativa força formal que lhe era própria, e ab-rogada enquanto ordem principiológica. Na Alemanha do Terceiro *Reich*, cristalizaria uma nova ordem constitucional, uma ordem directamente e imediatamente material²⁶.

No dizer descritivo e apologético de um intérprete coevo do ordenamento constitucional nacional-socialista (Ernst Rudolf Huber):

«[A] nova Constituição do Reich alemão não é uma constituição no sentido formal, como era típico do século XIX. O novo Reich não tem declaração constitucional escrita, mas a sua constituição não escrita existe na ordem política básica do Reich (...) A vantagem de tal constituição não escrita sobre uma constituição formal é que os princípios básicos não se tornam rígidos, mas permanecem num movimento de contínuo devir. Não são instituições mortas, mas princípios vivos que determinam a natureza da nova ordem constitucional»²⁷.

Acompanhando e reforçando as linhas de força dos processos de transformação constitucional com a produção de uma nova linguagem em sede de teoria e direito constitucionais, um novo discurso jurídico-público articularia os «princípios vivos» da

²⁶ No termo do processo de transformação constitucional actuado pelo nacional-socialismo, os enunciados linguísticos fragmentários subsistentes do texto weimariano podiam, por exemplo, ser modificados por lei governamental, por lei do *Reichstag* ou podiam ser – pelo governo ou pelo poder judicial – considerados incompatíveis com o sistema ideológico nacional-socialista. Sobre o “destino” do dispositivo jurídico weimariano, vide Karl Loewenstein, *Dictatorship and the German Constitution: 1933-1937*, em *The University of Chicago Law Review*, vol.4, n.º 4, 1937, pp. 545 e ss. Certos actos legislativos (Lei de 24 de Março de 1933, por exemplo) chegariam a ser reconhecidos, oficialmente e na comunidade jurídica, como fundamentais, mas foram-no pela importância de que se revesti(r)am na construção da nova ordem material de poder pessoal – Michael Stolleis, *A History of Public Law in Germany 1914-1945*, vers. inglesa, Oxford University Press, Oxford, 2004, pp. 333 e 334.

²⁷ Ernst Rudolf Huber, *Constitution* (1937), vers. inglesa, em Arthur J. Jacobson, Bernhard Schlink (ed.), *Weimar A Jurisprudence of Crisis*, cit., p. 329. Tem sido argumentado que Hitler desejava que a ordem constitucional *in fieri* evoluísse “organicamente”, como na Inglaterra, e que nutria uma aversão especial a juristas e regras jurídicas. Cfr. também Joseph Goebbels, *Journal 1943-1945*, Tallandier, Paris, 2005, p. 284, para um testemunho revelador da visão dos dirigentes máximos nacionais-socialistas sobre os juristas e a sua *forma mentis*. A propósito de personagens como H. Frank (Presidente da Academia do Direito Alemão, de 1933 a 1945, e Ministro sem pasta do *Reich* de 1939 a 1945), Thierack – Presidente do Tribunal do Povo (1936) e Ministro da Justiça do *Reich* (1942-1945) –, Gürtner (Ministro da Justiça de 1932 a 1941), e Roland Freisler (secretário-geral do ministério da justiça do *Reich* desde 1933 e presidente do Tribunal do Povo de 1942 a 1945), Hitler e Goebbels podiam comentar: Frank «reconcilia(-se) com a mulher, mas à maneira de um jurista»; Thierack, «ainda que melhor que Gürtner, não se despojou dos seus preconceitos de jurista», pois que «os juristas serão sempre juristas»; Freisler faria pensar que «os juristas estão mais à vontade quando ocupam o posto situado imediatamente abaixo do posto mais elevado», ocupado o qual podiam tornar-se nacionais-socialistas fanáticos.



ordem. A nova ordem assentaria num princípio nacional-comunitário – princípio que os símbolos *Volk/Volksgemeinschaft* evocavam – e, como implicação desse princípio, num princípio de poder pessoal corporizado no *Führer (Führerprinzip)*²⁸.

Volk/Volksgemeinschaft

Segundo o constitucionalista nacional-socialista Ernst Rudolf Huber:

«[N]ão há povo sem uma unidade objectiva, mas também não o há sem uma consciência comum de unidade (...) O novo Reich alemão procede do conceito de povo político, determinado pelas características naturais e pela ideia histórica de uma comunidade sobre si. O povo político é formado através da uniformidade das suas características naturais. A Raça é a base natural do povo. Como povo político, a comunidade natural torna-se consciente da sua solidariedade e luta para se formar a si própria, para se desenvolver a si própria, para se defender a si própria, e se realizar a si própria. O "Nacionalismo" é essencialmente este esforço de um povo que se tornou consciente de si mesmo em direcção à sua auto-direcção e auto-realização, em direcção a um aprofundamento e renovação das suas qualidades naturais»²⁹.

A ordem política nacional-socialista identificar-se-ia ou aspirava a identificar-se com uma comunidade nacional – *Volk/Volksgemeinschaft* – interpretada como assente numa base de homogeneidade rática, étnica e espiritual; a (relativamente) original (em termos da história do Estado) determinação racial da comunidade política pareceu, no entanto, tender a ser interpretada de acordo com uma linha holístico-espiritualística («nós não concluímos da capacidade de um homem a partir do seu tipo físico, mas sim dos seus feitos a sua raça», salientaria Hitler já no começo dos anos 30), bem como em termos de comunhão de raças aparentadas, tendo como elemento director a raça nórdica-ariana³⁰.

²⁸ Sobre a nova construção da ordem fundamental da comunidade política e sobre estes dois princípios vide: Horst Dreier, *Die deutsche Staatsrechtslehre in der Zeit des Nationalsozialismus*, cit., pp. 9 a 72; Oliver Lepsius, *The Problem of Perceptions of National Socialist Law or: Was there a Constitutional Theory of National Socialism?*, em Christian Joerges/Navraj Singh Ghaleigh (eds.), *Darker Legacies of Law in Europe*, Hart Publishing, Oxford, 2003, pp. 19 a 41; Roger Bonnard, *Le Droit et l'État dans la doctrine Nationale-Socialiste*, Librairie Général de Droit & de Jurisprudence, Paris 1936; Marcel Cot, *La conception hitlérienne du Droit*, cit.; Carlo Lavagna, *La Dottrina Nazionalsocialista del Diritto e dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1938; Flaminio Franchini, *Lineamenti di diritto amministrativo tedesco in regime nazionalsocialista*, em *Archivio Giuridico «Filippo Serafini»*, Quinta Serie, V., vol VIII, 1942, pp. 115 a 141 («la nuova concezione giuridica tedesca»).

²⁹ Ernst Rudolf Huber, *Verfassungsrecht des grossdeutschen Reiches*, Hanseatische Verlagsanstalt, Hamburg, 1939, pp. 153-155.

³⁰ Sobre a concepção racial que constituía parte e parcela da doutrina político-constitucional nacional socialista, vide: Ulrich Scheuner, *Peuple, État, Droit et Doctrine Nationale-Socialiste*, em *Revue de droit public et de la science politique*, tomo 54, 1937, pp. 44 ss e A. James Gregor, *National Socialism and Race* em *The European*, n.º 11, 1958, pp. 273-91. Para uma "genealogia" da ideia racial, vide Eric Voegelin, *The Growth of the Race Idea*, em *The Review of Politics*, vol. 2, n.º 3, 1940, pp. 283-317.



A comunidade nacional-popular constituía «o específico e originário valor» (Huber)³¹. Uma tal comunidade era considerada fonte de verdade e valor, de juridicidade e justiça, e fim de si própria. Daí a divulgação na doutrina jurídico-pública de máximas como: «a utilidade colectiva tem preeminência sobre a utilidade individual», «[O] teu povo é tudo, tu és nada»³², «Direito é o que beneficia o povo; não-Direito, o que o lhe causa dano»³³, «Direito é o que convém ao Povo e à Raça» (Robert Ley)³⁴, «Justo é o que convém ao Povo alemão» (Roland Freisler), «o propósito do direito é a manutenção da pureza e da existência, bem como a protecção e o avanço, do Povo Alemão» (*Oberlandesgericht* de Jena). No “discurso constitucional espontâneo” do Poder, o *Volk* podia ser descrito, com recurso a linguagem que na metafísica ocidental designava o *Realissimum*, como «Substância» (Hitler), e «coisa em si» (Goebbels)³⁵.

O carácter comunitário da imaginação político-constitucional-axiofânica nacional-socialista exprimia-se, pela negativa, numa fundamental “recusa” axiomática do discurso dos direitos subjectivos («de direitos inatos e inalienáveis do indivíduo (...)», de «liberdades pessoais do indivíduo que se situem fora da esfera do Estado e que devam ser respeitadas pelo Estado»)³⁶. O estatuto dos membros individuais do Povo (*Volksgenossen*) era agora compreendido em termos de posições jurídicas na comunidade e de serviço à comunidade (nas quais «os direitos devem ser considerados como deveres-direitos»)³⁷.

Führer

No último manual de direito constitucional dado à estampa no Terceiro *Reich* podia ler-se:

«O Reich do Führer do Povo [Alemão] é fundado no reconhecimento de que a verdadeira vontade do povo não pode ser revelada através de votos parlamentares e plebiscitos, mas que a vontade do povo na sua forma pura e incorruptível só pode ser expressa através do Führer. (...)

O Führer reúne em si toda a autoridade soberana do Reich; toda a autoridade pública no Estado, bem como no movimento, é derivada da autoridade do Führer. Devemos falar não da autoridade do Estado, mas da autoridade do Führer, se queremos designar o carácter da autoridade política dentro do Reich correctamente. O Estado não detém a autoridade política como uma unidade impessoal, mas recebe-a do Führer como o executor da vontade

³¹ Ernst Rudolf Huber, *Verfassungsrecht des grossdeutschen Reiches*, cit., p. 164.

³² A primeira das referidas máximas podia aliás ler-se no ponto 24.º do programa do Partido Nacional-Socialista – o programa do Partido Nacional-Socialista pode ser consultado em Martin Broszat, *op. cit.*, (anexo documental) pp. 573 a 576. A segunda era também lema presente nas moedas do *Reich*.

³³ Hans Frank, em Hans Frank (ed.) *Nationalsozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung*, Zentralverlag der NSDAP., F. Eher nachf., g.m.b.h., Berlin, 1935, p. XIV.

³⁴ *Vide Le Droit national-socialiste: Conférence internationale tenue à Paris les 30 Novembre et 1er Décembre 1935*, Librairie Marcel Rivière, Paris, 1936, p. 63.

³⁵ Klaus Vondung, *National Socialism as a Political Religion: Potentials and Limits of an Analytical Concept*, em *Totalitarian Movements and Political Religions*, vol. 6, n.º 1, 2000, p. 90 e p. 94, nota 18.

³⁶ Ernst Rudolf Huber, *Verfassungsrecht des grossdeutschen Reiches*, *op. cit.*, p. 361.

³⁷ *Idem*, pp. 365-366.



nacional. A autoridade do Führer é completa e abrangente, une em si todos os meios de direcção política, estende-se a todos os campos da vida nacional, abrange todo o povo, que é vinculado ao Führer na lealdade e obediência. A autoridade do Führer não é limitada pela verificação e controlo por órgãos autónomos ou por direitos individuais, mas é livre e independente, omnicompreensiva e ilimitada. Não é, no entanto, egoísta ou arbitrária e os seus vínculos estão dentro de si. É derivada do povo, ou seja, é confiada ao Führer pelo povo. Ela existe para o povo e tem a sua justificação no povo, é livre de todos os laços exteriores porque está na sua natureza mais íntima firmemente ligada com o destino, o bem-estar, a missão, e a honra do povo.

O Führer nada tem em comum com o funcionário, o agente, ou o mandatário que exerce um mandato delegado e que está vinculado à vontade daqueles que o nomearam. O Führer não é "representante" de um grupo particular cujos desejos deva realizar. Ele não é um "órgão" do Estado no sentido de um mero agente executivo. Ele é antes em si mesmo o portador da vontade colectiva do povo»³⁸.

Na imaginação constitucional nacional-socialista, a comunidade nacional encarnava no *Führer* – nisso e por si se constituindo ou se actualizando em comunidade política³⁹. A *Volksgemeinschaft* implicaria a segregação-epifania comunitária de um condutor, de um guia, do Povo alemão, possuidor, num grau qualitativamente superlativo, do espírito objectivo, da essência da Comunidade que investia todos os seus membros (*Volksgeist*), e capaz de exprimir a vontade objectiva do *Volk*. O *Führer* era intérprete autêntico do espírito do povo, portador do «Espírito eterno da Alemanha» (Hans Frank), «a fonte e o representante do direito» (Hans Frank)⁴⁰: «a vontade do *Führer*, [tal] é o Direito»,

³⁸ *Ibidem*, pp. 164 e 230.

³⁹ Note-se que em sectores de uma "nova dogmática" (Reinhard Höhn, por exemplo) que expurgava inteiramente o discurso jurídico-público de categorias jurídico-dogmáticas (e jurídico-teoréticas) herdadas, construindo novos conceitos operativos a partir dos símbolos políticos nacionais-socialistas, a palavra Estado, tida como intrinsecamente associada a um sentido burocrático-administrativo, não era utilizada para designar a comunidade política (o «povo político»), preferindo-se os conceitos de *Volk* ou de *Reich* para designar a unidade política – vide Carlo Lavagna, *La Dottrina Nazionalsocialista del Diritto e dello Stato*, cit., pp. 164 e ss. [Sobre as linhas de fractura no campo da doutrina do Estado e do direito público no nacional-socialismo, vide Michael Stolleis, *A History of Public Law in Germany 1914-1945*, cit., pp. 335]. No discurso constitucional do Poder e da doutrina nacionais-socialistas, não era, porém, infrequente uma utilização da palavra Estado, dando-se-lhe precisamente o sentido de comunidade nacional politicamente organizada, actual e viva («forma política de um povo»), e não o de aparelho (*Apparat*) burocrático – veja-se, por exemplo, Karl Larenz, *La Filosofía Contemporánea del Derecho y del Estado*, vers. castelhana, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1942, pp. 163 e ss. Sobre esta problemática cfr. António José de Brito, *O Totalitarismo de Platão*, em António José de Brito, *Ensaio de Filosofia do Direito*, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa, 2006, pp. 157 e 158, nota 7.

⁴⁰ Marcel Cot, *La conception hitlérienne du Droit*, cit., p. 156 e Hans Frank, *Fondamento Giuridico dello Stato Nazionalsocialista*, vers. italiana, Dott. A. Giuffrè – Editore, 1939-XVII, pp. 68 e 29.



proclamou Goering⁴¹; a sua vontade, sentenciaria e sintetizaria Schmitt, “é hoje o *nomos* do povo alemão”⁴².

Como a “sede” e a “manifestação” da autoridade mesma da comunidade nacional, a autoridade do *Führer* constituiria uma autoridade pessoal originária exclusiva e absoluta. Estava em causa uma autoridade «livre e independente, omnicomprensiva e ilimitada», para retomar expressivas palavras de Ernst Rudolf Huber já citadas. No nacional-socialismo, o Indivíduo-Comunidade, parece, na imaginação da ordem, por transposição ou transferência, ocupar o lugar estrutural e possuir as características do indivíduo do liberalismo. Não há aqui lugar a uma *norma* substantiva superior e exterior à vontade do *Führer*. Em tema de qualificação racial, por exemplo, a vontade do *Führer* definia em última análise auto-referencialmente o conteúdo da ordem: medite-se por exemplo no fenómeno dos chamados decretos de arianização. Uma específica combinação de ordinalismo/institucionalismo comunitário e decisionismo soberano-pessoal, de *ordnung* e *gestaltung* – sincretismo coerente, pelo menos do ponto de vista interno à ideia ordenadora nacional-socialista, mas comportando ligas de fuga potencialmente antagónicas – , tem sido identificada como gramática profunda do nacional-socialismo⁴³.

O *Führer* exerceria os seus poderes de uma maneira conforme ao espírito do povo – ao seu sentimento jurídico, designadamente. Apenas se admitia a existência de limites internos à *Führung*, limites ligados à natureza mesma do seu modo de ser, ou seja, à sua configuração e à sua teleologia. Enquanto garantias pensáveis e admissíveis da afectação funcional da *Führung* figuravam tão-só as qualidades inerentes à pessoa do *Führer*: penetração do espírito do povo em grau superlativo na pessoa do *Führer* – por definição o *Führer* era indivíduo-comunidade como nenhum outro dos seus companheiros de sangue – e qualidades morais do *Führer*. Como K. Larenz assinalaria expressivamente (numa imagem como que “crístico-pagã”):

«[A] autonomia relativa do indivíduo é superada no *Führer*. Ela não obedece a uma norma que lhe estivesse destinada, mas à lei vital da comunidade que nele adquiriu carne e osso. A sua vontade é uma com a da comunidade, porque nele o homem privado é completamente apagado e ele nada mais quer se não o interesse comum. Toda a responsabilidade lhe é confiada porque, para ele e através dele, a comunidade é a mais viva realidade»⁴⁴.

No interior do sistema de pensamento constitucional nacional-socialista, se o *Führer* deixasse de agir em conformidade com o espírito do povo transformar-se-ia em ditador. Como garantia limite, a possibilidade existencial/fáctica de epifania comunitária de um

⁴¹ Goering, *Discurso*, em *Deutsche Justiz*, n.º 28, 1934, p. 881, *apud* Marcel Cot, *La conception hitlérienne du Droit*, cit., p. 243.

⁴² *Apud* Olivier Jouanjan, “Pensamento da Ordem Concreta” e Ordem do Discurso “Jurídico” Nazista: Sobre Carl Schmitt, em *Revista Eletrônica do Curso de Direito – PUC Minas Serro*, n. 2, 2010, p. 34. [<http://periodicos.pucminas.br/index.php/DireitoSerro/article/view/1330>].

⁴³ Cfr. Olivier Jouanjan, *Justifier L’injustifiable*, em *Astérion*, n.º 4, 2006, pp. 123 a 156.

⁴⁴ K. Larenz, *Deutsche Rechtserneuerung und Rechtsphilosophie*, Mohr, Tübingen, 1934, p. 44, *apud* Olivier Jouanjan, *Justifier L’injustifiable*, cit., p. 150.



novo *Führer* afastar um *Führer* que houvesse degenerado em ditador ou tirano (que, por essa sua qualidade, podia *de jure* afastar o ditador)⁴⁵.

A ordem Nacional-Socialista assentava na instituição pessoal *Führer*⁴⁶. Daí que Huber entendesse que «[O] *Führer* não une os antigos cargos de Chanceler e Presidente lado a lado dentro de si, mas um novo e unificado cargo»⁴⁷. E que para o jurista eminentemente nacional-socialista R. Höhn nem mesmo o conceito de cargo, porque associável a um universo técnico-burocrático (a uma «unidade hospitalar» – «*Anstaltseinheit*» – , por exemplo), fosse adequado para designar a sede pessoal da ordem nacional-socialista⁴⁸. A aventada formação junto ao *Führer* de um senado que o auxiliasse e aconselhasse – e eventualmente pudesse eleger o seu sucessor – permaneceria sempre no plano das hipóteses⁴⁹. Apesar da “multiplicação” da figura do chefe no(s) rearranjo(s) nacionais-socialistas da *civitas germanica* (o fenómeno do *Unterrführer*), jamais em tal mimetização esteve em causa a constituição de figuras dotadas de *auctoritas* própria autónoma.

Em termos formais-institucionais, a natureza pessoal da ordem implicava também que quer os tradicionais poderes e funções estatais, quer os poderes “pontualizados” nas novas instituições especificamente nacionais-socialistas, deveriam ser vistos como dimanando da *auctoritas* do *Führer*. O Governo – *Reichsregierung* (*Reichskabinett*) – foi reconceptualizado como conselho do *Führer*, vocacionado para a discussão de leis e directrizes políticas (por ele nomeados, os Ministros do *Reich* mantinham com ele uma relação jurídico-administrativa), e o *Reichstag* redefinido como órgão de adesão à vontade do *Führer*. A Administração, as Forças Armadas e o NSDAP (*Bewegung*) constituíam meios de actuação da *Führung*⁵⁰. As leis formais eram compreendidas, de um modo não legal-racional, como típicos actos de *Führung*, como expressão da vontade, como comandos, do *Führer* – segundo a definição de Schmitt, a lei é «plano e vontade

⁴⁵ Sobre a conceptualização do tema da limitação do poder no nacional-socialismo, vide Roger Bonnard, *op. cit.*, pp. 81 e ss.

⁴⁶ Minoritariamente, podia conceptualizar-se uma tal instituição como «órgão do Estado». Contra o pano de fundo de uma construção do nacional-popular, do político-estadual e do jurídico-normativo-formal que os representava como realidades coincidentes, com a utilização da categoria órgão procurava-se significar que o *Führer* “existiria” e “viveria” (ainda) no interior de uma certa ordem normativa jurídico-formal (daí também que nestes sectores se continuasse a utilizar a expressão *Rechtsstaat* na caracterização da ordem Nacional-Socialista). Tal era o caso de um Otto Koellreutter, por exemplo. Na “nova dogmática” quintessencialmente nacional-socialista, o momento político-jurídico era, num sentido inverso, como que “dissolvido” na *auctoritas* do *Führer*. Vide Carlo Lavagna, *La Dottrina Nazionalsocialista del Diritto e dello Stato*, cit., pp. 137 e ss. Cfr. também Peter Caldwell, *National Socialism and Constitutional Law: Carl Schmitt, Otto Koellreutter, and the debate over the nature of the Nazi State, 1933-1937*, em *Cardozo Law Review*, 16, 1994, pp. 339 a 427.

⁴⁷ Ernst Rudolf Huber, *Verfassungsrecht des grossdeutschen Reiches*, *op. cit.*, p. 208. Para o autor a expressão «posição de chefe do Estado» («*Stellung des Staatsoberhauptes*») da Lei de 1 de Agosto de 1934 deveria ser interpretada como significando «cargo de *Führer* do *Reich* e do Povo alemães» («*Amt des Führers des Deutschen Reiches und Volkes*») – apud Flaminio Franchini, *Lineamenti di diritto amministrativo tedesco in regime nazionalsocialista*, cit., p. 151, nota 1 (rementendo para E. R. Huber, *Reichsgewalt und Reichsführung im Kriege*, em *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 1941, p. 539).

⁴⁸ Cfr., de novo, Flaminio Franchini, *Lineamenti di diritto amministrativo tedesco in regime nazionalsocialista*, cit., p. 151, nota 1 (que remete para Höhn, *Volk und Verfassung*, em *Deutsche Rechtswissenschaft*, 1937, p. 209 e ss).

⁴⁹ Na “conversa à mesa” de 31 de Março de 1942, Hitler formularia a mesma ideia – *Hitler's Table Talk, 1941-1944: His Private Conversations*, Enigma Books, New York, 2000, pp. 385 e ss. Joseph Goebbels antevia a futura existência de um Sacro Colégio reunindo a elite nacional-socialista (recrutada com base no êxito individual, na pureza racial e, num tempo futuro, na hereditariedade, vindo então tal colégio a representar umas centenas de famílias que – à semelhança do Império Britânico – governariam o *Reich ad aeternum*) – cfr. Joseph Goebbels, *Journal 1943-1945*, cit., pp. 280 e 281.

⁵⁰ Num primeiro momento, distinguiu-se «*Führung*» e «*Leitung*», este último termo significando poder dirigir por meio de ordens e comandos – e de ser tempo obedecido – no quadro do Estado-Administração. Tal distinção esbater-se-ia progressivamente. A Juventude Hitleriana, “departamento” do *Reich* directamente dependente do *Führer*-Hitler, era dirigida por um *Führer* (lei de 1 de Dezembro de 1936).



do *Führer*» (daí que a generalidade não fosse entendida como sua propriedade necessária)⁵¹. A vontade decisional *Führer*, como vontade comunitária objectiva, podia exprimir-se para além de qualquer meio formal – por ordens orais, por exemplo. Segundo proclamava uma “personagem representativa”, o Presidente-Chefe do Tribunal de Apelo hanseático, «o direito nasce do *Führer*; cada conversa, cada declaração do *Führer* é em si mesma uma fonte de direito»⁵².

Afigura-se simbolicamente significativa da estrutura da ordem nacional-socialista, a reformulação, corrente no Terceiro Reich, do lema do Reich bismarckiano e guilhermino: «*Ein Reich, Ein Volk, Ein Gott* (II.º Reich)»/«*Ein Volk, Ein Reich, Ein Führer*» (III.º Reich). Como tem sido assinalado, para a doutrina jurídica sob o nacional-socialismo (Larenz, Binder, por exemplo), o *Führer*, tido como único partícipe do absoluto (comunitário), deveria ser compreendido como personalidade dotada de natureza semi ou quási divina. Nela se podia evocar explicitamente a ideia de uma «missão divina do *Führer*» («*die göttliche Sendung des Führers*», W. Sauer), representando o seu múnus (*Führertum*) como «missão divina originada do espírito da Nação» («*der aus dem Geiste der Nation geborene göttliche Beruf*»; Julius Binder)⁵³.

A afirmação progressiva da Constituição Nacional-Socialista; do *Ordnungsstaat* ao Estado pós-legal-racional

Pelo decreto de 4 de Fevereiro de 1938, o *Führer* atribui-se o comando directo das forças armadas. A 1 de Setembro de 1939, o *Führer*, em discurso no *Reichstag*, estabeleceria quem lhe deveria suceder, fazendo-o «como se fosse a coisa mais natural do mundo» (Carl Schmitt)⁵⁴. No acto de modificação – *Änderungsgesetz* – de 16 de Setembro de 1939 reaparecia como «supremo justiceiro e juiz» – *oberster Gerichtsherr und Richter* – sendo-lhe reconhecida a prerrogativa de anular uma sentença criminal passada pelos tribunais. Uma lei de 26 de Abril de 1942 do *Grossdeutsche Reichstag* reconhecia-lhe, designadamente, o direito de demitir os juízes pelos canais administrativos normais.

⁵¹ Em tese, a vontade legiferante do *Führer* podia revelar-se por via das chamadas *Regierungsgesetze*, de leis “governamentais” (emanadas de acordo com o art. 1.º da Lei de 24. III. 1933, a que anteriormente aludimos), por meio de *Reichstagsgesetze*, actos legislativos aprovados pelo *Reichstag* segundo formas previstas na Constituição de Weimar, bem como via *Volksbeschlossenes gesetzte*, leis “aprovadas” em plebiscito (nos termos da Lei de 14 de Julho de 1933 relativa ao plebiscito). Note-se que a diversidade de “fontes” normativas (designadamente, a tradicional especificidade da fonte normativa Lei) era sempre já anulada (pelo menos parcialmente) pelo facto mesmo de o *Führer* poder escolher “arbitrariamente”, ao dizer o direito, de entre um conjunto de várias fontes normativas (nominalmente diversas).

⁵² Vide *Le Droit national-socialiste: Conférence internationale tenue à Paris les 30 Novembre et 1er Décembre 1935*, cit., p. 48.

⁵³ Ver Massimo La Torre, *La "lotta contra il diritto soggettivo": Karl Larenz et la dottrina giuridica nationalsocialista*, Dott. A. Guiffre Editore, Milano, 1988, p. 414, nota 132, de onde retirámos as citações de Sauer e Binder.

⁵⁴ Carl Schmitt, *Apropos the question of the position of Reich Minister and Chief of the Reich Chancellery: Observations from the standpoint of constitutional law* (1947), em *Telos*, n.º 72, 1987, p. 122. Acaso os sucessores designados pelo *Führer* viessem a morrer, o *Reichstag* deveria nomear o seu sucessor, escolhendo o mais digno e valoroso de entre os seus membros. Segundo Huber, um tal discurso constituiria uma das mais importantes leis (assim mesmo, apesar de não estar aqui em causa a forma lei) do nacional-socialismo – cfr. Flaminio Franchini, *Lineamenti di diritto amministrativo tedesco in regime nationalsocialista*, cit., p. 128, nota 4.



«Não pode haver dúvidas de que (...) o Führer tem de ter o direito de fazer tudo o que sirva ou contribua para o alcance da vitória. Ele tem, portanto, enquanto Führer da Nação...supremo justiceiro e líder do Partido, de estar na posição de, sem ter de seguir os procedimentos previstos, poder dar o merecido castigo...a cada alemão...que não cumpra os seus deveres, independentemente dos chamados direitos adquiridos»⁵⁵.

O Führer passa a legislar, com normalidade, por via de fontes normativas outras que não a lei formal. O Decreto do Führer – *Führer-erlasse* –, nova fonte de direito com origem na prerrogativa do Presidente do Reich, inicialmente vocacionado para questões organizativas, é utilizado na determinação e modificação da substância das leis, como instrumento de delegação de poder legislativo, por exemplo. No seu dizer o direito, o Führer manifesta-se mesmo para além de constrangimentos formais “clássicos”: não raro, em actos jurídicos que podiam (ser assinados mas) não ser publicados, sendo transmitidos às autoridades superiores do Reich por via hierárquica; em assuntos secretos de Estado, as suas ordens e instruções puderam assumir carácter oral. Desde o final de 1942, a titulação Führer figuraria em exclusivo agora também nos actos normativos não-militares emanados por Hitler.

No ar constitucional que envolveu e acompanhou a inicial “engenharia constitucional” nacional-socialista, apresentada então como «revolução legal», pairava, como imagem de ordem interpretativa-antecipatória do sentido processo em curso, a imagem de um *Ordnungsstaat*. Pareceu mesmo poder estar em causa a cristalização de uma organização hierárquica do Poder que fosse uma organização hierárquica legal-racional de criação de direito. O tipo ideal de sistema jurídico hierárquico tinha, em certo sentido, recebido actualização em grau superlativo. A existência de um centro de Poder unificado por detrás da produção normativa, em particular da produção legislativa, bem como a própria entrada de tal produção em regime de normalidade, pareciam até anunciar a introdução de acréscimos de racionalização da ordem jurídica⁵⁶. A ideologia jurídica *rechstaatlich* de certos sectores de disposição nacional-alemã ou “nacional-conservadora” do mundo da política, da alta administração, ou de uma parte da comunidade jurídica era também parte e parcela do “encontro nacional-socialista com o constitucional” naquela situação histórica⁵⁷.

No contexto da actualização da constituição nacional-socialista, de uma juridicidade fundamental simbólica-material de natureza pessoal-biopolítica, emergiria mesmo um novo paradigma de Estado moderno, uma organização de poder funcionando em termos

⁵⁵ Cfr. R. C. van Caenegem, *Uma Introdução Histórica ao Direito Constitucional Ocidental*, cit., p. 340.

⁵⁶ Como observou Eric Voegelin em *Hitler and The Germans, the collected works of Eric Voegelin volume 31*, University of Missouri Press, Columbia/London, 1999, pp. Cfr. também Franz Neumann, *Behemoth: The Structure and Practice of National Socialism, 1933 – 1944*, Harper and Row, New York, 1966.

⁵⁷ Em tema de identidade da referida “ideologia jurídica” de um certo mundo burocrático, veja-se, sobre um personagem centralíssimo da burocracia do Ministério da Justiça – o Secretário de Estado Franz Schlegelberger – (com a qual parecia estar, aliás, em sintonia a “ideologia jurídica” do primeiro Ministro da Justiça do Reich, Franz Gürtner), e documentando um modo de pensar o direito na qual o jurídico (“formalisticamente” representado) aparecia como meio indispensável e insubstituível de domínio do Estado sobre a sociedade, cfr. Eli Nathans, *Legal Order as Motive and Mask: Franz Schlegelberger and the Nazi Administration of Justice*, em *Law and History Review*, vol. 18.º, n.º 2., 2000, pp. 281-304.



“neo-feudais” e em termos de uma burocracia não rígida (“líquida”), com a recriação contínua de hierarquias de pessoas, com as formas e as instituições impessoais a assumirem uma dimensão epifenomenal em tal fluxo⁵⁸. Se o lugar estrutural do direito positivo formal se tornaria intrinsecamente *soft*, dada a relativização da sua lógica sistémica interna, relativamente autónoma e independente, nem por isso, porém, estaria em vias de desaparecer. Em resposta ao que via como utópicos desejos de ir além do Direito, ou pelo menos de uma ordem de regras e formas fixas, numa futura instanciação integral do projecto comunitário nacional-socialista (anseios expressos em sectores que se auto-interpretavam como quintessencialmente nacionais-socialistas), K Larenz assinalaria

«[A] Comunidade popular não pode existir sem o seu direito. Comunidade e direito são originários assim como conteúdo e forma. A Comunidade dá forma ao seu direito e mediante isto a si própria; essa existe somente nesta sua auto-organização. (...) A vida não é pensável sem forma e figura, e assim até a comunidade do povo desapareceria se não desse à sua existência a sua forma e figura no direito»⁵⁹.

Da omnicomprensividade da constituição Nacional-Socialista

Do princípio da *Volksgemeinschaft* que informava o regime nacional-socialista, decorria que todas as áreas da vida se deveriam regular por uma métrica comunitária tendo como referente o bem da *Civitas Germanica*, para utilizar uma expressão que adquiriu foros de cidade na linguagem dos juristas nacionais-socialistas⁶⁰. Daí que, por exemplo, no conjunto dos saberes jurídicos, uma linguagem teórico-jurídica e dogmática originalmente nacional-socialista tendesse a substituir os conceitos teóricos e jurídico-dogmáticos tradicionais que pressupunham, ou eram vistos como pressupondo, um substrato metafísico-ideológico liberal e individualista⁶¹.

⁵⁸ Ver Carl Schmitt, *Apropos the question of the position of Reich Minister and Chief of the Reich Chancellery*, cit., pp 116 a 123; John H. Hertz, *German Administration under the Nazi Regime*, em *The American political science review*, vol 40, n.º4, 1946 46, 682-702; Robert Koehl, *Feudal Aspects of National Socialism*, em *The American Political Science Review*, vol. 54, n.º 4, 1960, pp. 921-933.

⁵⁹ *Apud* M. La Torre, *La lotta contra il diritto soggettivo*, cit., p. 27, nota 71. Como assinalou E. Forsthoff, as necessidades existenciais de organização do Estado Moderno tornavam indispensável o nível do direito positivo (escrito, exterior e formal). Para uma descrição do Estado Nacional-Socialista, precisamente como Estado Dual, vide (embora escrita em 1941, note-se) Ernst Fraenkel, *The Dual State*, Oxford University Press, New York, London, Toronto, 1941/The Lawbook Exchange, Ltd., Clark, New Jersey, 2006.

⁶⁰ Ainda que a referida métrica comunitária pudesse ser interpretativamente “apropriada” no sentido da conservação de soluções jurídicas “tradicionais”. Assim, por exemplo, pôde entender-se *in foro*, em tema de responsabilidade civil, que o dano provocado deve ser reparado não no interesse da parte lesada, mas no interesse da comunidade, na medida em que um tal dano geraria perturbação na comunidade, perturbação a que só a consideração dos interesses da parte lesada poria cobro (decisão do Tribunal Superior Administrativo da Saxónia de 18. 1. 1935).

⁶¹ Michael Stolleis, *Community and National Community (Volksgemeinschaft) Reflections on legal terminology under National Socialism* em Michael Stolleis, *The Law under the Swastika, Studies on Legal History in Nazi Germany*, vers. inglesa, The University of Chicago Press, Chicago/London 1998, pp. 64 a 83. Novos modos genéricos de pensamento jurídico (adequados à ecologia constitucional nacional-socialista) adquiriram foros de cidade: atente-se, por exemplo, na teoria da ordem concreta de Carl Schmitt (*konkretes Ordnungsdenken*) – que marca uma inflexão institucionalista do decisionismo do ilustre pensador – ou no “método” dos conceitos concretamente gerais (*konkret-allgemeine Begriffe*) de Karl Larenz (uma combinação de neo-hegelianismo metodológico com conteúdo nacional-socialista); sobre estes novos modos genéricos de pensamento jurídico, vide Oliver Lepsius, *The Problem of Perceptions of National*



Também aqui esteve *in fieri* um novo e abrangente paradigma existencial fundado na identificação (completa) do indivíduo com a comunidade política. A nova ordem nacional-popular exigia a instituição de um modo de subjectividade comunitário, de uma «personalidade comunitária» («*Gemeinschaftspersönlichkeit*»), de indivíduos-comunidade⁶².

O seguinte parágrafo de E. Forsthoff, em *Der totale Staat* de 1933, e que se referia à figura que o novo Estado deveria assumir, parece dar bem conta da dimensão abrangente do Terceiro Reich:

«[O] Estado total deve ser um Estado de responsabilidade total. Representa o envolvimento total de cada indivíduo ao serviço da nação. Tal recrutamento remove a privacidade da existência individual. Todos são responsáveis em tudo, na sua actividade e manifestações públicas, como no seio da família e da casa, pelo destino da nação. Não é o facto de o Estado decretar as suas leis e comandos até às mais pequenas células da vida do povo que é importante (esse é o Estado quantitativo total, "social"); é o facto de lá também poder fazer valer uma responsabilidade, poder pedir contas ao indivíduo que não submete o seu próprio destino ao da nação»⁶³.

Uma concepção de estruturação da ordem internacional

Para além do mencionado, se é certo que na experiência nacional-socialista se não acha uma componente verdadeiramente análoga à dimensão de universalidade ideológica-abstracta ínsita à experiência político-constitucional fascista, nela se detecta, porém, um momento de universalidade concreta: a comunidade nacional-popular na sua unidade e totalidade não era concebida como limitada por fronteiras territoriais-geográficas. Como assinalaria E. R. Huber:

«[O] povo alemão forma uma comunidade fechada que não reconhece fronteiras nacionais. É evidente que um povo não esgotou as suas possibilidades simplesmente na formação de um Estado nacional, mas representa uma comunidade independente que vai além de tais limites»⁶⁴.

Socialist Law or: Was there a Constitutional Theory of National Socialism?, cit., pp. 36 e 37; Carl Schmitt, *La science allemande du droit dans sa lutte contre l'esprit juif* (1936), em *Cités*, nº 14, 2003, pp. 173-180.

⁶² Reinhard Höhn, *Staat und Rechtsgemeinschaft*, em *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, vol. 95, n.º. 4., 1935, p. 676. No discurso constitucional nacional-socialista, tal perspectiva comunitária não implicaria desconhecer «o valor da personalidade»: «[A]o contrário, na política, na arte e na vida económica, ele reclama personalidades fortes e livres», salientaria, por exemplo, Ulrich Scheuner, *Peuple, État, Droit et Doctrine Nationale-Socialiste*, cit., p. 50.

⁶³ E. Forsthoff, *Der totale Staat*, Hanseatische Verlagsanstalt, Hambourg, 1933, p. 42 (*apud* Olivier Jouanjan, *Justifier L'injustifiable*, cit., p. 137).

⁶⁴ Ernst Rudolf Huber, *Verfassungsrecht des grossdeutschen Reiches*, op. cit., p. 158.



Daí a adopção das seguintes ideias-força: reunião de todos os alemães num mesmo ente político – a constituição em 1938, com o fim da Áustria como Estado Independente, de um *Reich* Grande-Alemão seria disso parte e parcela maior; constituição de um futuro *Reich* Germânico (Hitler *dixit*) que deveria integrar o que se entendia constituírem populações objectivamente pertencentes ao *Volk* (Holanda; Noruega), tudo sob liderança do seu núcleo original e maximamente consciente sedado na Alemanha; expansão do alemão para um novo «espaço vital» imperial⁶⁵.

Emergirá mesmo, também a título de derivação da ideia de *Reich*, um pensamento sobre a ordem internacional e o direito internacional (e também sobre uma Europa alemã), designadamente: a teoria dos Grandes Espaços (*Grossraumlehre*) de um Carl Schmitt, colhendo inspiração na doutrina Monroe e apontando para uma ordem internacional assente na constituição de impérios liderando grandes espaços e mantendo relações entre si assentes num princípio de não intervenção em esfera alheia; e uma teoria do espaço vital (*Lebensraum*), de inspiração haushoferiana, sustentando o direito da nação à conquista do território necessário para satisfazer as necessidades da sua população (teoria com impacto maior na grande estratégia nacional-socialista de expansão a leste e não sem relação com o racismo nacional-socialista)⁶⁶.

Comunidade política e cristianismo

O regime adoptou inicialmente o cristianismo como *ethos* (de formação) nacional-estatal, tendo procurado cooptar as confissões cristãs no estabelecimento de cima para baixo de um consenso nacional. Em 23 de Março de 1933, o Chanceler Hitler declararia ao *Reichstag*:

«[O] Governo Nacional considera as duas confissões cristãs factores essenciais para a manutenção da nossa personalidade étnica. (...) Mas ao mesmo tempo o Governo espera que a tarefa de reconstrução nacional e moral a que se propôs seja devidamente apreciada. (...) O único objectivo do Governo é garantir uma sincera colaboração entre Igreja e Estado. A luta empreendida pelo Governo contra o materialismo e o esforço para criar uma verdadeira comunidade nacional servem ao mesmo tempo os interesses da nação alemã e os da religião cristã»⁶⁷.

Num tal quadro, apontando-se para uma paz civil estatal-nacional e não sem memória da *Kulturkampf* bismarckiana, seria celebrada, a 29 Julho de 1933, uma concordata com

⁶⁵ Ver: *Hitler's Table Talk, 1941-1944: His Private Conversations*, cit., pp. 401 e ss.; Reinhard Höhn, *Reich, Sphere of influence, Great power*, em Arthur J. Jacobson, Bernhard Schlink (eds.), *Weimar A Jurisprudence of Crisis*, cit., pp. 332 e 333.

⁶⁶ Sobre estas temáticas, ver, por exemplo, os seguintes artigos em Christian Joerges/Navraj Singh Ghaleigh (eds.), *Darker Legacies of Law in Europe*, cit.: Ingo J Hueck, 'Spheres of Influence' and 'Völkisch' Legal Thought: Reinhard Höhn's Notion of Europe, pp. 71 a 85; John P McCormick, *Carl Schmitt's Europe: Cultural, Imperial and Spatial, Proposals for European Integration, 1923-1955*, pp. 133 a 141; Christian Joerges, *Europe a Großraum? Shifting Legal Conceptualisations of the Integration Project*, pp. 167 a 191.

⁶⁷ Cesare Santoro, *Hitler Germany, as seen by a foreigner*, cit., p. 36.



a Igreja Católica⁶⁸. Patrocinar-se-ia, durante um certo período de tempo, uma tentativa de estabelecer uma Igreja protestante do *Reich*⁶⁹.

Estava também em causa um movimento de enquadramento do universo simbólico cristão na mundividência nacional-socialista, de acordo com ideia segundo a qual a ordem deveria dar corpo a um conceito de «cristianismo positivo», a um cristianismo em moldes nacionais-socialistas. No seu ponto 24.º, o Programa do Partido Nacional Socialista havia já consagrado um tal conceito:

«[O] partido, enquanto tal, sustenta o ponto de vista de um cristianismo positivo, sem ligação confessional a uma crença determinada. O partido combate o espírito judeu-materialista em nós e fora de nós»⁷⁰.

Numa parte da galáxia nacional-socialista, campearia um «sincretismo racista que arianizava e germanizava Cristo e Deus» (E. Gentile)⁷¹.

Um sector da classe governativa favoreceria mesmo explicitamente a substituição do cristianismo por um novo *mythos* alemão (Alfred Rosenberg, Heinrich Himmler)⁷². Hitler distanciar-se-ia explicitamente de um tal projecto, negando publicamente (em 1938, por exemplo) uma interpretação do nacional-socialismo como movimento cúltico místico, apresentando-o tão-só como movimento portador de uma filosofia política *völkisch* de natureza racista⁷³.

O *Führer* permaneceria ainda estritamente – liberalmente... – ligado à “clareza” da divisão entre o domínio do Estado e o domínio espiritual das igrejas. Em 1942, Hitler teorizava assim sobre o espaço próprio dos representantes das igrejas na vida da comunidade alemã:

«[E]nquanto se preocuparem com os seus problemas religiosos, o Estado não se preocupa com eles. Mas, assim que tentem, por

⁶⁸ O texto da concordata pode ser visto em *The Persecution of the Catholic Church in the Third Reich, facts and documents translated from the German*, Burns Oates, 1940, pp. 516 a 522.

⁶⁹ «O *Führer* não só desistiu do plano de criação de uma Igreja Imperial que já tinha sido prosseguido, ele agora rejeita o plano inteiramente», assinalaria Rudolf Hess a Hermann Göring em 18 de Abril 1940. Vide Hans Mommsen, *National Socialism as a political religion*, em Hans Maier e Michael Schäfer (ed.), *Totalitarianism and Political Religions: Concepts for the comparison of dictatorships, Volume II*, Routledge, London/New York, 2007, p. 158 e p. 162, nota 18.

⁷⁰ Sobre o «cristianismo positivo» nacional-socialista, Richard Steigmann-Gall, *The Nazis 'Positive Christianity': a Variety of 'Clerical Fascism'?*, em *Totalitarian Movements and Political Religions*, vol. 8 n.º 2, 2007, pp 315 a 327; cfr., também do mesmo autor, *The Holy Reich, Nazi conceptions of Christianity, 1919-1945*, Cambridge University Press, Cambridge New York, 2003.

⁷¹ Emilio Gentile, *New idols: Catholicism in the face of Fascist totalitarianism*, em *Journal of Modern Italian Studies*, vol 11, n.º 2, 2006, p. 148. Karla Poewe, *New Religions and the Nazis*, New York/London, Routledge, 2006; Karla Poewe e Irving Hexham, *The Völkisch Modernist Beginnings of National Socialism: Its Intrusion into the Church and Its Antisemitic Consequence*, em *Religion Compass*, vol. 3, n.º 4, 2009, pp. 676–696; Doris L. Bergen, *Twisted Cross: The German Christian Movement in the Third Reich*, University of North Carolina Press, Press, Chapel Hill, 1996.

⁷² Roger Eatwell, *Reflections on Fascism and Religion*, em *Totalitarian Movements and Political Religions*, vol 4.º, n.º 3, 2003, p. 157. Sobre o tema da genealogia ocultista-pagã do Nacional-Socialismo, ver Nicholas Goodrick-Clarke, *Raízes Ocultistas do Nazismo, cultos secretos arianos e sua influência na ideologia nazi*, 1ª ed. Portuguesa, Terramar, 2002.

⁷³ Emilio Gentile, *New idols: Catholicism in the face of Fascist totalitarianism*, cit., p. 148.



qualquer meio – por Cartas, Encíclicas, ou outros –, arrogar-se direitos que pertencem ao Estado apenas, forçá-los-emos a regressar à sua específica actividade espiritual, pastoral. Não têm nenhum título para criticar a moral de um Estado. Pela moral do Estado Alemão e do povo alemão, os dirigentes do Estado alemão serão responsáveis»⁷⁴.

Também à maneira dos liberais do século dezanove, o *Führer* esperaria mesmo, não sem um resíduo deísta, que o progresso da ciência e da sua eficácia social viesse a significar o desaparecimento gradual do cristianismo⁷⁵.

Seja como for, e decisivamente, pela intensidade valorativa posta no *quid* que determinou como supremo bem e pela abrangência mesma da sua Ideia, era insita à ordem nacional-socialista a possibilidade ou a virtualidade de um *ethos* comunitário substituir o cristianismo como paradigma existencial, como gramática da existência colectiva. Um observador exterior do “sistema” nacional-socialista notaria:

«[N]ão é que o movimento nazi seja anti-religioso. O perigo é antes o de ter uma religião própria que não é a da ortodoxia cristã. Esta religião não tem o carácter dogmático do credo comunista, é uma coisa fluida e incoerente que se expressa em diferentes formas. Há o neo-paganismo do elemento pan-germânico extremo, há o cristianismo arianizado e nacionalizado dos cristãos alemães, e há o idealismo racial e nacionalista que é característica do movimento como um todo, e que, se é não religioso em sentido estrito, tende a desenvolver uma mitologia e uma ética próprias que podem facilmente tomar o lugar da teologia cristã e da ética cristã»⁷⁶.

Eis dois exemplos desta última realidade essencial: «Uma vez que lhe atribuímos existência eterna, o *Volk* é a encarnação do valor. As Religiões só têm valor se servirem para preservar a substância viva da humanidade», afirmaria Hitler (1937, no Congresso do Partido Nacional-Socialista)⁷⁷; segundo Hans Frank:

«Para nós Nacionais-Socialistas o povo é por si mesmo um ordenamento primário, dado por Deus. O Jus Divinum das Igrejas, enquanto direito divino originário, é em si uma errónea aplicação do conceito de direito. Mais clara é a formulação do complexo das leis

⁷⁴ Apud Emilio Gentile, *New idols: Catholicism in the face of Fascist totalitarianism*, cit., p. 147.

⁷⁵ Sobre estas dimensões do pensamento do *Führer*, ver Eric Voegelin em *Hitler and The Germans, the collected works of Eric Voegelin volume 31*, cit., pp. 121 a 129 e Roger Eatwell, *Reflections on Fascism and Religion*, cit..

⁷⁶ Referimo-nos ao historiador Christopher Dawson – vide Christopher Dawson, *Religion and the Totalitarian State*, em *The Criterion*, vol. 14, n.º 54, 1934, p. 8.

⁷⁷ Apud Ernst Fraenkel, *The Dual State*, cit., p. 120.



naturais, enquanto possam tocar a vida comum de um povo, aquele direito que a natureza ensina»⁷⁸.

Contra um tal pano de fundo, para além de dimensões “pragmáticas”, se entende também os conflitos que se fizeram sentir com a Igreja Católica; a rede de organizações católicas foi quase completamente desarticulada, com supressão progressiva das escolas, das instituições e da imprensa católicas, a que acresceu uma difamação sistemática dos princípios e das instituições da Igreja⁷⁹. Em 1937, a encíclica *Mit brennender Sorge* de Pio XI, ainda que condenando aspectos centrais da concepção de ordem associada ao regime nacional-socialista e não directamente um regime, parecia responder, em última análise, à cristalização de um novo absoluto secular abrangente:

«Se a raça ou o povo, se o Estado ou alguma das suas emanações, se os representantes do poder estatal ou outros elementos fundamentais da sociedade humana possuem, na ordem natural, um lugar digno de respeito, quem, contudo, os desprende desta escala de valores terrenos, elevando-os à categoria de suprema norma de tudo, mesmo dos valores religiosos, divinizando-os com culto idolátrico, perverte e falsifica a ordem criada e imposta por Deus, está longe da verdadeira fé em Deus e de uma concepção da vida conforme a ela»⁸⁰.

Em tempos de nacional-socialismo em guerra total, nas célebres «conversas à mesa», Hitler não deixaria de esclarecer:

«Quando o nacional-socialismo tiver governado o tempo suficiente, já não será ser possível conceber uma forma de vida diferente da nossa. No longo prazo, o nacional-socialismo e a religião não mais poderão coexistir»⁸¹.

⁷⁸ A ideia de que «o povo era por si mesmo um ordenamento primário dado por Deus» era depois interpretada de acordo com uma interpretação racista do natural-popular. Ver Hans Frank, *Fondamento Giuridico dello Stato Nazionalsocialista*, cit. pp. 24 e 25 (*maxime* nota 9).

⁷⁹ Uma notória disputa simbólica entre o crucifixo e o retrato de Hitler nas escolas da Baviera de 1937 a 1941 seria parte e parcela de um tal cenário conflitual (por imposição “de baixo para cima”, e em tempo de guerra, a proibição da exibição do crucifixo em escolas públicas seria levantada em 1941). Sobre as relações entre o Reich alemão e a Igreja Católica, ver Guenter Lewy, *The Catholic Church and Nazi Germany*, 2.^a ed., Da Capo Press, Boulder, Colo, 2001.

⁸⁰ Vide: http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_14031937_mit-brennender-sorge_it.html). Heinz-Albert Raem, *Pius XI und der Nationalsozialismus. Die Enzyklika "Mit brennender Sorge" vom 14 März 1937*, Schöningh, Paderborn, 1979.

⁸¹ Os considerandos que se seguiam a uma tal afirmação eram também significativos: «É uma simples questão de honestidade, à qual tudo finalmente se resume. Em Inglaterra, o estatuto do indivíduo no que respeita à Igreja é governado por considerações de Estado. Nos Estados Unidos, é tudo puramente uma questão de conformismo. A qualidade especial do Povo Alemão é a paciência; e é o único dos povos capaz de realizar uma revolução neste domínio. Poderia fazê-lo, mesmo que tão-só pela razão de que apenas o Povo Alemão fez da lei moral o princípio que rege a sua acção. O golpe mais pesado que já atingiu a humanidade foi a vinda do cristianismo. (...)». Cfr. *Hitler's Table Talk, 1941-1944: His Private Conversations*, cit., p. 6-7 (15 Julho de 1941).



Num tal quadro, se entenderá outrossim a desvinculação/descomprometimento do regime nacional-socialista em relação às fontes e ao *ethos* mais infra-estrutural da ordem concreta da sociedade onde emergiu.

Conclusões

Parece resultar evidente do atrás exposto que o regime nacional-socialista se caracterizou por ter identificado a comunidade política – uma comunidade política racialmente determinada e elevada a Absoluto – com uma personalidade histórica empírica tida como personalidade eminentemente comunitária. As seguintes afirmações de Martin Heidegger, contidas num apelo aos estudantes alemães de 3 de Novembro de 1933, talvez traduzam a substância última da ordem nacional-socialista:

«[E]studantes Alemães! A Revolução Nacional-Socialista traz uma completa reviravolta à nossa vida alemã. Não deixem que dogmas e "ideias" sejam as regras do vosso ser. O Führer ele próprio e só ele é a realidade, presente e futura, do Povo Alemão e a sua lei»⁸².

Quanto ao *Reich* Nacional-Socialista, talvez se deva falar numa formação constitucional, em última análise, sem paralelo na modernidade política⁸³.

Tal como nos regimes do entre-guerras habitualmente classificados como «regimes não-democráticos de direita» em geral, também no caso alemão, é certo, a Comunidade política considerada em si e por si foi elevada a referente primeiro e último de construção de ordem (igualmente se tomando o religioso-tradicional como parte e parcela do nacional). Tal como em alguns desses regimes, máxime no fascismo italiano, a comunidade política pôde também ser nele interpretada como *Absolutum* abrangente. A fórmula constitucional nacional-socialista não pode, porém, ser essencialmente assimilada a um tal quadro "genérico" e "sub-genérico": dele se destaca, sobretudo e de modo eminentemente singular e *sui generis*, pela sua construção da ordem constitucional por referência a uma comunidade política concretamente absolutizada em termos da sua personificação numa figura humana, num "indivíduo-comunidade" ⁸⁴. Ao longo do

⁸² Martin Heidegger, *Political Texts* (1933-1934), em Richard Wolin (ed.), *The Heidegger Controversy: A Critical Reader*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, e London, England, 1993, pp. 46 e 47.

⁸³ A ideia de que a personificação da comunidade política num indivíduo-comunidade constitui dimensão nuclear, senão mesmo a dimensão central, do regime nacional-socialista pode encontrar-se nos escritos de alguns autores, embora não raro se aponte o caso nacional-socialista com um caso, entre outros, em que um tal fenómeno de "encarnação comunitária" se verifica superlativamente ou por excelência. Veja-se, por exemplo: Klaus Vondung, *National Socialism as a Political Religion: Potentials and Limits of an Analytical Concept*, cit., pp. 587-95; Marcel Gauchet, *À l'épreuve des totalitarismes, L'avènement de la Démocratie III*, Bibliothèque des sciences humaines, Gallimard, Paris, 2010, pp. 464 e ss. Cfr. também os pioneiros escritos de Claude Lefort (primacialmente focados no estalinismo, mas referindo-se também ao nacional-socialismo e ao fascismo) sobre a figura do «Egocrata» como figura característica do totalitarismo: Claude Lefort, *la logique totalitaire e l'image du corps et le totalitarisme*, em Claude Lefort, *L'invention démocratique: les limites de la domination totalitaire*, Fayard, Paris, 1981, pp. 85 a 106 e pp. 159 a 176, respectivamente.

⁸⁴ Sobre as realidades constitucionais referidas no corpo do texto, ver: Pedro Velez, *Das Constituições dos Regimes Nacionalistas do Entre-guerras*, ICS, Lisboa, 2016 e Pedro Velez, *Sobre a ordem constitucional no/do fascismo italiano*, cit., pp. 69-96. Eis as várias decisões constitucionais fundamentais (ou constituições materiais) que nelas concretamente reconhecemos: (i) elevação da comunidade política a Absoluto (fascismo italiano); (ii) designação da comunidade política como Bem Proeminente, mas não claramente como princípio exclusivo de ordem (diversos projectos de ordem articulados



vinténio fascista cristaliza um Estado quintessencialmente “mono-árquico”, é certo, mas não propriamente uma doutrina constitucional similar à doutrina alemã do *Führerstaat*. Ao contrário do sucedido na Alemanha Hitleriana, o constitucional não aí identificado com a autoridade originária de uma pessoa comunitária⁸⁵.

A distância em relação à tradição liberal-constitucionalista terá sido aqui máxima – pelo menos à superfície (dada uma certa permanência última da categoria do indivíduo, com a sua “transferência” para um plano comunitário – para uma comunidade política postulada como macro-indivíduo e para o indivíduo-comunidade). Algo de idêntico poderia ser dito, sem qualificação, em relação a uma certa tradição político-constitucional cristã de vinculação do poder político a um direito a ele anterior e superior. Esteve em causa uma claríssima manifestação de «religião política», de evocação de um Bem Absoluto canalizando toda a autoridade axiológico-normativa para a ordem e/ou o poder políticos.

A experiência constitucional Nacional-Socialista como que reeditou o paradigma dos Governantes Divinos, paradigma constitucional de origem pré-cristã ou pré-judaico-cristã, reactivado no final da idade média, princípios da idade moderna, com as teorias do direito divino dos Reis (padrão teológico-político nos termos do qual um centro “soberano” instancia (e difunde) o poder/a vontade divina)⁸⁶. A tal não terá sido estranho o começo da articulação do Estado-Nação alemão num tempo pós-cristão e pós-idealista⁸⁷. O lastro milenarista/messiânico/apocalíptico da sociedade alemã, porventura reactivado na conjuntura hiperdisruptiva weimariana, terá sido também sua condição de possibilidade⁸⁸.

“constitucionalisticamente”, máxime por via da emanção de novas constituições escritas – como na Polónia, na Estónia e na Lituânia, etc...); (iii) vontade de uma ordem estatal-nacional monista de identidade católica (Espanha sob Primo de Rivera; primeiro franquismo); (iv) definição de uma ortodoxia pública de radicação cristã, na qual o cristianismo se inscreve não mais do que como elemento nacional-civil (Hungria restaurada por Horthy; o «Estado Francês»); (v) concepção de uma comunidade política etnocêntrica como *nec plus ultra* exclusivo e incondicional (absorvendo em si o religioso-tradicional local) («Estado Independente Croata», ao «Estado Nacional-Legionário» romeno, por ex.); (vi) elevação da comunidade política a Bem Supremo, mas com submissão da mesma a “uma invariante moral” concretamente cristã-católica (franquismo cristalizado, em primeira linha; no «Estado Austríaco» e Estado Novo português).

⁸⁵ Ver, de novo, Pedro Velez, *Sobre a ordem constitucional no/do fascismo italiano*, cit.

⁸⁶ Sob o paradigma dos Reis-Divindades ver: Eric Voegelin, *The Collected Works of Eric Voegelin Volume 14: Order and History Volume I, Israel And Revelation*, University of Missouri Press, Columbia/London, 2001, primeira parte («*The Cosmological Order of the Ancient Near East*»). Sobre esse paradigma e a sua “repetição” nos começos da modernidade, ver Francis Oakley, *Kingship: The Politics of Enchantment*, Blackwell, Malden, MA/Oxford, 2006, pp. 108 e ss, e Catherine Pickstock, *After writing: on the liturgical consummation of philosophy*, Blackwell, Oxford, 1998.

⁸⁷ Vide Eric Voegelin, *Race and State (1935)*, em Eric Voegelin, *Published Essays 1934–1939, The Collected Works of Eric Voegelin Volume 9*, University of Missouri Press, Columbia/London, 2001, pp. 40 a 53; Eric Voegelin, *The Growth of the Race Idea*, cit.

⁸⁸ Vide Norman Cohn, *The Pursuit of the Millennium: Revolutionary Millenarians and Mystical Anarchists of the Middle Ages, revised and expanded*, Oxford University Press, Oxford/London/New York 1970; Klaus Vondung, *The Apocalypse in Germany*, vers. inglesa, University of Missouri Press, Columbia, MO, 2000.