

Vol. 8, nº 2 (Novembro 2017-Abril 2018) - DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.8.2>

Artigos

Vítor Manuel Ramon Fernandes - *Passado, presente e futuro da 'Responsabilidade de Proteger': um percurso atribulado* - pp 1-14 - DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.8.2.1>

Domingos Martins Vaz e Liliana Reis - *Das cidades-estado às cidades-globais: o papel das cidades na governança global* - pp 15-31 - DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.8.2.2>

António Horta Fernandes - *A Guerra Subversiva lida a partir da Escola Estratégica Portuguesa e da experiência portuguesa nas guerras coloniais em África* - pp 32-41 - DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.8.2.3>

Hüseyin Bagci e Serdar Erdurmaz - *A política de expansão da Líbia e da Turquia em África* - pp 42-57 - DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.8.2.4>

Isaac Cruz Gutiérrez e José G. Vargas-Hernández - *Relações bilaterais entre os Estados Unidos Mexicanos e a União Europeia. Um estudo de caso sobre o programa Erasmus Mundus e o seu impacto nos estudantes mexicanos* - pp 58-74 - DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.8.2.5>

Artem Patalakh - *A Promoção dos direitos LGBTI no estrangeiro: uma visão geral das experiências da UE e dos EUA* - pp 75-94 - DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.8.2.6>

Francisco Rui Cádima - *Media, Diversidade e Globalização na Era Digital* - pp 95-108 - DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.8.2.7>

Belén Casas-Mas - *A relação entre movimentos sociais, as TIC e a mudança social de acordo com a comunidade científica* - pp 109-131 - DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.8.2.8>

Notas

Stefania Capogna - *Comunicação para a educação. De professor a facilitador nos processos de aprendizagem e descoberta* - pp 132-137 - DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.8.2.01>

PASSADO, PRESENTE E FUTURO DA 'RESPONSABILIDADE DE PROTEGER': UM PERCURSO ATRIBULADO

Vítor Manuel Ramon Fernandes

vrf@sapo.pt

Professor Auxiliar de Relações Internacionais na Universidade Lusíada de Lisboa (Portugal). Membro e Visiting College Research Associate, Wolfson College, University of Cambridge. Em 2015-16, esteve como Professor Visitante na Universidade de Cambridge, no Department of Politics and International Studies. Doutorado em Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa. Mestre em Economia (University of Kent, Canterbury, Reino Unido) e em Gestão de Empresas (ISCTE-IUL). Licenciado em Economia (Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa). Auditor do Curso de Defesa Nacional do Instituto de Defesa Nacional. Foi Diretor (*Vice President*) no banco J.P. Morgan, inicialmente como economista em Paris, na Divisão de Global Markets e, posteriormente, no Departamento de Corporate Finance em Madrid. Foi Consultor Associado na McKinsey & Co em Lisboa e Administrador de várias empresas, onde se incluem a OGMA – Indústria Aeronáutica de Portugal, SA e a IDD, SA, na área da defesa, e o Diário de Notícias, SA, na área dos *media*. É autor do livro "Paz e Guerra em Raymond Aron: Ontologia e Epistemologia da Ordem Internacional", publicado pelas Edições Instituto da Defesa Nacional em 2016.

Palavras chave

Responsabilidade de Proteger; Intervenção Humanitária; ICISS; CSNU; Soberania

Resumo

O presente artigo pretende rever a temática da 'Responsabilidade de Proteger' em termos do que tem sido a sua evolução desde o ano de 2000 e do que se pode esperar em relação ao seu futuro, tendo em consideração, simultaneamente, a necessidade de proteger populações vítimas de determinado tipo de agressões e a necessidade de preservar a ordem internacional. O artigo analisa também as principais críticas de que esta doutrina tem sido alvo, bem como alguns dos seus impactos na comunidade internacional e, significativamente, algumas das dificuldades que têm surgido no seu desenvolvimento, num processo que tem sido controverso e atribulado. São analisados alguns dos principais riscos e incertezas que pesam sobre o seu futuro, particularmente considerando que um conjunto de países emergentes discordantes da ordem liberal ocidental pretende ter uma participação mais ativa nos assuntos internacionais. O argumento fundamental é que, o futuro desta doutrina deverá continuar a ser conturbado e repleto de incertezas, e que para que ocorra uma evolução favorável será necessário que, por um lado, exista uma cooperação multilateral genuína por parte dos membros do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, por forma a acautelar as alterações que se estão a operar na ordem internacional e, por outro, os Estados considerem este tipo de crimes como uma questão essencial de segurança internacional e como uma parte integrante dos seus interesses.

Como citar este artigo

Fernandes, Vítor Manuel Ramon (2017). "Passado, presente e futuro da 'responsabilidade de proteger?': um percurso atribulado". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 8, N.º 2, Novembro 2017-Abril 2018. Consultado [online] em data da última consulta, DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.8.2.1>

Artigo recebido em 29 de Maio de 2017 e aceite para publicação em 3 de Setembro de 2017





PASSADO, PRESENTE E FUTURO DA 'RESPONSABILIDADE DE PROTEGER': UM PERCURSO ATRIBULADO

Vitor Manuel Ramon Fernandes

Introdução

Apesar dos inúmeros exemplos de violência atroz contra populações inocentes é com toda a probabilidade durante os anos noventa, com o genocídio no Ruanda ocorrido em 1994 e com os cerca de 8.000 Bósnios mortos em Srebrenica em 1995, que a comunidade internacional, de uma forma alargada e atenta, toma verdadeiramente consciência da necessidade de debater o tema da intervenção humanitária.¹ A estas ocorrências acresce a intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em março de 1999 com um bombardeamento na antiga República Jugoslava para proteger a população albanesa no Kosovo de ser alvo de uma limpeza étnica. Na altura, a intervenção da OTAN foi considerada "legítima mas ilegal".² Legítima, pela sua necessidade tendo em consideração os horrores cometidos e, nesse sentido, justificada num plano moral, mas ilegal na medida em que o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) não a tinha autorizado e, conseqüentemente, consistiu numa violação do Direito Internacional. Estes acontecimentos inspiraram o debate sobre o interesse de clarificar todo um conjunto de questões relativas à necessidade de intervir em determinadas situações específicas, o que se veio a consubstanciar na doutrina da 'Responsabilidade de Proteger' (RdP)³, mas de forma a permitir ultrapassar toda a controvérsia em redor da problemática da intervenção humanitária (Holzgrefe e Keohane, 2003; Welsh, 2006). O debate tem envolvido os Estados que argumentam em favor de intervenção para terminar com determinado tipo de conflitos e outros que bloqueiam esse tipo de ação através de argumentos políticos e legais, relacionados com o respeito pela soberania dos Estados. É significativo o facto de se ter alterado a linguagem de forma a procurar um afastamento da noção de 'direito de intervir' passando a fazer-se referência a uma 'responsabilidade de proteger'.⁴

¹ No presente texto, utiliza-se a expressão "Intervenção humanitária" fazendo referência essencialmente "[...] à ameaça ou ao uso de força transfronteiriço, por um Estado (ou grupo de Estados), com o objetivo de prevenir ou de por termo a violações disseminadas e graves dos direitos humanos fundamentais de indivíduos que não os seus cidadãos e sem a autorização do Estado em cujo território a força está a ser aplicada" (Holzgrefe, J. L. e R. Keohane (eds.), 2003: 18). No original, "[...] the threat or use of force across state borders by a state (or group of states) aiming at preventing or ending widespread and grave violations of the fundamental rights of individuals other than its own citizens, without the permission of the state within whose territory force is applied". Assim definida, intervenção humanitária é um ato coercivo de proteção através do uso da força com a intenção de proteger direitos fundamentais.

² No original, "illegal but legitimate". Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned, Oxford University Press, 2000: 4.

³ No original em inglês, a sigla utilizada é, normalmente, R2P ou RtoP.

⁴ A interpretação do conceito de soberania em termos de responsabilidade e, conseqüentemente, da formulação 'responsabilidade de proteger' foi inicialmente proposta por Francis Deng (1993, 1995), tendo servido de inspiração para o relatório produzido mais tarde pelo International Commission on Intervention



O objetivo deste artigo é analisar a evolução da RdP no sentido de se entender até que ponto se pode esperar que, para prevenir ou evitar este tipo de crimes e atrocidades, “a nova norma da ‘responsabilidade de proteger’ demonstrará ser a solução” (Evans, 2008: 11)⁵. São analisados alguns dos impactos desta doutrina na comunidade internacional e apontam-se alguns riscos e incertezas que pesam sobre o seu futuro. O argumento fundamental é que, tendo em consideração as diferentes visões relativamente à ordem internacional e que se têm vindo a acentuar, o desenvolvimento da RdP está repleta de incertezas. Assim sendo, só através de uma cooperação multilateral genuína por parte dos membros do CSNU e com os Estados a considerarem este tipo de crimes como uma questão essencial da segurança internacional, é que será possível fazer progredir a doutrina da RdP, particularmente em termos da sua implementação.

O ponto de partida com o relatório do ICISS⁶

Na 54ª sessão da Assembleia Geral da ONU em 1999, Kofi Annan, então Secretário-Geral da organização, lançou o desafio para que fosse encontrado um consenso relativamente à questão da intervenção humanitária dando lugar à criação do ICISS em setembro de 2000 com o apoio do governo do Canadá. O relatório terminado em dezembro de 2001, descreve o mecanismo de intervenção previsto em casos de determinadas agressões, muito especificamente, crimes de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica. Para além disso, detalha várias responsabilidades associadas separando-as em ‘responsabilidade de prevenir’, ‘responsabilidade de reagir’ e ‘responsabilidade de reconstruir’.⁷ O conceito que subjaz a estas responsabilidades é o da ‘segurança humana’ e tem por base o princípio de que a intervenção, inclusive militar, apenas é legítima quando ocorram, ou estejam na eminência óbvia de ocorrer, determinados crimes em que o Estado em causa não esteja em condições, voluntária ou involuntariamente, de por fim aos mesmos (ICISS, 2001: 15-16).

A intenção prioritária é tentar uma resolução por meios diplomáticos como forma de implementar a RdP evitando uma intervenção de tipo militar (Pattison, 2015: 936) e de ter um órgão – o CSNU – com as responsabilidades de procurar antever potenciais conflitos de forma a evitar determinado tipo de crimes, idealmente sem uma intervenção militar direta, a menos que tal se torne absolutamente inevitável, ou até desejável de maneira a evitar uma escalada da violência. Por essa razão, a ‘responsabilidade de prevenir’ é a mais importante de todas devendo sempre ser levada até à exaustão antes de outras opções serem consideradas (ICISS, 2001: xi). Foi também essencial atenuar a importância da dimensão militar de forma a fazer avançar o debate em termos políticos porque uma concentração excessiva na intervenção teria levantado grandes preocupações por parte de certos países e dado lugar a uma maior oposição às discussões necessárias para atingir consensos.

and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (Ottawa: International Development Research Centre, 2001), apesar de tal não ser explicitamente referido no dito relatório.

⁵ No original, “[...] the new norm of ‘the responsibility to protect’ will prove to be the solution”.

⁶ International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (Ottawa: International Development Research Centre, 2001). Optou-se por deixar o acrónimo no original, mas em português traduzir-se ia como “Comissão Internacional sobre a Intervenção e a Soberania dos Estados”.

⁷ No original, “Responsibility to prevent”, “Responsibility to react” e “Responsibility to rebuild”, respectivamente.



Relativamente à 'responsabilidade de reagir', a principal dificuldade coloca-se na tensão entre o respeito pela soberania dos Estados e a necessidade de intervir. Para as intervenções militares, o relatório estabelece seis princípios baseados na doutrina da Guerra Justa⁸ (ICISS, 2001: 32): 1- Autoridade com legitimidade; 2- Justa causa; 3- Intenção legítima; 4- Último recurso; 5- Proporcionalidade dos meios empregues e 6- Razoáveis perspectivas de sucesso.

No que respeita à 'responsabilidade de reconstruir', é feita referência a uma responsabilidade moral e a uma necessidade de existir um plano estratégico relativo à forma de proceder à reconstrução na fase pós-conflito, mas sem concretizar em matéria de operacionalização (ICISS, 2001: 39-45).

Principais críticas apontadas ao relatório do ICISS e à RdP

Existem fundamentalmente três tipos de críticas: 1) As que consideram que o relatório é excessivo nas suas ambições; 2) As que consideram que, contrariamente, as ambições não vão suficientemente longe; 3) As que criticam o seu carácter vago e ambíguo. No primeiro caso, considera-se que a ordem internacional no Pós Guerra-Fria é muito favorável às ideias liberais do Ocidente, e particularmente aos EUA, que têm sido os países mais favoráveis à intervenção. Esta situação pode conduzir a uma tentativa de legitimação moral de determinadas práticas ocidentais dando lugar "à convergência entre a moralidade e a realpolitik, expressada enquanto 'responsabilidade de proteger' ou 'luta contra o terrorismo'"⁹ (Chandler, 2004: 75). Assim sendo, do que se trata, essencialmente, é de uma diminuição dos direitos de soberania e de jurisdição dando-lhe um sentido mais fácil de aceitar. Como resultado, o domínio destas teses liberais da paz constituiriam mais uma alteração da balança do poder em favor do Ocidente no contexto da ordem internacional do que uma alteração de foco em relação à questão dos direitos de soberania. Por essa razão, Chandler (2004: 64-65) considera que, do que se trata fundamentalmente, é de reformular o 'direito a intervir' numa perspectiva moral e ética que justifica e legitima a intervenção ao mesmo tempo que a torna compatível com a soberania dos Estados. Mas a soberania acaba por se encontrar até diminuída. Nesse âmbito, e apesar de ser um adepto da RdP, Bellamy (2005) não deixa de questionar se a doutrina da RdP não é um novo "Cavalo de Troia" dos Estados mais poderosos. Outros argumentam que a doutrina da RdP possibilita um aproveitamento para determinadas práticas por parte das grandes potências e que o relatório do ICISS "levanta o espectro de um regresso a hábitos colonialistas por parte das maiores potências ocidentais"¹⁰ (Ayoob, 2002: 85). A ideia é que as grandes potências poderiam, ou tenderiam, a intervir em alguns Estados com objetivos próprios de política externa tendo por base argumentos humanitários.

A intervenção em 2003 no Iraque foi considerada por alguns como corroborando estes últimos argumentos. Mas não parece legítimo fazer uma ligação entre a guerra do Iraque e a RdP, porque a justificação para essa intervenção foi a luta contra o terrorismo após os eventos de 11 de setembro de 2001 nos EUA. Para além disso, já tinham ocorrido

⁸ Baseado em St. Agostinho (354-430). Para referências mais recentes ver, designadamente, Lee (2012) e Rengger (2013).

⁹ No original, "[...] the convergence of morality and *Realpolitik*, whether expressed in the 'responsibility to protect' or the 'war against terrorism'".

¹⁰ No original, "[...] raises the spectre of a return to colonial habits and practices on the part of the major Western powers".



várias intervenções anteriormente onde “a retórica do humanitarismo tinha sido usada de forma estridente em situações em que o motivo humanitário era mais fraco”¹¹ (Weiss, 2007: 37). Mas esse conflito pôs a nu algumas das questões mais problemáticas quando se realizam intervenções militares desta natureza, desde logo, no que concerne a forma como é visto nos países de origem o envio de tropas para intervir e todas as consequências que estão associadas à fase pós-conflito militar.

Quem considera que as ambições do relatório não vão suficientemente longe aponta críticas ao facto da questão da intervenção apenas ser considerada em determinados tipos de situações extremas, o que resultou de um compromisso entre aqueles que, respetivamente, tinham uma visão mais abrangente ou restrita sobre intervenção (Weiss, 2004: 139).

Sobre a natureza ambígua e vaga das conclusões do relatório, não parece que seria expectável que um tal relatório pudesse ser absolutamente exaustivo e detalhado. Este não conseguiu articular de uma forma coerente e inovadora as diferentes responsabilidades – prevenir e reconstruir – de forma a retirar o foco sobre a questão da intervenção militar e reduzir a oposição à ideia de RdP. Por outro lado, ao colocar demasiada responsabilidade no CSNU em relação à autorização para intervir acaba por não especificar uma solução para os casos em que possa ocorrer um impasse no seio deste órgão (Bellamy, 2009: 62-63). Para obstar a esse tipo de situações, o CSNU necessitaria de se tornar mais eficiente e de ser reformado tornando essa reforma uma necessidade imperativa para o estabelecimento da RdP e não apenas uma opção (Etzioni, 2006: 80). Uma fraqueza do relatório é a falta de clareza quanto à forma como seria materializada a componente da prevenção (Roberts, 2003: 149). Nesse âmbito, Bellamy (2009: 63) refere que o mesmo pode ser dito sobre a componente da reconstrução, em que Alley (2004: 159) sublinha que nada é mencionado em relação a intervenções nessa matéria por parte de instituições como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

A Cimeira Mundial de 2005¹²

Motivado pela atenção que a intitulada ‘guerra ao terror’ atraiu no seguimento dos atentados de 11 de setembro só em 2004/05 é que o relatório do ICISS começou a ter realmente algum impacto na comunidade internacional, mas sem nunca haver unanimidade por parte dos diferentes países. Países como o Canadá, o Reino Unido e a Alemanha foram grandes apoiantes do relatório enquanto outros, como a Argentina, a Austrália, a Colômbia, a Croácia, a Nova Zelândia, a Noruega, o Perú, a República da Irlanda, o Ruanda, a República da Coreia, a Suécia e a Tanzânia, apenas deram um apoio vago. Os países asiáticos e vários países membros permanentes do CSNU desaprovaram do mesmo relatório. Nesse contexto, merecem relevo as posições da Rússia, mas também da China, motivadas pela perda de poder dos membros permanentes no CSNU, enquanto os EUA se opuseram ao compromisso de terem de comprometer forças militares em situações em que os seus interesses não estejam em causa e decidiram limitar-se a resoluções de condenação (Welsh, 2006: 185).

¹¹ No original, “[...] the rhetoric of humanitarianism had been used most stridently in cases where the humanitarian motive was weakest”.

¹² No original, “2005 World Summit”.



Foi largamente devido aos esforços de Kofi Annan, Secretário-Geral da ONU de 1997 a 2006, e particularmente com a convocação do *High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*¹³ (HLP), que se estabeleceu a RdP como uma 'norma emergente', associada a uma responsabilidade de proteger que deve ser exercida pelo CSNU (United Nations, 2004: parágrafo 203). O relatório do HLP reconhece que existe uma ligação entre responsabilidade e soberania, e apresenta um conjunto de orientações relativas ao uso da força e às responsabilidades da Assembleia Geral das Nações Unidas e, muito particularmente, do CSNU.

Na Cimeira Mundial de 2005 foram apresentadas as recomendações do Secretário-Geral da ONU, enformadas pelo relatório de 2004. O evento marcou um momento essencial relativamente à RdP do ponto de vista normativo porque é nesta reunião da Assembleia Geral da ONU que todos os países aceitaram, de forma unânime, a noção de existir uma responsabilidade de proteger as suas respetivas populações de determinado tipo de agressões. Mas, por forma a obter o consenso desejado e o resultado alcançado, o texto aprovado na Cimeira em 2005 difere substancialmente dos textos anteriores, muito particularmente do relatório do ICISS, sendo muito menos exigente. É apenas através da inclusão dos parágrafos 138 e 139¹⁴, que especificam que cada Estado tem a responsabilidade de proteger as suas respetivas populações mas também, subsidiariamente, a comunidade internacional de acordo com os Capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas, que a temática ganha relevo. Os parágrafos acima referidos demonstram uma vontade comum de agir relativamente aos crimes enunciados, mas o seu carácter é genérico. Não existe nenhuma referência específica para o uso da força no âmbito da ONU e muito menos fora dele, como por exemplo no âmbito de organizações regionais. A natureza do texto é fundamentalmente normativa e ideológica, e o enfoque está na promoção e na assistência aos Estados em relação à implementação de normas de comportamento coerentes com os direitos humanos.

Ocorreram também importantes concessões e simplificações de algumas ideias cruciais para que fosse possível progredir (Bellamy, 2006: 155). É também dessa forma que foi possível incluir a terminologia 'Responsabilidade de Proteger' nos parágrafos 138 e 139 do documento final. Por um lado, o facto de explicitar que qualquer intervenção carece de autorização pelo CSNU implica que o âmbito das intervenções fica bastante restrito e condicionado. Isto, para além de não existir no texto qualquer obrigação de intervenção militar. A argumentação subjacente à doutrina de RdP assenta fundamentalmente numa lógica de não-intervenção fiel aos princípios de respeito da soberania que estão estabelecidos na Carta da ONU. Adicionalmente, os membros permanentes do CSNU não perdem qualquer dos seus privilégios enquanto tal, podendo obstar a uma tal intervenção através do seu poder de veto. Apesar disso, entendeu-se que o mesmo não seria utilizado em casos de emergência humanitária e quando não estão em causa interesses nacionais.¹⁵

A Cimeira de 2005 conseguiu atingir vários dos seus objetivos, mormente, no que respeita à adoção dos princípios subjacentes ao relatório do ICISS, à intervenção por

¹³ United Nations. (2004). Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. A/59/565, December 2, New York. Doravante designado por HLP. Optou-se por deixar o acrónimo no original, mas em português traduzir-se-ia por 'Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças'.

¹⁴ United Nations. (2005). 2005 World Summit Outcome Document: Resolution. A/RES/60/1, October 24, New York.

¹⁵ Importa referir que, apesar de tudo, tal não ficou explícito no texto final da Cimeira Mundial de 2005.



parte de CSNU em determinadas circunstâncias e a restringir o poder de veto dos seus membros permanentes (Bellamy, 2006: 153). Mas houve compromissos entre as várias partes envolvidas que não são desprovidos de consequências e a legitimidade para intervir fora do quadro do CSNU ficou seriamente limitada. Ainda assim, Wheeler (2005: 105) considerou que existem razões para um otimismo comedido em relação à capacidade de se poder evitar casos como ocorreram no Ruanda. Isto é, os países membros do CSNU terão mais dificuldade em ignorar determinadas situações humanitárias embora, a menos que haja vontade política, muitos dos compromissos assumidos serão de pouco efeito. Diferentemente, Weiss (2007: 127) vai ao ponto de considerar que se tratou de um passo atrás “porque a intervenção humanitária tem de ser aprovada pelo CSNU”.¹⁶ Assim sendo, o que a RdP significa realmente é o que está definido como tal na Resolução da Assembleia Geral da ONU nº A/RES/60/1, 24 de Outubro, o que está bastante aquém do que consta no relatório do ICISS de 2001.

O debate em 2009 na Assembleia Geral da ONU e o relatório de Ban Ki-moon

A partir de 2006, vários países fizeram oposição à RdP por diversas razões, designadamente, preocupações com intervenções militares, algumas delas relacionadas com as consequências da invasão do Iraque em 2003 (Bellamy, 2011: 28-33). Daí que, a 15 de Julho de 2008 o Secretário-Geral Ban Ki-moon (2008) tenha fornecido um novo ímpeto à RdP referindo-se a esta como estando assente em três pilares.¹⁷

Após esse discurso e um debate de três dias na Assembleia Geral da ONU, a 23, 24 e 28 de Julho de 2009, onde Ban Ki-moon reforçou a ideia de que a doutrina da RdP tinha sido aceite na Cimeira de 2005 pelos Estados e consiste num compromisso não negociável, é redigido o relatório *Implementing the Responsibility to Protect* em janeiro de 2009 (United Nations, 2009). Este relatório e as suas conclusões não alteram a natureza dos crimes já elencados e não estabelece nenhuma sequência de implementação em relação aos três pilares, nem que um deles é mais importante do que outro (Nações Unidas, 2009: 2). Além disso, baseia-se nos trabalhos anteriores mas é, essencialmente, definido tendo em consideração os parágrafos 138 e 139 resultantes da Cimeira Mundial de 2005 no sentido de reforçar a ideia de que as conclusões dessa Cimeira não são renegociáveis, reforçando assim o que fora acordado anteriormente. Citando Edward Luck, Conselheiro Especial para a RdP do Secretário-Geral da ONU Ban Ki-moon, “para as Nações Unidas e os seus Estados-Membro o princípio da responsabilidade de proteger é o que está contido nos parágrafos 138 e 139 do Relatório Final (da Cimeira Mundial de 2005), nada mais e nada menos”¹⁸ (Bellamy, 2011: 33).

¹⁶ No original, “[...] because humanitarian intervention has to be approved by the Security Council”. A expressão utilizada por Weiss no texto mencionado é que a RdP se transformou em “RdP lite”, isto é numa RdP versão leve. Este comentário vem no seguimento de outras considerações, acima relevadas, em que este autor referia que as ambições da RdP não iam suficientemente longe.

¹⁷ O primeiro dos três refere-se à responsabilidade de proteção dos Estados às suas populações contra os crimes referidos na doutrina da RdP; o segundo à responsabilidade da comunidade internacional de ajudar os Estados a cumprirem essas obrigações de prevenção e proteção, e o terceiro pilar ao compromisso de ação decisiva e em tempo útil de forma consistente com a Carta da ONU. São os três pilares em que se baseia a RdP, de acordo com o Secretário-Geral Ban Ki-moon, enunciados num discurso a 15 de julho de 2008 em Berlim, organizado pela Managing Global Insecurity e a Bertelsmann Foundation. Ver também United Nations (2009).

¹⁸ No original, “[...] for the UN and its Member States the principle of a responsibility to protect is what is contained in paragraphs 138 and 139 of the Outcome Document, nothing more and nothing less”.



Desenvolvimentos recentes da doutrina e prática da RdP

Apesar da atenção que a RdP tem recebido, os desenvolvimentos desde 2005 têm sido problemáticos e acidentados no que concerne a aplicação da doutrina, quer em termos de prevenção quer de reação. Isto apesar de terem existido alguns casos de sucesso, dos quais se salientam os exemplos da Guiné e do Quênia. Mas têm sido mais os casos em que a comunidade internacional não tem intervindo de forma a evitar catástrofes humanitárias e atrocidades, como foi o caso no Darfur e no Sudão. Apesar disso, Bellamy (2015: 182) salienta que “Nos primeiros dez anos, a RdP emergiu como uma norma internacional. À exceção de apenas uma pequena mão-cheia de Estados, todos aceitam que fizeram um compromisso com a RdP e concordam com as suas componentes fundamentais”.¹⁹

O caso mais recente de uma intervenção militar que tem sido objeto de bastante atenção é o da intervenção na Líbia, ocorrida em 2011. Aqui, a comunidade internacional decidiu intervir de uma forma decisiva para por termo a uma escalada de violência contra a população civil. Essa intervenção foi designada durante algum tempo como um caso de sucesso, senão o maior, de aplicação da RdP e um exemplo da eficácia do CSNU em termos de capacidade de decisão nos momentos cruciais.

Concretamente, no seguimento da proposta apresentada pelo Reino Unido, pela França e pelo Líbano, contando também com o apoio da Liga Árabe e da União Africana, a Resolução 1973, relativa a uma intervenção na Líbia, foi aprovada pelo CSNU a 17 de março de 2011 com dez votos a favor e nenhum contra, cinco abstenções, da China, da Rússia, da Índia, da Alemanha e do Brasil. De referir também que, já anteriormente, a 26 de fevereiro de 2011, o CSNU tinha aprovado a Resolução 1970 relativa à situação na Líbia com uma referência ao Tribunal Penal Internacional e impondo um embargo de armas ao regime de Khadafi. No dia 19 de março, iniciaram-se bombardeamentos aéreos pelos EUA mas cujo controlo foi assumido a 31 de março pelas forças da OTAN.²⁰ Estando essa intervenção largamente documentada e analisada (Hehir e Murray, 2013; Hehir e Pattison, 2016), a questão fundamental no presente contexto é que, embora de acordo com o entendimento de vários países que votaram a favor, ou que se abstiveram, os objetivos da Resolução 1973 fossem de proteger a população contra as agressões do regime de Khadafi as forças da OTAN interpretaram o mandato de uma forma bastante mais ampla e acabaram por agir como forças opositoras ao regime líbio, prestando auxílio às forças contrárias ao regime de Trípoli. O resultado final foi a queda do regime líbio a 20 de outubro desse ano, com Khadafi capturado e morto pelas forças da oposição que tinham beneficiado do apoio da OTAN.

A intervenção na Líbia foi considerada por muitos como um excelente exemplo da aplicação da RdP, mas a sua implementação foi controversa sublinhando a necessidade de regras de aplicação mais claras (Thakur, 2013: 61). Mais ainda, é largamente devido à interpretação feita do mandato com a sua implementação através da intervenção da OTAN que se pode explicar a não-intervenção na Síria. Países como a Rússia e a China

¹⁹ No original, “In the first ten years R2P has emerged as an international norm. With only a tiny handful of exceptions, states accept that they have made a commitment to R2P and agree on its fundamental components”.

²⁰ Para uma análise detalhada e crítica em relação à intervenção na Líbia ver, designadamente, Hehir e Murray (2013).



expressaram o seu desacordo com a interpretação feita do mandato para a Líbia e a futuras decisões relativamente a intervenções em 2011 e 2012 na Síria. É também o argumento ideal para os detratores da RdP aproveitarem para tentar descredibilizar a doutrina da RdP dificultando seriamente as possibilidades de ocorrerem intervenções invocadas através de RdP no futuro (Morris, 2013: 1265-1266).

Apesar disto, e quando era um dos membros não-permanentes do CSNU, o Brasil apresentou em 2011 uma nova noção intitulada a "Responsabilidade ao proteger".²¹ O documento reforça a ideia de que as matérias de paz e segurança internacionais são da competência do CSNU e considera necessário melhorar os procedimentos relativos ao controlo pelos responsáveis na matéria. Reforça também a necessidade de prestar mais atenção à utilização de métodos não-coercivos e de haver uma utilização mais judiciosa da força de maneira a não causar mais danos do que benefícios à situação em apreço. Dessa forma, o Brasil pretendeu dar um contributo à doutrina, mas também posicionar-se relativamente ao P5 de uma forma construtiva e sem ser revisionista na medida em que a RWP é complementar à RdP. Mas sendo positivo em termos de promoção do debate não parece ter tido até à data os efeitos esperados em termos de ter conduzido a um avanço substancial da RdP, tendo sido alvo de grandes preocupações e objeções, particularmente em relação à questão do uso da força e seu controlo (Stuenkel, 2016: 9-11). Por isso, tendo estes acontecimentos como pano de fundo, que são críticos, aos quais acresce a situação política internacional atual relativamente às relações entre alguns membros permanentes do CSNU, dificilmente se poderá antecipar uma nova Resolução do CSNU aprovada para uma intervenção no âmbito da RdP. Isto, apesar de o tema não perder atualidade, tal como relevou Seybolt (2008: 1) quando referiu que se "no passado os casos de intervenção militar por razões humanitárias eram considerados como uma aberração na política internacional, presentemente trata-se de uma questão de política externa obrigatória".²²

Que futuro para a RdP?

Recentemente, Bellamy (2015: 161) referia que, "na primeira década, a RdP passou de um conceito controverso e indeterminado a uma norma internacional utilizada quase de forma habitual".²³ Mas a realidade pode muito bem ser outra e a possibilidade de a RdP continuar o seu percurso de forma atribulada é elevada. Se, por um lado, é geralmente aceite que a RdP é a referência atual relativa a discutir e ter em consideração a necessidade de proteger vítimas de determinado tipo de violência e, assim sendo, dificilmente se poderá falar de intervenção humanitária sem ser no âmbito desta moldura, existem várias questões que merecem atenção e poderão criar entraves ao desenvolvimento da RdP. O que ocorreu com a intervenção na Líbia poderá impedir que outras autorizações sejam decididas pelo CSNU, até porque a situação após a intervenção é considerada por muitos como sendo pior em termos da segurança internacional na medida em que a Líbia de Khadafi agia como uma zona de tampão em relação a determinados grupos extremistas mais a sul. Cada vez mais os países prestam mais

²¹ No original, "Responsibility while Protecting", vulgarmente designada por RWP.

²² No original, "Once considered an aberration in international affairs, humanitarian intervention is now a compelling foreign policy issue".

²³ No original, "In the first decade R2P has moved from being a controversial and indeterminate concept seldom utilized by international society to a norm utilized almost habitually".



atenção às consequências de intervenções e, tendo receio das consequências, tenderão a opor-se às mesmas.

Os progressos em termos conceituais e de princípio têm sido consideráveis, e importa salientar que a doutrina da RdP é perfeitamente coerente com a ordem internacional vestefaliana. O facto de os Estados partilharem e seguirem normas e procedimentos mutuamente acordados gera um sentimento de legitimidade e de partilha de princípios comuns que é importante do ponto de vista normativo no relacionamento entre os Estados (Welsh, 2004: 177; Franck, 1990: 24). O ser acordado através de uma organização como a ONU tem também um valor acrescido (Claude, 1966: 374).

No entanto, continua também a existir debate e controvérsia em relação à RdP e à intervenção de uma forma geral. Nesse sentido, o problema não é apenas em relação à sua implementação e operacionalização. A adoção de normas internacionais tem frequentemente subjacente princípios com os quais esses países emergentes, na maior parte divergentes da ordem liberal, não concordam (Newman, 2013: 235-236). Em termos da teoria das Relações Internacionais²⁴, esta questão pode também inscrever-se no contexto do debate entre pluralismo e solidarismo, em relação às potencialidades da sociedade internacional no que respeita à partilha de normas, regras e instituições entre os Estados (Buzan, 2004: 45).²⁵ Este é um debate importante e que, por essa razão, merece destaque. Na sua essência, esta questão revela visões diferentes sobre a ordem internacional. E a ordem internacional está em evolução com a ocorrência de transições de poder, o que poderá também ter consequências importantes para o desenvolvimento e operacionalização da RdP. Importa lembrar também que os EUA nunca estiveram muito recetivos à ideia de terem de comprometer forças militares em intervenções quando os seus interesses não estão em causa. O Congresso norte-americano não declarou guerra oficialmente desde a entrada dos EUA na 2ª Guerra Mundial e os EUA têm tido alguma liberdade em decidir quando empregar força militar em vários países.

É também expectável que, crescentemente, existam tensões na ordem internacional e alterações na balança do poder à medida que determinados países procuram ter uma maior influência nos assuntos internacionais, designadamente, a China, a Rússia e a Índia. O que está em causa é uma necessidade de maior representação e reciprocidade nas decisões, muito particularmente ao nível do CSNU, na medida em que a atual composição desse órgão não reflete princípios de representação, mas resulta fundamentalmente de uma política baseada no poder que foi determinada em 1945 (Keohane, 2006: 60). A China e a Rússia são membros permanentes do CSNU mas, por exemplo, a Índia não é e existem outros países que pretendem ter uma participação mais ativa.

Existe também uma grande preocupação com a seletividade com que é frequentemente implementada a RdP. A esse respeito, os casos abundam sendo particularmente óbvia a

²⁴ São utilizadas maiúsculas por se estar a referir à disciplina académica propriamente dita.

²⁵ Sobre este tema ver também Mayall (2000). Este autor define pluralismo como "[...] a perspetiva de que os Estados, tal como os indivíduos, podem e têm interesses e valores diferentes e, consequentemente, a sociedade internacional encontra-se limitada à criação de um mecanismo que permite que estes coexistam em relativa harmonia" (Mayall, 2000:14). No original "[...] the view that states, like individuals, can and do have differing interests and values, and consequently that international society is limited to the creation of a framework that will allow them to coexist in relative harmony". Da mesma forma, define solidarismo como, "[...] a perspetiva de que a humanidade é apenas uma, e que a tarefa da diplomacia é transformar esta solidariedade de interesses e valores latente, ou imanente, em realidade (Mayall, 2000:14). No original, "[...] the view that humanity is one, and that the task of diplomacy is to translate this latent or immanent solidarity of interests and values into reality".



crise na Costa do Marfim em 2010 e 2011, que opôs as forças do candidato vencedor das eleições presidenciais de 2010, Alassane Ouattara, às de Laurent Gbagbo, anterior presidente derrotado nessas eleições. Apesar da aprovação da Resolução 1975 pelo CSNU²⁶, e de o seu parágrafo preambular 9 condenar a série de violações e abusos do Direito Internacional, juntamente com violência odiosa contra civis, não houve uma intervenção semelhante à da Líbia.²⁷ Muitos países sentem desconforto com esta seletividade de critérios e consideram que, do que se trata verdadeiramente, é das grandes potências ocidentais adquirirem um direito de intervenção de acordo com os seus interesses.

Para além disso, “considerações de carácter humanitário podem ter um papel na motivação para intervir por parte de um governo mas os Estados não utilizarão a força a menos que considerem que estão em causa interesses vitais” (Wheeler, 2000: 30).²⁸ Isto é, mesmo para os países que se sintam na obrigação de intervir, tal estará sempre dependente de interesses nacionais, o que tenderá a causar suspeitas aos demais. E independentemente de se procurar conciliar num quadro geral comum as questões relacionadas com obrigações humanitárias, respeito pela soberania, ordem internacional e utilização da força em termos adequados (Wesley, 2005: 55). A intervenção na Líbia em 2011 é demonstrativa de que as respostas às crises que ocorrem no interior dos Estados estão largamente dependentes, e são determinadas, por interesses geopolíticos (Hehir, 2013: 157-158). O que isto significa, e implica, é que independentemente de todos os outros fatores acima mencionados, para intervirem os Estados necessitam de considerar que os seus interesses estão em jogo, quanto mais não seja por uma questão de segurança internacional.

Conclusão

O percurso de evolução da doutrina da RdP tem sido, no mínimo, atribulado. Mas têm sido alcançados progressos significativos ao longo dos anos. É inegável que os Estados têm diferentes visões da ordem internacional e que muitas delas serão sempre difíceis de compatibilizar. Por isso, tendo por base o que tem sido a evolução da RdP e sem colocar em causa todo o progresso conseguido em termos de direitos humanos, o seu futuro deverá continuar repleto de incertezas. Subsistem várias questões de natureza conceptual e de princípio que são de difícil resolução por razões históricas, e há também que considerar as consequências resultantes da intervenção na Líbia em 2011 e a situação internacional no presente, que em nada favorecem o desenvolvimento da RdP, muito pelo contrário.

As questões que se prendem com os processos de decisão e de controlo nas organizações internacionais, muito particularmente de órgãos como o CSNU, deverão também estar cada vez mais na agenda e com uma importância acrescida. Do que se trata é de acautelar a evolução que se tem vindo a observar na ordem internacional em relação à emergência de um conjunto de países e de transições de poder que necessitam de ser tidas em consideração. Esta questão é particularmente relevante para os países que não

²⁶ A aprovação da Resolução 1975 relativa à Costa do Marfim ocorreu a 30 de março de 2011 e a Resolução 1973 para a Líbia a 17 de março do mesmo ano.

²⁷ Apesar de terem estado forças de manutenção da paz presente no terreno.

²⁸ No original, “[...] humanitarian considerations can play a part in motivating a government to intervene, but states will not use force unless they judge vital interests to be at stake”.



se identificam (ou apenas parcialmente) com os valores liberais ocidentais e que têm demonstrado desacordo em relação ao domínio da RdP pelos países liberais ocidentais.

Assim sendo, para a doutrina ser operacionalizada e implementada será necessária uma cooperação multilateral genuína por parte dos membros do CSNU, muito particularmente dos seus membros permanentes, o que não é fácil. Além disso, estará também, com toda a probabilidade, dependente de os Estados considerarem a preocupação com este tipo de crimes como uma questão essencial de segurança internacional e como uma parte integrante dos seus interesses.

Referências bibliográficas

Alley, R. (2004). *Internal Conflict and the International Community: Wars without End?* Aldershot: Ashgate.

Ayoob, M. (2002). Humanitarian Intervention and State Sovereignty. *The International Journal of Human Rights*, vol. 6(1), pp. 81-102.

Ban Ki-moon. (2008). "Secretary-General Defends, Clarifies 'Responsibility to Protect' at Berlin event on 'Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World'", SG/SM.11182, 25, September.
<http://www.un.org/press/en/2008/sgsm11701.doc.htm>

Bellamy, A. (2005). Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention after Iraq. *Ethics & International Affairs*, vol. 19(2), pp. 31-53.

Bellamy, A. (2006). Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit. *Ethics and International Affairs*, vol. 20(2), pp. 143-169.

Bellamy, A. (2009). *Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities*. London: Polity.

Bellamy, A. (2011). *Global Politics and the Responsibility to Protect: From words to deeds*. Routledge: London e New York.

Bellamy, A. (2015). The Responsibility to Protect Turns Ten. *Ethics and International Affairs*, vol. 29(2), pp. 161-185.

Buzan, B. (2004). *From International Society to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Chandler, D. (2004). The Responsibility to Protect? Imposing the 'Liberal Peace'. *International Peacekeeping*, 11/1, pp. 59-81.

Claude, I. (1966). Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations". *International Organization*, 20(3), pp. 367-379.

Deng, F. M. (1993). *Protecting the Dispossessed: A Challenge for the International Community*. Washington DC: Brookings Institution.

Deng, F. M. (1995). Frontiers of Sovereignty. *Leiden Journal of International Law*, vol. 8(2), pp. 249-286.

Evans, G. (2008). *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*. Washington, DC: Brookings Institution Press.



- Franck, T. (1990). *The Power of Legitimacy among Nations*. Oxford: Oxford University Press.
- Hehir, A. (2013). The Permanence of Inconsistency: Libya, the Security Council, and the Responsibility to Protect. *International Security*, 38(1), pp. 137-159.
- Hehir, A. e R. Murray (eds.) (2013). *Libya, the Responsibility to Protect and the Future of Humanitarian Intervention*. London: Palgrave Macmillan.
- Hehir, A. e J. Pattison (2016). Introduction. *Cooperation and Conflict*, Vol. 51(2), pp. 141-147.
- Holzgrefe, J. L. e R. Keohane (eds.). (2003). *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Independent International Commission on Kosovo. (2000). *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*. Oxford University Press.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). (2001). *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Keohane, R. (2006). The Contingent Legitimacy of Multilateralism. In Edward Newman, Ramesh Thakur and John Tirman (eds.) *Multilateralism under Challenge? Power, International Order, and Structural Change*. Tokyo: UN University Press.
- Lee, S. (2012). *Ethics and War: An Introduction*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayall, J. (2000). *World Politics: Progress and its limits*. Cambridge: Polity.
- Morris, J. (2013). Libya and Syria: R2P and the spectre of the swinging pendulum. *International Affairs*, 89: 5, pp. 1265-1283.
- Newman, E. (2013). R2P: Implications for World Order. *Global Responsibility to Protect*, Vol. 5, No 3, pp. 235-259.
- Pattison, J. (2015). Mapping the Responsibilities to Protect: A Typology of International Duties. *Global Responsibility to Protect*, Vol. 7, No 2, pp. 190-210.
- Rengger, N. (2013). *Just War and International Order: The Uncivil Condition in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roberts, A. (2003). Intervention: One step forward in the search for the impossible. *International Journal of Human Rights*, 7(3), pp. 142-153
- Seybolt, T. (2008). *Humanitarian Military Intervention: The Conditions for Success and Failure*. Oxford: Oxford University Press.
- Stuenkel, O. (2016). Brazil and R2P: A case of agency and norm entrepreneurship in the Global South. *International Relations*, pp. 1-16, DOI: 10.1177/0047117816659594
- Thakur, R. (2013). R2P after Libya and Syria: Engaging Emerging Powers. *The Washington Quarterly*, 36(2), pp. 61-76.
- United Nations. (2004), Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. A/59/565, December 2, New York.
http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf.



United Nations. (2005). *2005 World Summit Outcome Document Resolution*. A/RES/60/1, October 24, New York.
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021752.pdf>

United Nations. (2009). *Implementing the Responsibility to Protect*. A/63/677, January 12, New York.
http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/17thsession/SG_reportA_63_677_en.pdf.

Weiss, T. (2004). The sunset of humanitarian intervention? The responsibility to protect in a unipolar era. *Security Dialogue*, vol. 35, Issue 2, pp. 135-153.

Weiss, T. (2007). *Humanitarian Intervention: Ideas in action*. Cambridge: Polity.

Welsh, J. (2004). Authorizing Humanitarian Intervention. In Richard Price and Mark Zacher (eds.) *The United Nations and Global Security*. London: Palgrave Macmillan.

Welsh, J. (2006). Conclusion: The Evolution of Humanitarian Intervention in International Society. In *Humanitarian Intervention and International Relations*. Oxford: Oxford University Press.

Wesley, M. (2005) Towards a Realist Ethics of Intervention. *Ethics and International Affairs*, 19(2): 55-72.

Wheeler, N. (2000). *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press.

Wheeler, N. (2005). A Victory for Common Humanity? The Responsibility to Protect after the 2005 World Summit. *Journal of International Law and International Relations*, 2/1, pp. 95-105.



DAS CIDADES-ESTADO ÀS CIDADES-GLOBAIS: O PAPEL DAS CIDADES NA GOVERNANÇA GLOBAL

Domingos Martins Vaz

dvaz@ubi.pt

Sociólogo, professor no Departamento de Sociologia da Universidade da Beira Interior (UBI, Portugal) e investigador integrado do CICS.NOVA (Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa). Tem desenvolvido investigação sobre temas urbanos e rurais, mobilidades e desenvolvimento territorial, sobre os quais tem publicado.

Liliana Reis

lilianareis@ubi.pt

Professora auxiliar da Universidade da Beira Interior (UBI, Portugal) e diretora da Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais e do Mestrado em Relações Internacionais da mesma instituição e investigadora do Centro de Investigação em Ciência Política da Universidade do Minho e Universidade de Évora. Licenciada em Relações Internacionais pela Universidade do Minho, mestre em Relações Internacionais e Ciência Política pelo Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa e doutorada em Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade do Minho. Tem desenvolvido investigação sobre a UE e governança global e participado em várias conferências nacionais e internacionais. Recebeu recentemente a menção honrosa do Prémio José Medeiros Ferreira.

Resumo

A governança global alterou a arquitectura institucional e as condições sistémicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, bem como as características do sistema político, a forma de governo e o sistema de intermediação de interesses. Porém, e apesar de ter ultrapassado a dimensão estatal do poder, criou novas dimensões inter-estatais e novas relações entre os poderes, nomeadamente ao nível das cidades. As cidades têm ajudado a resolver problemas comuns de uma forma mais eficiente e eficaz, facilitando o intercâmbio de conhecimentos, a partilha de soluções e recursos, construindo capacidades para implementação e monitorização do progresso no sentido de alcançar metas acordadas colectivamente, numa abordagem *bottom-up*. As cidades têm a virtude de garantirem o contrato social e político mais directo entre as sociedades e a noção de autoridade. Procura-se, pois, reflectir sobre esta governança emergente, menos hierárquica e rígida, para enfrentar os complexos desafios globais como as alterações climáticas e demográficas, taxas de criminalidade crescentes, tecnologia disruptiva e pressões sobre recursos, infra-estruturas e energia. Como interface global/local, as cidades podem assegurar soluções eficazes para os actuais desafios e agir em conjunto, em domínios em que a agenda global está paralisada.

Palavras-chave:

Actores sub-nacionais; Ameaças e riscos; Globalização; Governança multinível; Redes de cidades

Como citar este artigo

Vaz, Domingos Martins; Reis, Liliana (2017). "Das Cidades-Estado às Cidades-Globais: o papel das cidades na governança global". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 8, N.º 2, Novembro 2017-Abril 2018. Consultado [online] em data da última consulta, DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.8.2.2>

Artigo recebido em 7 de Julho de 2017 e aceite para publicação em 11 de Setembro de 2017





DAS CIDADES-ESTADO ÀS CIDADES-GLOBAIS: O PAPEL DAS CIDADES NA GOVERNANÇA GLOBAL

Domingos Martins Vaz
Liliana Reis

1. Introdução

A proporção da população global a viver em cidades tem crescido rapidamente, observando-se, actualmente, maciças concentrações espaciais de pessoas numa escala até agora julgada inconcebível, levando à formação de sistemas urbanos mundiais com rápidos efeitos de transformação nas sociedades e no funcionamento da economia e da política global. Como consequência destas transformações os desafios que se colocam hoje às cidades aproximam-nas, em certas situações, da ideia de “cidades-estados”¹, quer do ponto de vista da concentração de actividades diversas e da inovação, quer de actuação no âmbito de redes e sua relevância na compreensão do fenómeno da governança global.

O artigo analisa e replica o papel das cidades e a descentralização do locus de poder ao nível da governação nacional e internacional, consequência do próprio processo de globalização. A abordagem holística apresentada proporciona uma contribuição para a melhoria da análise dos atuais processos de governança global, enfatizando o papel das cidades como actores com capacidade para gerar respostas aos riscos e ameaças globais (terrorismo, alterações climáticas, criminalidade, entre outras), não ignorando que muitos destes têm génese urbana. Assim, na primeira secção é avaliado o papel das cidades no processo de globalização, a cidade como centro de poder e a globalização enquanto fenómeno multidimensional. Na segunda secção é abordada a formação e o papel das redes de cidades e a questão da *governance*, nomeadamente a dimensão da governação multinível. Na terceira secção, são referenciados os principais desafios e problemas recenseados por entidades internacionais e, que, também defrontam as cidades, perspectivando-se o papel destas como actores sub-nacionais para o enriquecimento e a maturação do processo de governança global. Concluímos que as

¹ A origem do termo é inglesa, data do século XIX e abrange as cidades do mundo greco-romano e da Itália medieval. Ainda que esta concepção de Estado remonte às civilizações pré-clássicas do Crescente Fértil (da Fenícia à Mesopotâmia, nomeadamente na Suméria), atingiu o seu máximo esplendor entre os séculos V e IV a. C., na época da Grécia Clássica, enquanto sistema político constituído por uma cidade independente que exerce soberania sobre um território circundante, atuando como centro político, económico e cultural, destacando-se Atenas, Esparta e Tróia. As necessidades de conquista ou de sobrevivência continuam a ser as hipóteses explicativas para o aparecimento desta forma de organização política nas cidades gregas espalhadas pelo Mediterrâneo (Cidade-estado, 2003-2017). Hoje, a globalização, a descentralização do poder dos Estados e a necessidade local de soluções globais vêm provocando uma alteração no contexto dominado pelos Estados nacionais. A política externa de muitas urbes já não se limita à simples promoção comercial ou cerimónias de gemação. Muitas cidades e regiões assumem-se como atores no âmbito de redes com interesses comuns, e, enquanto atores sub-nacionais, desenvolvem acções paradiplomáticas no cenário internacional.



redes de cidades são uma nova forma de actuação compostas por actores sub-nacionais, antes excluídos do cenário internacional, e representam uma nova realidade mundial com as suas próprias estruturas e modos inovadores de equacionar e interagir no sistema internacional.

2. Cidades e Globalização

2.1 A Cidade como centro de poder

Ao longo da História uma cidade foi sempre um centro de poder. Ela nasce de um processo de sedentarização, e indissociável à sua existência material está a sua existência política. Sede de poder e administração, lugar de produção de mitos e símbolos, como local cerimonial é na cidade que se localizam os templos, onde moram os deuses capazes de garantir o domínio sobre o território (Rolnik, 1994)². Desde a Antiguidade, dos sumérios aos gregos, que o papel das cidades como pontos fulcrais de interesses e decisões vincularam comunidades de cidadãos. Assumiram e equiparam-se com funções de Estado. As cidades gregas de Esparta e Atenas, como unidades políticas, tiveram um papel de relevo no domínio das relações “internacionais”, no âmbito da defesa com a formação de alianças entre cidades-estado, que se vieram a enfrentar na Guerra do Peloponeso.

A cidade é também um dos primeiros grupos sociais aberto “a todos os estranhos”³, ao contrário da aldeia ou do clã, o que provoca efeitos dinâmicos evidentes. Permitiram, e permitem, o encontro, a partilha, a inovação. Daí que ainda hoje sejam identificadas com a «civilização», ou o cosmopolitismo. Na cidade concentram-se não só muitos indivíduos diferentes, como indivíduos provenientes de lugares muito diferentes. O intercâmbio que daqui resulta (a nível de ideias e informações) permite que a cidade seja o fulcro da mudança (Mumford, 1989). Respondem a toda a espécie de anseios, conjugam economia e conhecimento, segurança e poder.

Na História encontramos inúmeros exemplos de transformações germinadas nas urbes, enquanto pontos de encontro, entrepostos, escalas de «muitas e desvairadas gentes», como foi Lisboa, a cidade renascentista e do império de que foi capital.⁴ Ou Florença com o Renascimento e Birmingham com a revolução industrial. As cidades são os motores da produção de conhecimento e do progresso e agentes de protagonismo.

² E hoje, não estão estas características ainda presentes na metrópole contemporânea? Não representam as suas torres brilhantes de vidro e metal os centros de decisão dos destinos de Estados, países, do mundo? Não são os seus *outdoors*, vitrinas e telas de TV os templos dos novos deuses? Parece-nos que nestas metrópoles acentradas (cidades sem centro ou cidades multicentradas) nunca o poder urbano foi tão centralizado, a instantaneidade do computador e da imagem de vídeo suportam sistemas de controlo organizados em estruturas fortemente centralizadas e hierarquizadas, sem que isso implique necessariamente concentração espacial.

³ Para Mumford (1989: 133), a cidade é um dos primeiros grupos sociais aberto “a todos os estranhos”, ao contrário da aldeia ou do clã, o que provoca efeitos dinâmicos como fonte de inovação e do progresso técnico, por contraposição ao campo.

⁴ É assim mostrada como cidade global, multicultural, miscigenada e como um centro comercial do século XVI, na exposição «A Cidade Global», Museu de Arte Antiga. “Esta cidade tinha o mundo cá dentro e andar pela Rua Nova dos Mercadores, que era o centro do comércio, mostra isso mesmo. Não há muitas capitais europeias do Renascimento onde pudéssemos comprar araras, macacos e civetas [africanas], onde houvesse dedais do Ceilão [actual Sri Lanka] para vender, onde a variedade de loiças da China e do Japão fosse tão grande como aqui”, diz Gschwend, que partilha com a historiadora Kate Lowe o comissariado da exposição, Jornal Público, 23 de Fevereiro de 2017.



Pode mesmo admitir-se que, na actual situação de enfraquecimento ou fragilidade dos centros de decisão política tradicionais, como os Estados, outros actores afirmam protagonismo, como é o caso das organizações internacionais, empresas transnacionais, mas também das cidades. O actual panorama internacional favorece o papel das cidades e chega a admitir-se a possibilidade de se caminhar para um sistema de tipo hanseático, face ao que ocorreu na vasta área ribeirinha do Mar Báltico, a partir dos finais da Idade Média, em que, na ausência de um poder político unificador, a gestão dessa zona era assegurada por uma aliança de cidades (Lubeck, Bergen, Hamburgo, Riga...) e por uma liga de mercadores, a Liga Hanseática (Moita, 2017).

Alguma analogia pode ser estabelecida com tal experiência, embora de modo não artificial, dado o peso crescente na governação global das empresas multinacionais e das grandes metrópoles. Mas isso não se explica apenas pela recente emergência de autênticas Cidade-Estado como Hong-Kong e Singapura, nem pela expansão de megacidades que, nos vários continentes, são classificadas de «cidades globais» (Sassen, 1991, 2002, 2005, 2007). Na realidade os poderes locais, sobretudo o das grandes concentrações urbanas, afirmam-se hoje como actores da própria vida internacional e desenvolvem uma intervenção activa que interfere nos processos de globalização actuais. A investigação de âmbito nacional e internacional que tem sido produzida no domínio das Relações Internacionais sobre a centralidade das cidades no actual sistema internacional isso demonstra (Curto *et al*, 2014; Tavares, 2016; Santos, 2017).

A intensidade da urbanização contemporânea tem para isso contribuído, inexoravelmente. Todos os anos segundo o *National Intelligence Council* dos EUA, 65 milhões de pessoas juntam-se à população urbana mundial, o que equivale à edição de mais sete cidades do tamanho de Chicago ou de mais cinco do tamanho de Londres. Esta dinâmica tem na China e na Índia os principais motores (*National Intelligence Council*, 2012). Também a África, nomeadamente a Nigéria, tem dado um grande contributo. Os relatórios da ONU (2014;2017) sobre a urbanização mundial evidenciam bem a força do fluxo migratório. De 1990 até ao ano de 2014, as cidades com mais de 10 milhões de habitantes passaram de 10 para 28, a maioria na Ásia. A maior parte da população mundial vive em áreas urbanas. Calcula-se que, em 2050, mais 2,5 mil milhões de pessoas façam crescer para 66% a população urbana.⁵

Na Europa mais de dois terços da população europeia vivem em áreas urbanas e essa participação continua a crescer.⁶ O desenvolvimento das cidades determinará o futuro desenvolvimento económico, social e territorial da União Europeia.⁷ Isso mesmo está

⁵ Em 1950 menos de um terço (30%) da população mundial vivia em espaços urbanos (Harvey, 2004).

⁶ Na "Europa dos 28", em 2017, 74,5% da população vive em áreas urbanas mas essa participação continua a crescer, embora de modo muito mais moderado. Ao longo da segunda metade do século XX, a população urbana cresceu progressivamente assumindo um papel cada vez maior na estrutura demográfica europeia. Enquanto em 1950 a população europeia rural ainda era maior do que a urbana, actualmente mais de dois terços da população da Europeia vive em áreas urbanas (Eurostat, 2016), embora ocupando apenas um 17% do total do território europeu (PBL, 2016). Nesse sentido, as Nações Unidas têm sublinhado que no cenário do ano de 2050, a Europa terá uma população urbana que rondará os 80% (UN, 2014). O desenvolvimento das cidades determinará o futuro desenvolvimento económico, social e territorial da União Europeia.

⁷ Em vários documentos oficiais, desde 2004, a UE tem enfatizado que as cidades desempenham um papel crucial como motores da economia, como locais de conectividade, criatividade e inovação, e como centros de serviços para os seus arredores. Entre os documentos mais relevantes da ação europeia relativamente ao papel das cidades, destacam-se:

– O Urban Acquis of 2004, o qual reconhece "a importância que a contribuição das cidades poderá ter para o sucesso económico, social e ambiental da Europa";



plasmado nos objectivos da Estratégia Europa 2020 solicitando uma verdadeira parceria com as zonas urbanas europeias, cidades e vilas na sua implementação, continuando a reforçar o apoio público a políticas urbanas sustentáveis em toda a UE.

As grandes cidades emergiram como um lugar estratégico para inúmeros tipos de operações em diferentes áreas temáticas, dado que *"multiple globalization processes assume concrete localized forms, electronic networks intersect with thick environments (whether financial centres or activist meetings"* e *"new subjectivities arise from the encounters of people from all around the world"* (Sassen, 2012). A vinculação entre estas cidades e a globalização torna-se uma evidência. Autores como Dollfus (1998) avançam com a ideia da criação de um *"arquipélago megapolitano mundial"*, formado por conjuntos de cidades que contribuem para dirigir o mundo, sendo isso um dos mais fortes símbolos da globalização aliada à concentração das actividades de inovação e de direcção. Isto porque os novos processos de urbanização se materializam nas tendências recentes de apropriação da cidade por interesses empresariais globais, redefinindo os diferentes territórios e a sua relação com agentes com poder de transformação.

Em muitas geografias, o poder está a mudar dos governos centrais para os governos regionais e locais. É por isso que a política externa de muitas urbes já não se limita à mera promoção comercial ou às cerimónias de geminação. O economista americano Stephen J. Kobrin diz que já há muitas cidades e regiões que começam a sentir-se mais livres dos governos centrais e que "está a nascer uma versão moderna da ordem medieval das cidades-Estado".⁸

Em termos históricos, pode dizer-se que, enquanto o território mais estável nas sociedades tradicionais era em geral fragmentador e excludente em relação a outros grupos culturais mas profundamente integrador e holístico no que se referia ao interior do grupo social, no mundo contemporâneo a globalização territorial é uma necessidade vital para a reprodução do sistema, resultando uma forma de organização territorial, cada vez mais moldada pela mobilidade, pelos fluxos e pelas redes. Uma tendência importante é aquela que propõe a rede como um elemento do território ou como uma das formas do território se apresentar.

2.2 Uma globalização multidimensional

A globalização pode ser sintetizada pela ideia de que muitas realidades locais fazem parte de fenómenos mais latos, com alcance e significado mundiais. Pela noção de que há um complexo de relações sociais a transcenderem os territórios nacionais, ao ponto de aquilo que se passa num dado local ser influenciado por eventos ocorridos a grande distância (Giddens, 2001). O modo de funcionamento global envolve domínios muito díspares, daí

-
- O Acordo de Bristol de 2005 o qual sublinha a importância de comunidades sustentáveis para o maior desenvolvimento da Europa e identificando as características dessas comunidades sustentáveis
 - A Carta de Leipzig sobre as Cidades Europeias Sustentáveis referindo a importância do maior uso integrado do desenvolvimento urbano para as abordagens políticas
 - A Agenda Territorial de 2007 colocando as questões enfrentadas pelas cidades e zonas urbanas no contexto da coesão territorial;
 - A Declaração de Marselha de 2008, solicitando a aplicação dos princípios da Carta de Leipzig através do desenvolvimento de um Quadro de Referência Europeu para as Cidades Sustentáveis;
 - A Declaração de Toledo de 2010, reconhecendo o papel que as zonas urbanas europeias e que as cidades podem desempenhar na consecução do objectivo de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo prosseguido na Estratégia Europa 2020.

⁸ Stephen J. Kobrin citado em A. J. Teixeira (2015: 11).



que se fale em dimensões da globalização no plural, como faz Appadurai (1996) ao sugerir que o mundo actual se caracteriza pela existência de cinco «paisagens fluidas», constituídas por fluxos de indivíduos, media, tecnologia, capital e ideologia. Deste modo, podemos dizer que a principal característica desse novo “arranjo” do social é estabelecer novas coordenadas nas relações de espaço-tempo, provocando aqueles múltiplos fluxos novas formas de organização da vida humana.

Entender esta nova realidade exige inovação na teoria para se compreender o fenómeno da globalização segundo uma abordagem que vá além de uma visão estritamente económica e que privilegie, sobretudo, a dimensão política e cultural das mudanças contemporâneas. Existe certamente uma diferença entre uma orientação que privilegia as estruturas e uma realidade onde a mobilidade, a circulação e a inserção em múltiplas pertenças são centrais. O que caracteriza o mundo contemporâneo são os fluxos de toda a natureza que o recriam e lhe dão vitalidade permanentemente. A teoria tradicional parece ter subalternizado a proliferação «*rhyzomica*», segundo a expressão de Deleuze e Guattari (1980), preferindo os referentes estáveis: territórios, organizações, instituições, Estado. Ora hoje o planeta inteiro é atravessado por fluxos incessantes de vária natureza: financeiros, comércio, informação, população, e esta situação nova interpela o ponto de vista do observador e convida ao seu reordenamento.⁹

Uma alternativa às teorias economicistas e geopolíticas da globalização, e que interpele a dimensão geocultural na perspectiva desenvolvida por Appadurai (1996: 2004), ganha acrescido interesse. Este autor evidencia a crise do Estado-nação tradicional e releva o impacto da circulação dos indivíduos e das informações no mundo contemporâneo. Os meios de comunicação social (de massas) e as migrações (de massas) têm, segundo Appadurai (1996), um efeito decisivo sobre a obra da «imaginação», e esta imaginação é, para ele, a característica constitutiva da subjectividade moderna, isto é, os “sentimentos de identidade” de cada um. Na sua análise da globalização o autor atribui um lugar central à «imaginação» à maneira da noção de representação colectiva de Durkheim. Podemos encontrar aqui um paralelismo com a reflexão de Anderson (1991) sobre a formação do Estado-nação e o ingrediente principal que é a «comunidade imaginada». Andersen evidencia o papel das novas técnicas de comunicação ligadas à invenção da imprensa na estruturação de Estados-nações centralizados que concentram o exercício da soberania e o monopólio da violência legítima num território com fronteiras bem delimitadas. Com a «imaginação» de Appadurai (1996) é a ideia de invenção que prevalece, num contexto onde os media ocupam um papel determinante, não só

⁹ A ligação do mundo em rede aumentou a capacidade de processamento de informação indispensável ao desenrolar da actividade económica e social e passou a estar disponível em tempo real. Da crescente movimentação internacional de viajantes com impacto económico e cultural, refere-se: i) Viagens e turismo; ii) Administração de negócios globalizados; iii) Estudar noutros países; iv) Participação em eventos científicos e congressos; v) Fluxo de migrantes internacionais. A título de exemplo, podemos afirmar que no domínio do comércio internacional, este, na maioria dos países, representa uma grande percentagem do PIB e, a sua importância económica, social e política tornou-se crescente nas últimas décadas. O avanço industrial, dos transportes, a globalização, o surgimento das empresas multinacionais, o *outsourcing*, tiveram grande impacto no incremento deste comércio. O volume do comércio mundial aumentou vinte vezes desde 1950 até hoje. Este aumento de bens manufacturados ultrapassa o aumento da taxa de produção dessas mercadorias em três vezes. A UE-28 representa cerca de 15 % do comércio mundial de mercadorias. Entre 2006 e 2016, a evolução das exportações de mercadorias da UE-28 por principal parceiro comercial variou consideravelmente. Entre os principais parceiros comerciais, a taxa de crescimento mais elevada foi registada nas exportações para a China que quase triplicaram, enquanto as exportações para a Coreia do Sul quase duplicaram. As exportações para a Noruega e o Japão registaram um crescimento mais lento e foram 26 % e 30 % superiores em 2016 às verificadas em 2006, ao passo que não se registou alteração no nível das exportações da UE-28 para a Rússia no período em consideração (Eurostat, 2017).



difundindo como modelando e flexibilizando os processos culturais. O elo entre a determinação de espaços de soberania, as modalidades de circulação da informação e a sua difusão por um dispositivo de tecnologias apropriadas permite recontextualizar o Estado-nação e reequacionar a questão da soberania.

A globalização tem, pois, dois efeitos muito precisos: em primeiro lugar, no quadro geopolítico, o Estado-nação enquanto referente estável tinha uma importância muito vinculada que conferia aos membros da sociedade o seu ponto de ancoragem privilegiado. O discurso sobre a nação opunha dicotomicamente semelhança e diferença, pertença e exclusão, que era próprio da cultura moderna (Anderson, 1991). Um contexto onde os processos de indução identitária se produziam no âmbito de uma dinâmica permanente de oposição entre o «nós» e «eles», entre o interior e o exterior. Ora, as migrações, por um lado, e os fluxos mediáticos pelo outro abalaram este quadro outrora dominante. As condições da modernidade tardia têm colocado dificuldades ao pensamento binário, criando nos Estados-nações cenários que Anderson (1991) definiu como a «crise do hífen», sendo hoje difícil a muitos Estados equacionarem-se como nações unitárias.

Em segundo lugar, num mundo marcado pelo «poder da imaginação», Appadurai (1996) não deixa de por a questão da relação entre o local e o global. Numa certa medida, o autor reage à visão pessimista segundo a qual a globalização significa a longo prazo a desapareição das especificidades culturais próprias do mundo territorializado de outrora. O “fim dos territórios” estaria associado à crise que abala os Estados cujas soberanias são postas em causa com a proliferação dos fluxos económicos e a constituição de novos conjuntos transnacionais. A globalização marcaria, então, em grande medida o declínio de uma civilização onde a transmissão e a tradição jogavam um papel preponderante, e onde o sujeito se definia a partir de uma localidade, região e nação.

A proliferação de grupos desterritorializados, a diversidade das diásporas observadas um pouco por todo o lado, tem por efeito a criação de novas solidariedades translocais (Appadurai, 1996). Vimos emergir construções identitárias que ultrapassam o quadro nacional. As políticas estatais contribuem à sua maneira para manter esta situação e provocar movimentos migratórios. Appadurai (1996) insiste na grande heterogeneidade destas formas de circulação. Os refugiados, os trabalhadores especializados de empresas e organizações internacionais, os turistas, os estudantes, representam tipos muito diferentes de migrantes e constituem à sua maneira uma «transnação» deslocalizada.

Nestas condições, estaremos doravante a entrar na era do pós-nacional? As novas formas de organização que desempenham um papel político de primeiro plano em domínios tão diversos como o ambiente, a economia, e as relações humanitárias, apresentam uma fluidez, uma flexibilidade que contrasta com as estruturas rígidas dos aparelhos estatais tradicionais. A afirmação das cidades na governança global, as organizações não-governamentais (ONG) que se desenvolvem, muitas vezes em ligação com situações de crise, são bem representativas de um novo modelo político mais directamente ancorado na sociedade civil que transcende claramente as fronteiras nacionais. A transnacionalidade que caracteriza cada vez mais o universo mundializado impõe novas solidariedades em rede e modos de acção mais flexíveis. Assim, podemos interpretar as soberanias pós-nacionais emergentes, e a própria ideia de patriotismo não perde de todo valor na medida em que faz sentido que falemos de um patriotismo «móvel plural e contextual». Esta é mais uma noção que defronta as concepções clássicas de Estado-nação que não admitem que possam existir formas móveis de soberania às quais corresponde um novo tipo de compromisso dentro do qual a acção cívica e política faz



“implodir” o quadro nacional.¹⁰ Também a formação de conjuntos institucionais transnacionais, de que a União Europeia é caso paradigmático, têm confrontado o quadro tradicional de soberania.

3. Redes de cidades e Governance

3.1 As redes de cidades

Enquanto a globalização progride e a urbanização se intensifica, a economia globalizada estrutura o espaço de fluxos teorizado por Castells (2005)¹¹, que se materializa numa organização espacial em torno de centros de controlo e comando, aquilo que corresponde à ideia de Sassen (2012) de “cidade global”, em que algumas cidades mundiais dominam as finanças internacionais e grande parte dos serviços de consultadoria e empresariais, de âmbito internacional. É a partir destas cidades que a economia mundial é dirigida, que são emanadas políticas e estratégias internacionais cujo principal desafio é alargar as dinâmicas de crescimento em todos os sectores de actividade. Trata-se de um processo que não afecta apenas as cidades mundiais que se situam no topo da hierarquia, mas todas as cidades que vão fazendo parte da rede global.

É interessante, pois, analisarmos a actuação das redes de cidades e sua importância crescente na compreensão do fenómeno da governança global, configurando uma nova realidade no cenário internacional. Este processo desenvolve-se a partir das décadas de 1980 e 1990 dadas as mudanças ocorridas que propiciaram o reaparecimento e a expansão da paradiplomacia no mundo (Curto *et al*, 2014; Neves, 2010; Moita, 2017; Santos, 2017).¹² Desde a intensificação da globalização, a emergência do Estado-rede, isto é, o Estado que compartilha a sua autoridade ao longo de uma rede, o fim da Guerra-Fria e a subsequente queda do sistema bipolar (Borja & Castells, 1997; Lecours, 2008; Araújo, 2011). Neste contexto as cidades e as regiões assumiram novos papéis económicos e políticos no quadro internacional, em função do declínio de uma hierarquia que tinha o Estado como detentor único do poder, e da descentralização que confere a

¹⁰ São disso testemunho as manifestações que mobilizam as organizações que incarnam causas tão diversas como as que se desenvolvem em torno da questão ambiental, das desigualdades ou da contra-globalização hegemónica.

¹¹ Este autor propõe que há uma nova forma espacial característica das práticas sociais que dominam e moldam a sociedade em rede: o espaço de fluxos. Por fluxos, Castells entende serem as sequências intencionais, repetitivas e programáveis de intercâmbio e interacção entre posições fisicamente desarticuladas, mantidas por actores sociais nas estruturas económica, política e simbólica da sociedade. Nesta rede, nenhum lugar existe só por si mesmo, já que as posições são definidas por fluxos. Consequentemente, a rede de comunicação é a configuração espacial fundamental: os lugares não desaparecem, mas sua lógica e seu significado são absorvidos na rede.

¹² A partir de Neves (2010) e Moita (2017) entende-se por paradiplomacia como a capacidade de atores não estatais para estabelecer acordos de cooperação internacional, a partir dos seus próprios interesses, independentemente da atuação do Estado. Este é um processo em expansão devido à lógica da globalização económica de potenciar a competitividade, e face à dinamização dos processos de internacionalização cultural. Esta realidade tem levado à proliferação de parcerias internacionais e à disseminação de redes de vários tipos. É de destacar o papel das cidades, dada a intensificação do processo de urbanização, mas também por se terem afirmado, de forma crescente, como importantes “nós” de redes muito diversas globalizadas, ambicionando influenciar a agenda internacional, ter voz activa junto de organizações multilaterais, sendo hoje pólos fundamentais de internacionalização e agentes relevantes da nova “diplomacia” não estatal, a paradiplomacia.



agentes sub-nacionais graus de autonomia para actuarem como actores globais (Araújo, 2011; Curto *et al*, 2014; Tavares, 2016; Santos, 2017).¹³

As redes de cidades remontam à antiguidade, desde as cidades-Estado gregas até à América espanhola que fora organizada como uma grande rede articulada de cidades. A organização em redes implica autonomia e uma cooperação das cidades com outros municípios horizontalmente, possibilitando o acesso a informações e recursos mais directamente e com menos burocracia. Podemos sistematizar a partir de Araújo (2011), que as principais características destas redes são:

- A ausência de hierarquia na relação entre os seus membros;
- Terem alcance geográfico global;
- A agilidade, tanto para as tomadas de decisão quanto para o intercâmbio de informações;
- A multiplicidade de actores;
- A democratização do conhecimento através da inclusão de municípios de diversas características geográficas, económicas e sociais.

As redes são tanto uma consequência da governança global como uma causa, uma vez que contribuem para o seu amadurecimento. Por governança entende-se um fenómeno que prescinde de governo, na medida em que governo implica actividades apoiadas por uma autoridade formal com poderes coercitivos, enquanto na governança os objectivos são atingidos não necessariamente através de uma autoridade formal, mas através de metas comuns e partilhadas por todos os que fazem parte do sistema (Rosenau, 2000). A governança é, por conseguinte, mais abrangente do que o governo e os seus objectivos e as formas de os atingir são mais duradouros. Assim, as redes de cidades são exemplos de governança sem governo, na medida em que neste tipo de organização não existe uma autoridade central e a relação entre os seus membros é horizontal, e são os seus objectivos comuns e a cooperação simétrica que viabilizam a sua existência.

As redes de cidades enquadram-se no conceito de governança de duas formas diferentes, embora podendo diferir o seu espaço de actuação. Em primeiro lugar, a cooperação horizontal, a tomada de decisão por consenso e a ausência de hierarquia entre os membros e, consequentemente, de uma autoridade central, demonstram como a governança funciona como uma organização, e uma forma de ordem. As redes globais, como a CGLU – Cidades e Governos Locais Unidos – focam-se em questões mais amplas na actuação no quadro internacional, enquanto as redes regionais, como a Mercocidades, se esforçam por encontrar soluções para problemas regionais e locais. Estes dois exemplos também demonstram a intenção e os objectivos das redes em manterem a cooperação horizontal e sem hierarquias de qualquer natureza, sejam elas políticas, económicas ou culturais.¹⁴ Por outro lado, o desenvolvimento das redes de cidades no

¹³ Resultando, designadamente, a constituição de associações de cidades e governos locais; a criação de acordos bilaterais e de programas de cooperação técnica internacional entre cidades; o irmanamento entre cidades; as missões comerciais; e as redes internacionais de cidades (Araújo, 2011).

¹⁴ Por exemplo, segundo o Estatuto Social da Rede Mercocidades, as decisões do Conselho da rede, formado por duas cidades de cada país membro do Mercosul e por uma cidade de cada país associado, além da Comissão Directiva, devem ser sempre tomadas por consenso. Já na CGLU, ainda que as decisões sejam tomadas por maioria simples, define-se o número de representantes de cada governo local no Conselho Mundial e na Mesa Executiva segundo a população e o engajamento político dos seus membros. Além disso,



cenário internacional demonstra a existência da governança global enquanto ordem internacional. Se a actuação interna das cidades e sua maior autonomia no quadro doméstico é resultado de descentralização do poder federal ou nacional, no âmbito de redes, as cidades passam a exigir maior afirmação a fim de influenciarem as decisões dos governos e das organizações internacionais por eles lideradas.

3.2 Governança e Governança Multinível

A expressão governança surgiu, a partir de reflexões conduzidas principalmente pelo Banco Mundial, a partir de 1992 "com o objectivo de aprofundar o conhecimento das condições que garantiriam um Estado eficiente" (World Bank, 1992: 1). A introdução do conceito resulta da incapacidade do termo "governo" ou "governabilidade" capturar as novas dinâmicas emergentes após o fim do período bipolar da Guerra-Fria e dos Estados como principais actores do sistema internacional. O Conceito de governança propunha-se, assim, deslocar o centro da atenção, da acção estatal para uma visão mais ampla, envolvendo não só uma abordagem holística da gestão pública sub-nacional, nacional e internacional, mas também intersectando as dimensões económica, política, social, ambiental e cultural.

Segundo o documento "*Governance and Development*" do Banco Mundial (Ibidem: 3-5), o paradigma da governança deveria incluir "padrões de articulação e cooperação entre actores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transacções dentro e através das fronteiras do sistema internacional" incluindo-se aí "não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais, hierarquias e associações de diversos tipos". Assim, o formato institucional do processo decisório deveria ser aberto à participação de todos os actores interessados.

Keohane e Nye (1974: 41) usaram pela primeira vez o termo "trans-governamental" para descrever interacções entre "subunidades de governos" em resposta à "maior complexidade" de governança. Também Risse-Kappen (1995: 17) definiu as redes trans-governamentais como "as subunidades de governos nacionais que agem independentemente das políticas estabelecidas. E, Slaughter (2004: 26) reconheceu as funções de troca de informações e coordenação política das cidades através de "uma rede densa de contactos". Esta autora defenderia, mesmo, uma nova ordem mundial baseada na existência e no funcionamento de redes transgovernamentais, capazes de permitir que os governos se beneficiem da flexibilidade e descentralização dos actores não-estatais, mas ao mesmo tempo fortalecendo o Estado como actor principal no sistema internacional.

Ora, esta lógica de descentralização da governação para os níveis supranacional, mas fundamentalmente, sub-nacional abriu espaço para que as cidades assumissem um papel central não apenas na governação, mas também na gestão e partilha das responsabilidades na resolução dos problemas dos Estados, de um ponto de vista endógeno e exógeno. Na verdade, tem surgido vários autores (Curtis, 2016; Hershell & Newman, 2002) a apontar as cidades como as unidades mais próximas entre governados e governantes. No plano das relações internacionais, as cidades têm o potencial de

segue-se o princípio de que nenhuma região do mundo deve ter mais do que um quarto do número total de cadeiras nem mais do que o dobro do número de cadeiras alocadas a qualquer outra parte do mundo.



resolver os desafios globais na medida em que muitos deles se precipitam do nível local e não se circunscrevem aos limites da cidade. Como encontramos na Declaração de Haia da criação do *Global Parliament of Mayors* (GPM, as cidades têm o direito de "agir em conjunto, além fronteiras, em domínios em que a agenda global está paralisada" (2016: 2).

A institucionalização de uma rede de cidades fornece não apenas um canal para cidades que enfrentam desafios semelhantes e uma plataforma para compartilhar conhecimentos e recursos, mas também uma oportunidade para abordar e mitigar os muitos desafios e problemas que o mundo enfrenta (Barber, 2013).

Contudo, de acordo com as teorias tradicionais – o estado-nação é visto como o principal locus da autoridade – os governos sub-nacionais actuam sob a (única) influência e direcção dos governos nacionais.¹⁵ Ora, desta forma a conceptualização da governação seria, maioritariamente, *top down* derivando do nível internacional para nacional e deste para o nível regional e local, de modo que o papel dos governos locais como relevantes agentes de governança global primários seria ao longo dos tempos marginalizado.

Em contrapartida, para a governação multinível existe uma variedade de métodos na concepção das políticas públicas e internacionais. Na governação multinível é feita uma distinção entre o Estado como uma instituição e o Estado como executivo, o qual persegue os seus próprios interesses – o que não significa exatamente por definição "*interesse nacional*". Além do mais, o estado como ator principal está agora envolvido numa complexa rede de relações ao nível internacional tal como a nível da política interna (Marks, 1996: 26). A teoria da governação multinível considera relevantes todos os atores envolvidos nas várias etapas do processo de tomada de decisão. Essa será então a componente *racionalista* desta teoria – todas as pessoas e grupos envolvidos nesta política terão tanta ou mais influência sobre o atual impacto, como aqueles que iniciaram ou legislaram sobre esta política. De fato, quem formula e quem implementa, poderá ser, como poderá não ser o mesmo ator.¹⁶

Assim, uma premissa subjacente à governação multinível diz respeito a *the world turned inside out and outside in* (Anderson, 1996: 135). Com a diluição hierárquica ou pelo menos a redução de estruturas de autoridade do Estado e a própria subversão da soberania tradicional do Estado, existem outros atores sub-nacionais que resgatam, paradoxalmente, a própria soberania estatal – os governos locais. Nesse sentido, as instituições supranacionais são mais que somente a soma das partes que a compõem e as instituições sub-nacionais são mais que a administração do governo central. Assim, a abordagem multinível não sentencia a morte dos Estados. Com a diluição hierárquica ou pelo menos a redução de estruturas de autoridade do Estado e a própria subversão da ordem hierárquica tradicional do Estado, os estados procuram o seu reposicionamento no sistema internacional e uma melhor adequação da governação interna, através de agentes regionais e locais.

Sob esta concepção de governança multinível, emerge a concepção de Governança "glocal" que assenta numa ligação vertical entre cidadãos locais e políticas globais, que

¹⁵ Considerando como teorias tradicionais das relações internacionais: o realismo e neo-realismo; e o liberalismo e neoliberal-institucionalismo.

¹⁶ Esta ideia encontra-se relacionada com um elemento chave da governação multinível: a erradicação da tradicional distinção entre a política interna e a política externa, ou seja, entre o plano doméstico dos Estados e o plano internacional emerge como metodologicamente imprescindível no quadro teórico deste modelo.



não advoga a substituição dos Estados por cidades, mas a posição privilegiada das cidades para vincular os seus cidadãos com as políticas globais (Robertson, 1995). A governança "glocal", com os governos municipais como ator principal, serve como elo vertical e preenche essa lacuna¹⁷. Para Robertson e White (2003: 14) "Em vez de se falar de uma tensão inevitável entre o local e o global, pode ser possível pensar nos dois como não sendo opostos, mas sim como sendo lados diferentes da mesma moeda", apresentando-se a "glocalização" como a conexão do local com o sistema global.

4. Ameaças e Riscos: Respostas Glocais

As cidades contribuem tanto para as actuais ameaças e riscos como para as suas soluções. Este ilogismo observa-se na caracterização das zonas urbanas, frequentemente relacionadas com elevadas concentrações de actividade económica, emprego e riqueza, taxas elevadas de alfabetização entre os residentes, com o fluxo diário de passageiros, o que sugere que há abundância de oportunidades nestes centros de inovação, distribuição e consumo (Eurostat, 2017; United Nations, 2014). No entanto, as cidades caracterizam-se, também, por uma série de desigualdades sociais e é comum encontrar pessoas que desfrutam de uma vida confortável, vivendo em proximidade com outras que enfrentam desafios consideráveis, por exemplo, em relação à habitação, ao desemprego e ao crime. Estas oportunidades e desafios polarizados estão frequentemente em forte contraste, uma vez que os padrões de desigualdade nas cidades são geralmente mais difundidos do que os observados para os estados como um todo. Enquanto a concentração da actividade económica nas cidades pode contribuir para atrair uma força de trabalho altamente qualificada em busca de oportunidades diversas, a reunião de um grande número de pessoas também leva a uma série de externalidades negativas, incluindo a criminalidade (Eurostat, 2016: 46; Zukin, 2010).¹⁸

Pese embora as cidades sejam geradoras de crescimento e desenvolvimento, também as maiores ameaças são encontradas nas cidades, o que se pode denominar o "paradoxo urbano". (por exemplo: não obstante as cidades serem indutoras de crescimento, as maiores taxas de desemprego são, também, encontradas nas cidades (Eurostat, 2016; Curtis, 2016). A globalização levou à perda de empregos - especialmente no sector secundário - e isso foi ampliado pela crise económica. Muitas cidades enfrentam uma perda significativa de poder e coesão inclusivos e um aumento da exclusão, segregação e polarização.

Actualmente, o quadro de ameaças que se coloca ao sistema internacional e, particularmente, aos estados encontra-se difuso e interdependente. Com efeito, nos dados mais recentes de 2017 do *World Economic Forum* (2017), encontram-se os seguintes riscos:

¹⁷ Como uma das principais modernas teorias democráticas, Robert Dahl (1956) argumentou que os Estados-nação e as organizações internacionais baseadas no Estado não tinham conseguido responder aos desafios que enfrentavam.

¹⁸ Em 2014, a percentagem de pessoas na UE-28 que viviam numa área com problemas relacionados com a criminalidade, a violência ou o vandalismo era consideravelmente mais elevada entre os residentes nas cidades (19,9%) do que nos habitantes das cidades e subúrbios (11,8%) ou áreas rurais (7,3%). Os habitantes das cidades da UE-28 eram, em média, 2,7 vezes mais prováveis do que as pessoas que vivem em áreas rurais a viver numa área com problemas relacionados com o crime, a violência ou o vandalismo.



- Riscos geopolíticos (fracasso da governança global e regional; colapso dos estados; fracasso das estruturas de governação nacionais; proliferação de armas de destruição maciça; ataques terroristas, conflitos inter e intra-estatais);
- Riscos societais (migração involuntária em larga-escala; crise alimentar e crise de água; instabilidade social profunda; spread de doenças contagiosas, fracasso do planeamento urbanístico);
- Riscos económicos (choque nos preços da energia; comércio ilegal, desemprego; crises fiscais, deflação, fracasso das infraestruturas críticas; fracasso dos mecanismos e instituições financeiras);
- Riscos ambientais (Desastres ambientais, perda da biodiversidade e colapso dos ecossistemas, eventos extremos ao nível do clima, fracasso da mitigação das alterações climáticas e a respetiva adaptação, desastres ambientais provocados pelo Homem e os desastres naturais)
- Riscos tecnológicos (ciberataques; consequências adversas de avanços tecnológicos, quebra das infraestruturas críticas de informação, fraude e roubo de dados).

Este quadro de ameaças ampliado e diversificado defronta e ultrapassa, duplamente, as competências do Estado vestefaliano. Por um lado, exige respostas globais, dada a natureza globalizada das ameaças e riscos e, por outro, requer da investigação a consideração de respostas, também, oriundas de "dentro" dos estados, numa esfera sub-nacional. Relativamente, ao quadro de riscos e ameaças elencados pelo World Economic Forum, vários autores têm convergido na possibilidade de respostas das cidades aos problemas globais. Relativamente aos riscos geopolíticos alguns autores (Graham, 2004; Dickson, 2002) afirmam que apenas as cidades conseguem responder ao novo quadro de ameaças internacionais uma vez que muitos desses riscos se encontram dentro das próprias cidades (desemprego, exclusão social; recrutamento para grupos terroristas; prostituição; tráfico de droga; criminalidade organizada...). Relativamente aos riscos societais é também no plano urbano que encontramos, quer o maior conhecimento dos problemas como as respostas (Saunders, 2010, Zukin, 2010). Quanto aos riscos ambientais, vários autores (Taedong, 2015 ; Betsill & Bulkeley, 2005) têm insistido que a mudança climática apesar de, tradicionalmente, considerada como uma questão global tornou-se um desafio local urgente. As cidades são responsáveis por mais de 70 por cento das emissões de gases com efeito de estufa e por 80 por cento do consumo de energia. Estando 90 por cento situadas ao longo do litoral, as cidades enfrentam as ameaças climáticas comuns como o aumento do nível do mar e tempestades costeiras. Esta problemática justifica a necessidade do arranjo "glocal", com a imbricação entre assuntos locais e globais. Como Rosenau (2000: 4) escreveu: "O que é doméstico também é internacional e o que é internacional também é doméstico"

Assim, a governança global democrática deve afastar-se da estrutura nacional, exclusivamente, vinculada na soberania nacional e avançar para autoridades locais descentralizadas e próximas. Como a antiga democracia ateniense e a "esfera pública" de Habermas (1962) sugerem, as cidades são o lugar onde os cidadãos podem-se comprometer no processo político em curso e influenciar a política que afeta suas vidas e responsabilizar diretamente as autoridades perante eles. No âmbito da governança "glocal", os governos municipais assumem-se como o elo vertical que permite aos



cidadãos participar na formulação de políticas globais através das instituições locais e as autoridades nacionais. Com a diplomacia da cidade e a governança "glocal", a tomada de decisão internacional pode ser, também, mais democrática.

5. Conclusão

Na história da humanidade, nunca antes se registou uma aceleração de alterações tão forte como no decorrer do último século e, sobretudo, ao longo dos últimos 50 anos. Estamos perante um mundo de cidades tendo a globalização dado um grande impulso à urbanização. A abordagem compreensiva sobre o papel das cidades na governança global leva-nos a destacar os conceitos de governança global e de redes de cidades, pela crescente importância que assumem na agenda internacional.

A governança diz respeito aos meios e aos processos que são utilizados para produzir resultados eficazes. Não pode ser acção isolada da sociedade civil procurando maiores espaços de participação e influência. Pelo contrário, o conceito compreende a acção conjunta de Estado e sociedade na busca de soluções e resultados para problemas comuns. E é inegável que o surgimento de actores não-estatais é central para o desenvolvimento da prática da governança. A actuação de cidades globais emerge como novo tipo de autoridade que vem, gradativamente, adquirindo importância, assumindo-se como uma nova forma de organização, mais horizontalizada, com ausência de poder central e pela inexistência de hierarquia entre os seus membros.

As redes de cidades são uma forma de governança e assumem hoje novas competências na paradiplomacia, mas a sua formação não é um fenómeno novo, como tivemos oportunidade de observar. Na actualidade, elas têm-se desenvolvido pela necessidade sentida pelos governos locais de dialogarem entre si na busca de soluções para os problemas comuns que enfrentam. Um dos objectivos principais da organização em redes é alcançar melhores resultados do que aqueles que se conseguiriam se os agentes envolvidos trabalhassem separadamente, como é o caso dos municípios. Ao trabalharem em rede estão melhor posicionados face a situações que envolvem actores internacionais, além de a organização em rede facilitar a interacção e a troca de experiências entre os membros.

Concluímos que as redes de cidades são uma nova forma de actuação composta por actores sub-nacionais e constituem atores com um poder crescente na resolução de muitos dos desafios actuais ao sistema internacional.

Referências bibliográficas

- Anderson, Benedict (1991). *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres: Verso.
- Anderson, James (1996). "The Shifting Stage of Politics: New Medieval and PostModern Territorialities?", *Society and Space*, 14, pp. 133-53.
- Appadurai, Arjun (1996). *Modernity at Large*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Araujo, Izabela (2011). "A governança global e a atuação das redes internacionais de cidades". In *Proceedings of the 3rd ENABRI 2011 3º Encontro Nacional ABRI*, São Paulo, [acedido 01 May 2017], disponível em



http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000200031&lng=en&nrm=iso

Barber, Benjamin. (2013). *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, New Haven: Yale University Press.

Betsill, Michele & Bulkeley, Harriet. (2005). "Cities Protecting the Climate: the Local Dimension of Global Environmental Governance", in Sinnott-Armstrong, W. & Howarth, R. (ed.) *Perspectives on Climate Change: Science, Economics, Politics, Ethics* (Advances in the Economics of Environmental Resources, Volume 5), Emerald Group Publishing Limited, pp. 189 – 213.

Borja, Jordi & Castells, Manuel (1997). *Local & Global: management of cities in the information age*, Londres: UNCHS (Habitat/ONU) and Earthscan Publications.

Bouteligier, Sofie. (2013). *Cities, Networks, and Global Environmental Governance: Spaces of Innovation, Places of Leadership*, New York: Routledge.

Bulkeley, H. & Betsill, M. (2005). "Rethinking Sustainable Cities: Multilevel Governance and the 'Urban' Politics of Climate Change", *Environmental Politics*, 14 (1), pp. 42-63.

Castells, Manuel. (2005). "Espaço de fluxos", in Manuel Castells (ed.). *Sociedade em Rede: A era da Informação: economia, sociedade e cultura*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Cidade-estado in Artigos de apoio Infopédia [em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2017. [consultado: 2017-09-13]. Disponível na Internet: [https://www.infopedia.pt/apoio/artigos/\\$cidade-estado](https://www.infopedia.pt/apoio/artigos/$cidade-estado)

Cities in Europe (2016). Report [consultado: 2017-06-1]. <http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL-2016-Cities-in-Europe-2469.pdf>

CGLU – Cidades e Governos Locais Unidos. Disponível em: <https://www.uclg.org/en/organisation/structure/governing-bodies/world-council>. Acedido em 1 de Maio de 2017.

Curtis, Simon. (2014). *The power of cities in International Relations (cities and global governance)*. London: Routledge.

Curtis, Simon. (2016). "Cities and global governance: State failure or a new global order?" *Millennium: Journal of International Studies*, 44 (3), pp. 455-477.

Curto, H. S., Moita, L.; Brito, Brígida R.; Quintas, C.; Galito, M. S. (2014), "Cidades e Regiões: a paradiplomacia em Portugal". Notas e Reflexões, JANUS.NET e-journal of International Relations, Vol. 5, N.º 2, novembro 2014-Abril 2015. Consultado [online] em 14 de Setembro de 2017: http://observare.ual.pt/janus.net/images/stories/PDF/vol5_n2/pt/pt_vol5_n2_not1.pdf

Dahl, Robert. (1956). *A preface to Democratic Theory*, Chicago: University of Chicago Press.

Deleuze, Giles & Guattari, Félix (1980). *Mille plateaux*. Paris: Minuit.

Dickson, Keith. (2002). "The war on terror: cities as the strategic high ground", Minelo.

Dolfus, Olivier. (1998). *A Mundialização*, Mem Martins: Publicações Europa-América.



- EUROSTAT. (2016). *Urban Europe: Statistics on Cities, Towns and Suburbs*, Luxembourg: Publications office of the European Union
- EUROSTAT. (2017). [consultado: 2017-09-15]. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods/pt
- Giddens, Anthony. (2001). *Modernidade e identidade pessoal*, Oeiras: Celta.
- Graham, Stephen. (ed.). (2004). *Cities, War and Terrorism: Towards an Urban Geopolitics*. Malden, MA: Blackwell.
- Habermas, Jurgen. (1962). *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge: Polity Press.
- Hale, Thomas; Held, David. & Young, Kevin. (2013). *Why Global Cooperation is Failing when We Need It Most*, Cambridge: Polity Press.
- Harvey, David (2004). *Espaços de esperança*, São Paulo: Ed. Loyola
- Herschel, Tassilo & Newman, Peter. (2002). *Governance of Europe's City Regions*, London: Routledge.
- Keohane, Robert & Nye, Joseph. (1974). "Transgovernmental Relations and International Organizations", *World Politics*, 27, pp. 39-62.
- Lecours, André. (2008). "Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World", in Virginie Duthoit & Ellen Huijgh, Clingendael, Netherlands: Netherlands Institute of International Relations
- Marks, Gary. (1996). "An actor-centred approach to multi-level governance", *Regional & Federal Studies*, 6 (2), pp. 20-38.
- MERCOCIDADES. Estatuto y Reglamento de Mercociudades. Disponível em: <http://www.mercociudades.org/pt-br/node/2272>. Acedido em 1 de Maio de 2017.
- Moita, Luis (2017). "A paradiplomacia de uma cidade: a internacionalização de Lisboa nas últimas quatro décadas", in Moita, Luis (coord), *A Internacionalização de Lisboa: paradiplomacia de uma cidade*. Lisboa: Observare/UAL, pp. 109-145.
- Mumford, Lewis. (1989). *La città nella storia*, Milano: Bompiani
- National Intelligence Council (2012). [consultado: 2017-04-13]. https://fas.org/irp/nic/global_trends_2030.pdf
- Neves, Miguel Santos (2010) "Paradiplomacia, Regiões do Conhecimento e a consolidação do «Soft Power»", JANUS.NET e-journal of International Relations, N.º 1, Outono de 2010, disponível em http://janus.ual.pt/janus.net/pt/arquivo_pt/pt_vol1_n1_pdf/pt_vol1_n1_art2.pdf
- Risse-Kappen, Thomas. (1995). *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures, and International Relations*. New York: Cambridge University Press.
- Robertson, R. (1995). "Glocalization: time-space and homogeneity-heterogeneity", in M. Featherstone, M.S. Lash & R. Robertson (eds), *Global Modernities*, London: Sage
- Robertson, R. & White, K. (2003) "Globalisation: an overview", in Roland Robertson & Kathleen E. White (eds.), *Globalisation: Critical concepts in Sociology*, Londres: Routledge, pp. 1-44



- Rolnik, Raquel (1994). *O que é cidade*, São Paulo: Editora brasiliense (3ª edição).
- Rosenau, James (2000). "Governance, order, and change in world politics". James Rosenau and Ernst-Otto Czempiel (eds). *Governance without Government : Order and Change in World Politics*, Cambridge : Cambridge University Press, pp. 1-29.
- Santos, Sofia, J. (2017), "As Cidades como Atores das Relações Internacionais" in Moita, Luís (coord.) (2017), *A Internacionalização da cidade de Lisboa: A paradiplomacia de uma cidade*, Lisboa. Lisboa: UAL, OBSERVARE, pp. 109-145.
- Sassen, Saskia (1991), *The Global City: New York, London, Tokyo*. New Jersey: Princeton University Press.
- Sassen, Saskia (2002) (ed.) *Global Networks: Linked Cities*. New York: Routledge.
- Sassen, Saskia (2005), "The global city: Introducing a concept", *Brown Journal of World Affairs*, Volume XI, Nº 2.
- Sassen, Saskia (2007), *A Sociology of Globalization*. New York: Columbia University.
- Sassen, Saskia (2012). "Cities", in *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization*.
- Saunders, Doug. (2010). *Arrival City: How the Largest Migration in History Is Reshaping Our World*, New York: Pantheon Books.
- Slaughter, Anne-Marie. (2004). *A New World Order*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Taedong, Lee. (2015). *Global Cities and Climate Change: The Translocal Relations of Environmental Governance*, New York: Routledge.
- Tavares, Rodrigo (2016), *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*, Oxford: Oxford University Press.
- Teixeira, A. José (2015), "Mais poder para as cidades", *XXI*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos (4), pp. 8-11.
- United Nations (2014), *World urbanisation prospects*. ISBN 978-92-1-151517-6 (acedido a 10 de Maio de 2017)
- United Nations (2017). [consultado: 2017-09-13]. <http://www.un.org/en/development/desa/population/>
- World Bank. (1992). *Governance and Development*. Washington D.C.: A World Bank Publication
- World Economic Forum (2017). *Global Risks Report 2017*. Disponível em: <http://reports.weforum.org/global-risks-2017/> (acedido a 15 de Maio de 2017)
- Zukin, Sharon (2010). *Naked City: The Death and Life of Authentic Urban Places*, New York: Oxford University Press.



A GUERRA SUBVERSIVA LIDA A PARTIR DA ESCOLA ESTRATÉGICA PORTUGUESA E DA EXPERIÊNCIA PORTUGUESA NAS GUERRAS COLONIAIS EM ÁFRICA

António Horta Fernandes

ahf@fcsh.unl.pt

Docente do Departamento de Estudos Políticos da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas/Universidade Nova de Lisboa (Portugal). Estrategista

Resumo

A guerra subversiva voltou hoje ter uma importância maior em diferentes cenários internacionais onde estão envolvidas as principais potências ocidentais. Cenários esses complexos, até porque, em alguns casos se veio juntar aos fenómenos de insurgência e contra-insurgência um fenómeno muito distinto como é o terrorismo. Assim sendo, e dadas as confusões conceptuais e nefastas consequências práticas de uma má avaliação do que significa uma guerra subversiva e concomitantes estratégias, impõe-se repassar pela doutrina da Escola Estratégica Portuguesa e pela experiência portuguesa no terreno, porquanto configuram ainda hoje os eixos mais atilados para compreender a natureza da tipologia de conflito em causa.

Palavras-Chave

Estratégia; Guerra; Subversão; Contra-subversão; Portugal

Como citar este artigo

Fernandes, António Horta (2017). "A guerra subversiva lida a partir da escola estratégica portuguesa e da experiência portuguesa nas guerras coloniais em África". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 8, N.º 2, Novembro 2017-Abril 2018. Consultado [online] em data da última consulta, DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.8.2.3>

Artigo recebido em 26 de Abril de 2017 e aceite para publicação em 30 de Junho de 2017





A GUERRA SUBVERSIVA LIDA A PARTIR DA ESCOLA ESTRATÉGICA PORTUGUESA E DA EXPERIÊNCIA PORTUGUESA NAS GUERRAS COLONIAIS EM ÁFRICA

António Horta Fernandes

A reflexão sobre a guerra subversiva tem já uma tradição assentada em Portugal, que remonta ao período da Guerra Colonial, nos anos sessenta do século XX (Fernandes, 2004). Findo o período das guerras de emancipação das antigas colónias europeias em África e na Ásia, a tipologia das guerras subversivas hibernou, em parte, até vir a renascer em força no seio de algumas campanhas militares pós-11 de Setembro de 2001. Todavia, o seu renascimento parece ter vindo a ser acompanhado por uma certa indefinição, se não mesmo confusão, conceptual. Tem-se falado em guerras híbridas (Kilcullen, 2009), guerras do caos (Telo e Pires, 2013), guerras com várias gerações (Kaldor, 2012 - uma nova edição onde responde aos seus críticos), tem-se mesclado indevidamente a guerra subversiva com o terrorismo (Reis, 2016a)¹, e em todos estes casos, de alguma forma, se esqueceu a doutrina já fundamentada há decénios. Seria normal que muitos autores não portugueses não tivessem em conta a conceptualização realizada pelos polemologistas e pelos estrategistas de uma pequena potência. Já não é tão habitual que eventualmente autores portugueses recentes não tomem como referencial a referida doutrina portuguesa. Não por qualquer espécie de nacionalismo serôdio, mas simplesmente porque essa doutrina, a par da antiga doutrina francesa, continua a ser o que demais evoluído existe para compreender o fenómeno da guerra de subversão e concomitantes acções de contra-subversão, ou das guerras insurreccionais, evitando cair nalguns recuos conceptuais sérios. O maior dos quais está na importância atribuída à vertente militar para combater os insurrectos e à separação entre operações militares de contra-força e de estabilização por oposição às operações de reconstrução, como se tratasse de duas fases completamente distintas da guerra, operando com estratégias também heterogéneas, a primeira propriamente militar, a segunda predominantemente civil, ainda que realizada em ambiente conflitual, dito erroneamente (ao nível estratégico) permissivo ou semi-permissivo). Por detrás de uma tal compreensão errónea da guerra subversiva parece estar uma visão, ela assim algo serôdia da estratégia, segundo a qual a estratégia é algo como o aríete militar do poder de um actor político com expressão colectiva, ou então, como um método de organização e aplicação do poder, implicando hoje outras valências para além da militar, mas que ultimamente se afere pela capacidade putativa do uso da força militar. Assim, as fases

¹ Ao artigo de Bruno Cardoso Reis, replicou António Horta Fernandes (Fernandes, 2016), tendo por sua vez Bruno Cardoso Reis retrucado (Reis, 2016b), voltando António Horta Fernandes a responder (Fernandes, 2017). Para uma perspectiva crítica das relações da guerra e da estratégia com o terrorismo, veja-se (Fernandes, 2010).



de pós-estabilização dos conflitos seriam de alguma maneira fases pós-conflituais ou de conflito residual e, de certa forma, pós-estratégicas (Fernandes, 2014).

Porém, racionais desse género desconhecem a natureza da estratégia e da guerra contemporâneas, a prova de força não militar, as manifestações de conflitualidade hostil que ainda não são guerra (nem guerra fria, nem tão-pouco guerra quente), a prevalência da estratégia em todos os azimutes e a tempo inteiro. O resultado, conhecido, nem sempre tem sido o melhor, incrementando, em vez de diminuir, a entropia da cena internacional, como o mostram os casos do Iraque ou do Afeganistão. Impõe-se então, uma vez mais, centrarmo-nos no essencial do significado da guerra subversiva.

1. A Natureza da Guerra Subversiva

Em primeiro lugar, e uma vez que o artigo se centrará na guerra subversiva e concomitantes estratégia de subversão e de contra-subversão, torna-se necessário saber que fenómeno é esse da guerra subversiva, A guerra subversiva pode definir-se como a

"luta conduzida no interior de um dado território, por uma parte dos seus habitantes, ajudados e reforçados ou não do exterior, contra as autoridades de direito ou de facto estabelecidas, com a finalidade de lhes retirar o controlo desse território ou, pelo menos, de paralisar a sua acção" (O Exército na Guerra Subversiva, 1966: cap.I, 1).²

Para além da definição, é ainda importante precisar que sendo uma forma de guerra interna, em teoria apoiada ou não no exterior (ma prática foi sempre apoiada do exterior), a guerra subversiva evoluiu para uma tipologia genérica de guerra, fruto dos avatares estratégicos da guerra fria. Quer isto dizer que face à impossibilidade das superpotências usarem a força armada uma contra a outra, por causa do risco de uma guerra nuclear cataclísmica, tiveram de desenvolver modalidades alternativas de guerra, as quais, em boa verdade, estavam já *in nuce*. Esse desenvolvimento foi essencial para a criação da guerra subversiva, visto que nela o fulcro da acção não passa pela luta armada.

Na realidade, falamos em criação da guerra subversiva porquanto as chamadas pequenas guerras, as guerras irregulares, as guerras populares, as lutas das diferentes resistências durante o segundo conflito mundial, mais não foram que prolegómenos à guerra subversiva propriamente dita. Por outro lado, a chamada guerra de guerrilha é apenas uma metodologia de combate, baseada em pequenos grupos, emboscadas, contra-emboscadas, flagelações e retiradas rápidas, em suma, contacto intermitente, que pode, foi e é usado em diferentes tipos de guerra, incluindo a guerra convencional. Aquilo que acontece é que os movimentos subversivos, nos estádios iniciais, não tem capacidade armada para fazer outra coisa que não a guerrilha, e claro está, a contra-subversão, se for inteligente, vê-se confrontada com a necessidade de responder na mesma medida.

² Existem na doutrina estratégica portuguesa pequenas diferenças entre guerra subversiva e guerra insurreccional, que para este efeito podem ser deixadas de lado.



O fulcro subversiva não está na luta armada, não consiste em derrotar as forças militares da subversão ou da contra-subversão, embora, como guerra gerada a partir de um movimento interno, o seu gatilho tenha de ser sempre a luta armada, sob pena dos subversores depressa acabarem presos, dominados pelas forças policiais e sujeitos ao enquadramento jurídico-constitucional vigente para os tempos comuns. Assim, tanto a subversão como a contra-subversão visam conquistar o coração e as mentes da maioria da população dentro da qual se deu a revolta. Se for possível, convencer os adversários militares directos de que a luta não faz sentido, e acessória mas firmemente, diga-se, comprometer militarmente as forças adversas. Para tal, é nuclear, além da manobra diplomática no tabuleiro externo, o apoio psico-social, sanitário, de desenvolvimento ou de fomento em geral, isto é, um conjunto de manobras correspondentes às estratégias gerais económica, comunicacional, psicológica, cultural, a que o esforço militar apoia supletivamente. Este *comprehensive approach* não pode ser posterior às operações militares de combate, ofensivas e defensivas, e às subsequentes operações de estabilização. O esforço é um *continuum* onde desde o início, o que poderíamos designar de forma apenas aproximada por *state-building*, respondendo aos anseios e reclamações que geraram a revolta não só está presente como é o objectivo fundamental.

Através deste enquadramento teórico percebe-se melhor aquilo que distingue a guerra subversiva dos seus embriões históricos. Aquilo que historicamente caracterizou as acções proto-subversivas anteriores, até porque a guerra não tinha descolado do monopólio quase exclusivo da luta armada e a estratégia da estratégia militar, foi o predomínio do vector militar. O objectivo dessas acções era derrotar ou paralisar a manobra militar das autoridades por meio de um levantamento armado de uma franja da população, geralmente com recurso à guerra irregular. Como está bom de ver, não é esse o objectivo de uma guerra subversiva. Atente-se, por exemplo, à Segunda Guerra mundial, onde o objectivo da acção não era de todo conquistar a população mediante forças concorrentes, antes oferecer resistência aos alemães por meio de operações irregulares, visando infligir danos físicos e, sobretudo, morais às tropas ocupantes, desgastando-as. Procurando com isso apoiar supletivamente o eixo decisivo, convencional, da manobra realizada pelas forças aliadas.

No fundo, a guerra subversiva aproveita os elementos lançados em primeira mão pela guerra total, que alarga o conceito de guerra a outras esferas que não só a militar.³ Todavia, na prática, no período onde a guerra total se consubstanciou, entre o fim da Grande Guerra e o termo da Segunda Guerra, houve efectivamente uma mobilização geral, mas quase em exclusivo em apoio dos aparelhos militares, aríetes dessa mobilização. Apenas as restrições da era atómica e uma maior familiarização com as restantes modalidades de guerra e de estratégia permitiram o desenvolvimento de uma guerra em todos os azimutes, inclusive uma guerra em que o eixo central não fosse derrotar militarmente o adversário.

³ O conceito de guerra total foi introduzido pelo político e jornalista francês Léon Daudet, em 1918, e depois substancialmente desenvolvido e popularizado pelo general alemão Erich Ludendorff, em 1935, na obra *A Guerra Total (Der Totale Krieg)*. Daudet define a guerra total como a "extensão da luta nas fases mais agudas e crónicas aos domínios político, económico, comercial, industrial, intelectual, jurídico e financeiro. Não são só os exércitos que se batem, são as tradições, costumes, códigos, espíritos e sobretudo os bancos" (Daudet, 1918: 8). Já Ludendorff refere a guerra total à realidade total e omnipresente da relação entre Estados, respeitante à luta pela conservação da vida (no seu todo, claro está) de um povo (Ludendorff, 1937: 22 e ss.).



Porém, há que falar com cautela nesta guerra em todos os azimutes. Porque a guerra subversiva, embora tenha muitas vezes descambado numa espécie de guerra total, *a priori* faz uma leitura da realidade oposta à da guerra total. Lembremo-nos que a guerra total é a utilização, com a máxima intensidade, sem temperança, e simultaneamente de todos os instrumentos à disposição de um actor político. A guerra total inverte a pirâmide estratégica e praticamente reduz os objectivos políticos globais de uma entidade política àqueles relativos à hostilidade, aqueles que caem debaixo da alçada da estratégia (por exemplo, o objectivo de rendição incondicional das potências do eixo por parte dos aliados na Segunda Guerra). Ora, o ambiente do pós-guerra vai ser muito distinto, a estratégia readquire o seu lugar subordinado relativamente à política e a partir de então, se bem que se não volte atrás na possibilidade de usar todos os meios e não só os militares, o importante é usar esses meios de forma doseada, equilibrada, de acordo com os objectivos políticos globais e não apenas com os objectivos estritamente estratégicos, quando não tão-só de acordo com os objectivos estratégicos de teatro em dado momento.

Convém, no entanto, resumir as razões pelas quais a guerra subversiva tendia, durante a Guerra Fria (e continua a tender), a descambar numa guerra total, apesar de isso não ter ocorrido, pelo menos de forma franca, nas guerras coloniais portuguesas, e em particular para as forças portuguesas. É que para uma estratégia subversiva não havia frentes nem retaguardas, o espaço tinha-se distendido enormemente; no limite, poderia alcançar imensas parcelas do globo ou mesmo todo o globo. Levar a guerra ao coração do inimigo era agora levá-lo a quebrar, não por intermédio de bombardeamentos, mas por formas altamente subtis que dificilmente permitiriam a coragem do desespero que caracterizou a reacção aos bombardeamentos a cidades durante a Segunda Guerra Mundial. Era levar o inimigo a concluir que, mesmo os mais próximos, incluindo o vizinho, o amigo, o familiar, poderiam não estar com ele e, no limite, era ele mesmo o próprio inimigo de si mesmo e da comunidade e, portanto, deveria partir ou juntar-se às forças subversivas. Porém, partir simplesmente também não era fácil, porquanto a guerra subversiva se jogava igualmente no tabuleiro internacional, na opinião pública internacional e poderia parecer que em determinadas condições especialmente negativas quem não estava com a subversão lá longe de modo algum era julgado com bons olhos na nova ou nas novas comunidades onde intentava instalar-se.

"Com os desígnios de uma subversão mundial em grande escala, pode compreender-se o poder de atracção, mas também de repulsão e de comportamento psicótico que tais objectivos e condutas poderiam originar e realmente originavam" (Fernandes, 2007: 34).

A citação reflecte a associação histórica da guerra subversiva à guerra revolucionária durante a guerra fria, mas só a guerra subversiva por si era capaz de originar tais patologias no domínio psico-social. É que não se pode olvidar que a guerra subversiva tende a ser uma guerra de longa duração, de saturação, até porque a subversão não



consegue de todo desafiar a contra-subversão num confronto clássico nos estádios iniciais do conflito, além de que a população não se ganha num repente.⁴

A grande manobra de lassidão da subversão propicia, e realmente veio a ocorrer bastas vezes, como dissemos, um prolongamento das hostilidades que introduz sub-repticiamente os vícios da guerra total. Se contabilizarmos o tempo inteiro em que a guerra dura e caso leiamos o conflito como um instantâneo de longa duração, leitura perfeitamente legítima- a hemorragia inercial que a contra-lassidão não conseguiu estancar, ou apenas pôde entrecortar, sem quebrar todos os liames estruturais das diversas sequências temporais -, deparamo-nos, na realidade, como que com uma acção simultânea de todas formas de coacção, de todas as estratégias gerais disponíveis e utilizáveis pela estratégia integral e com intensidade máxima. É que a própria lógica interna do conflito, caso ele se prolongue, exige também ser lida assim. A lassidão e o arrasto do tempo só se concretizam em êxito exactamente na condição de unidade de tempo.

2. O caso português – breve resumo

No caso português, durante os anos das guerras coloniais em África (1961-1975), Portugal parece ter tido uma estratégia exemplar de contra-subversão, não apenas do ponto de vista do seu enquadramento conceptual – o manual, já citado, *O Exército na Guerra Subversiva*, é provavelmente o documento doutrinário, que saibamos, mais bem feito sobre a guerra subversiva e a melhor forma de nela combater – mas igualmente no terreno. É provável que as operações de guerra subversiva no Leste de Angola, entre 1967-1968 e 1973, usando de forma expedita e em proveito próprio as diferenças entre os movimentos subversivos (FBL-UPA, MPLA, UNITA), e manobrando a preceito o complexo xadrez externo, incluindo a geopolítica dos Estados vizinhos (uso de catangueses e zambianos), sejam as mais modelares alguma vez executadas no âmbito da contra-subversão. É claro que houve limitações, como um empenhamento excessivo de forças militares na chamada quadrícula – uma malha de cobertura do território, consistindo na sua divisão quadriculada em zonas de acção e de responsabilidade atribuídas às unidades militares, visando controlar o terreno e as populações - para garantir a segurança, reabastecimento, transportes e manutenção da área controlada, assim como (predominantemente) levar a cabo as acções de apoio psico-social, deixando escassa margem de homens para realizar acções de combate efectivas contra as forças insurgentes (o que levou à criação de uma reserva de unidades de intervenção libertas desse ónus). Todavia, a quadrícula era essencial para garantir o êxito da luta, que não era a derrota militar dos insurgentes, antes a conquista da população, que assim lhe negaria o apoio logístico indispensável e as fontes de recrutamento. Secar e não necessariamente eliminar o inimigo por via do seu isolamento era um desiderato fundamental, e bem mais eficaz, e com menos efeitos destrutivos contraproducentes (danos colaterais), como aconteceu no Vietname, daí que a própria doutrina previsse que

⁴ Os cinco estádios ou fases de evolução da acção subversiva geralmente apontados pela doutrina são os seguintes: 1ª fase – preparação da subversão; 2ª fase – criação do ambiente subversivo, uma fase de agitação; 3ª fase – consolidação da organização subversiva, correspondente à fase dos golpes de mão, atentados e demais acções de guerrilha; 4ª fase – criação de bases e de forças pseudo-regulares, fase onde existem áreas que a subversão controla montando um Estado paralelo; 5ª fase – Insurreição geral, fase final onde se dá um choque clássico entre forças (como aconteceu em 1975 no Vietname). Obviamente que à contra-subversão será mais fácil combater a subversão contendo-a nos estádios ou fases mais primitivos (*O Exército na Guerra Subversiva*, 1966: cap.I, 12).



mesmo para as forças militares o objectivo prioritário eram as populações e não o combate ao inimigo em si (O Exército na Guerra Subversiva, 1966: cap.II, 4-5).⁵ Dessa maneira não só se ganhavam as populações, como, dialecticamente, a subversão perdia força, mais depressa que sendo apenas ou maioritariamente fustigada por operações de contra-guerrilha, quando não por operações de maior alcance, uma vez que as operações de contra-guerrilha, embora de contra-lassidão, são também operações de desgaste que exigem um tempo longo, e pela sua própria natureza, os resultados dificilmente se apresentam estruturalmente (estrategicamente) concentrados. Apesar de tudo, poderiam ter sido mobilizados mais homens para as operações de combate, caso houvesse quadros civis em quantidade suficiente para os substituir em algumas das acções de segurança básica ou de fomento dentro do território quadriculado. Infelizmente, tal não era o caso, porque o investimento maior nas colónias africanas dá-se precisamente com o eclodir da guerra colonial e em resposta aos movimentos de emancipação. Uma vez mais, seguindo na perfeição o enquadramento doutrinal.

Parece que até aqui não fizemos senão desvalorizar a acção militar, uma vez que se a mesma não é a razão de ser da luta subversiva é inegável que sem acções armadas a capacidade de intimidação e de sedução (a guerra subversiva articula acções de coacção, com acções de constrangimento e ainda de sedução e acolhimento) da população pela subversão e o concomitante esforço de contra-subversão não progrediriam. Isso é evidente. Contudo, o que está em causa é que na guerra subversiva a estratégia é mais subtil e o emprego de forças militares em acções de combate, se bem que imprescindível, tem de ser extremamente ponderado, globalmente contido, atendendo ao todo da estratégia militar e ao conjunto das diferentes estratégias gerais, mas ao mesmo tempo resolutivo e firme quando se justifica. Caso contrário, não só não é remuneratório, como pode deitar a perder o esforço estratégico integral e a manobra político de topo. A acção estratégica portuguesa foi no geral muito acertada, como provam analistas independentes, o caso do historiador norte-americano John Cann (Cann, 1998). A combinação da estratégia operacional, com as estratégias genética, estrutural e declaratória foi judiciosa, isto apesar do relativo isolamento internacional do país, que tornava difícil uma estratégia declaratória proficiente junto dos diversos governos e da opinião pública internacional.⁶

⁵ Onde se diz que as forças militares não devem representar senão uma pequena parte dos meios a empregar. Neste campo, as forças militares portuguesas tiveram sempre de suprir em excesso a falta recorrente de técnicos civis. Todavia, o manual também acrescenta que no âmbito estritamente militar as forças armadas não se devem restringir às acções contra as forças combatentes da população, mas devem colaborar na luta nos outros campos, inclusive nas fases mais avançadas da subversão. Mais ainda, quando pormenoriza as missões das forças militares da contra-subversão, os redactores do manual concluem que podem ter maior importância as missões cujo efeito seja conservar ou reconquistar o apoio das populações, ou sejam, as acções psico-sociais. Reconhecem que quando se atinge uma fase de implementação e consolidação da luta armada a missão mais importante das forças armadas é o combate às forças rebeldes. Ainda assim, finalizam referindo que a "experiência demonstra, sempre, que a medida mais eficaz para combater os bandos armados e guerrilhas é negar-lhes o apoio das populações (informações, víveres, medicamentos, recrutamento de pessoal, apoio moral, etc.), sem o qual não poderão subsistir" (O Exército na Guerra Subversiva, 1966: cap.II, p.24). Portanto, mesmo combatendo, antes de mais trazer a si a população é o cerne da acção e não o combate aos insurgentes por si mesmo. Ou dito de outra maneira: o combate aos insurgentes é estrategicamente instrumental e depende da conquista da população; o combate é útil na medida em que dialecticamente protege a população e faz cair nas boas graças dela. Enquanto noutros tipos de conflito o combate ao inimigo, ao adversário armado, é um fim em si mesmo em termos da estratégia militar e um dos fins interactivos da estratégia integral a usar pela síntese política superior.

⁶ Os quatro níveis ou formas da estratégia, na charneira entre a estratégia integral (denominada grande estratégia nos meios anglo-saxónicos, com escasso rigor) e as estratégias gerais são os seguintes, a saber: estratégia operacional, que diz respeito à condução e operação dos meios; estratégia genética, respeitante à geração e criação de meios; estratégia estrutural, respondendo à organização e articulação dos meios;



Todavia, por fim, Portugal viria a perder a guerra nas diversas frentes: Angola, Moçambique, Guiné. Quer dizer, tanto no teatro de guerra de maior êxito, o de Angola, como o de êxito intermédio, o de Moçambique, como o de relativo fracasso, o da Guiné. Dificilmente, no quadro internacional de então poderia Portugal vir a ter sucesso, dados os ventos da história, ou para dizê-lo com mais propriedade, o *Zeitgeist*. Seja como for, para além disso, contribuiu em muito para a derrota uma política que não esteve ao nível da estratégia executada. A particular cegueira das autoridades políticas portuguesas não permitiu integrar os objectivos estratégicos que iam sendo alcançados na síntese política de fundo, que deveria ser dinâmica e não dogmática, capaz de acolher as retroacções estratégicas que sobre ela incidiam. A política portuguesa deveria ter avaliado melhor a evolução da opinião tanto da sua própria população quanto do tabuleiro externo, sabendo compreender o *Zeitgeist* para poder acabar por dar autonomia às colónias numa posição negocial mais forte, mais favorável para as populações europeias no território, que tiveram de ser repatriadas à presa quase por inteiro, e capaz de encetar um conjunto de relações com os novos Estados sem complexos de culpa ou de desconfiança parte a parte. O que teria sido proveitoso não apenas para os interesses materiais de Portugal, mas igualmente para o seu prestígio e posição simbólica no mundo e na futura comunidade de países lusófonos.

Porém, não queríamos terminar sem fazer um balanço global, e não só português, em relação às guerras subversivas e revolucionárias ocorridas no período da guerra fria, quase sempre associadas a processos de descolonização, incluindo, portanto, uma marca de auto-determinação inerente a um nacionalismo mais ou menos incipiente nos casos africanos, e mais robusto, nos casos asiáticos.

Do ponto de vista técnico, a longa duração de uma guerra subversiva, essencial à subversão se pretende ter êxito, como atrás aludimos e desenvolvemos noutros lugares, tende a chamar a si os vícios da guerra total e mesmo a aproximar-se, aqui ou ali, da guerra absoluta. Ora, o preço a pagar por essa intensidade, a maioria das vezes insidiosa, da violência, ademais, durante muito tempo, pode ser (e tem sido) muito elevado. A guerra, como fenómeno singular, e na medida em que dura, tende a brutalizar as sociedades, por via do ensimesmamento habitual da violência. Na guerra subversiva, a intensidade da violência material não é tão óbvia, porém, a usura do tempo associada a um combate psico-social, sem frentes nem retaguardas, onde os institutos da vida comum se mascaram de guerra e a guerra se dissimula na paz, não deixa de acarretar uma incapacidade relativa para armar a paz, fazendo transparecer ainda muito depois os mesmos comportamentos psicóticos. Acresce que, na maioria dos casos estamos a falar de sociedades a cimentar, quando não a criar, frágeis materialmente, frágeis institucionalmente, frágeis ainda nos liames que ligam as pessoas, tanto mais que antes se procurou tanto dividir como unir, e em cada gesto de serviço à comunidade parece ter sempre havido uma segunda intenção, ainda que não declarada como tal. É evidente que o mesmo vale, ainda que eventualmente de forma muito menos intensa para os tecidos sociais nos quais se sustentam as forças de contra-subversão. Mas parece-nos claro que nesta tipologia de guerra o sucesso franco só pode acontecer se a contra-subversão abafar de imediato a subversão, ou se, por sorte ou milagre, as autoridades no terreno acharem por bem desistir logo no início. Tudo o resto, são sucessos limitados.

estratégia declaratória, tendo a ver com os efeitos retóricos dos actos ilocutórios de natureza expressiva na sua relação com os meios, naturalmente em face do outro, como acontece numa demonstração de forças ou num *show the flag*.



Na verdade, no longo prazo, o domínio das relações internacionais continuou a residir nas grandes potências, o seu ascendente nunca foi estruturalmente posto em causa por estes pequenos poderes subversivos e revolucionários, mesmo quando tiveram êxito e foram um estímulo para os demais. Face à sofisticação da guerra insidiosa que foram desenvolvendo, responderam as sociedades tecnologicamente avançadas com mais sofisticação, mantendo o ascendente na cena internacional, mesmo enfrentando clamorosas derrotas recentes, como no Iraque ou no Afeganistão. A delapidação de recursos humanos e materiais, muito significativa na longa duração apenas permitiu curtas vitórias de Pirro, deixando as sociedades que encarnavam essa subversão à beira do esgotamento e em situação de peonização na realidade internacional.⁷

Outra coisa é saber, para além dos resultados incipientes em termos comparativos em relação às potências com as quais os movimentos subversivos se bateram, e que tiveram como consequência a manutenção do ascendente e do controlo (cada vez mais o ascendente que propriamente um controlo franco) da cena internacional por parte destas mesmas potências, se todas estas guerras subversivas acabaram por afectar os equilíbrios internacionais, o prestígio das potências e, por conseguinte, o seu domínio relativo. Isto é, convém verificar, independentemente das eventuais vitórias das forças subversivas no imediato, ou do seu sucesso muito mais limitado a médio e longo prazo, se estas lutas acabaram ou não por trazer modificações substantivas à cena internacional e ao equilíbrio de poderes, à parte aquilo que os seus protagonistas julgaram terem ou não obtido e aquilo que foi efectivamente conseguido. Quer dizer, as guerras subversivas ajudaram a mudar o mundo, sim ou não?

Referências bibliográficas

Cann, John (1998). *Contra-insurreição em África. O modo português de fazer a guerra 1961-1974*. Lisboa: Atena.

Daudet, Léon (1918). *La Guerre Totale*. Paris: Nouvelle Librairie Nationale.

Fernandes, António Horta (2004). "A Estratégia Entra na Idade Adulta: do Pós-Guerra à Contra-subversão em África". In Manuel Themudo Barata e Nuno Severiano Teixeira (dir.), *Nova História Militar de Portugal, vol.4*, Lisboa: Círculo de Leitores, pp.551-574.

Fernandes, António Horta (2007). "A metamorfose da Estratégia no Contexto de um Século Violento". In António Paulo Duarte e António Horta Fernandes (org. e coord.), *Grandes Estrategistas Portugueses. Antologia*. Lisboa: Sílabo, pp.23-36.

Fernandes, António Horta (2010). "Estratégia, Guerra e Terrorismo: a Inexistência de um Vínculo Topológico". *Nação e Defesa*. Nº126: pp.245-259.

Fernandes, António Horta (2014). "A Estratégia Integral e a Guerra Subversiva". In Luís Machado Barroso e Luís Falcão Escorrega, coords., *Estudos de Homenagem a Abel Cabral Couto*. Lisboa: IESM, pp.195-217.

⁷ Mostra (pelo menos indirecta) disso parece ser a ausência de correspondência entre a expansão dos membros da Assembleia-Geral da ONU, com as descolonizações, e a sua relevância. Como se as descolonizações ao mesmo tempo que assinalavam o momento alto da ONU assinalassem também o seu ponto de inflexão no sentido descendente (Mazower, 2017: 305) – maneámos a edição portuguesa, particularmente desastrada no respeitante à tradução e à revisão.



Fernandes, António Horta (2016). "Perguntando a um Internacionalista sobre o Terrorismo: indagação crítica a propósito de um artigo de Bruno Cardoso Reis". *Idn brief*. Novembro 2016: pp.2-7.

Fernandes, António Horta (2017). "As Aporias do Terrorismo: contra-resposta a um polemista equivocado". *Idn brief*. Janeiro 2017: pp.2-7.

Kaldor, Mary (2012). *New and Old Wars: organised violence in a global era*. Cambridge: Polity Press.

Kilcullen, David (2009). *The Accidental Guerrilla. Fighting small wars in the midst of a big one*. London: Hurst & Company.

Ludenddorf, Erich (1937). *Guerra Total*. Lisboa: Editorial Inquérito.

Mazower, Mark (2017). *Governar o Mundo. História de uma ideia: de 1815 aos nossos dias*. Lisboa: Edições 70.

O Exército na Guerra Subversiva, Volume I – Generalidades (1966). Lisboa: Estado-Maior do Exército.

Reis, Bruno Cardoso (2016a). "Terrorismo Transnacional e a Ameaça ao Flanco Sul da NATO". *Nação e Defesa*. Nº143: pp.43-58.

Reis, Bruno Cardoso (2016b). "Terrorismo: como o definir". *idn brief*. Novembro 2016: pp.8-10.

Telo, António e Pires, Nuno Lemos (2013). *Conflitos e Arte Militar na Idade da Informação (1973-2013)*. Cascais: Tribuna da História.

A POLÍTICA DE EXPANSÃO DA LÍBIA E DA TURQUIA EM ÁFRICA

Hüseyin Bağcı

bagci@metu.edu.tr

Professor na *Middle East Technical University* (Ancara, Turquia).

Serdar Erdurmaz

serdar.erdurmaz@hku.edu.tr

Professor Associado na *Kalyoncu University* (Gazi Antep, Turquia).

Resumo

Neste artigo, analisa-se a forma como a Turquia deve envidar todos os esforços para melhorar as suas relações com a Líbia, a fim de ter êxito no avanço da "Evolução Africana". O estudo abrange o período do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP) desde 2009, incluindo a revolta dos rebeldes de Benghazi, até à morte de Kadhafi e o período pós-Kadhafi até ao presente.

Palavras-chave

Turquia, Líbia, África, Terrorismo, política externa turca, Médio Oriente, AKP

Como citar este artigo

Bagcı, Hüseyin; Erdurmaz, Serdar (2017). "A política de expansão da Líbia e da Turquia em África". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 8, N.º 2, Novembro 2017-Abril 2018. Consultado [online] em data da última consulta, DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.8.2.4>

Artigo recebido em 26 de Junho de 2017 e aceite para publicação em 4 de Setembro de 2017





A POLÍTICA DE EXPANSÃO DA LÍBIA E DA TURQUIA EM ÁFRICA¹

Hüseyin Bağcı
Serdar Erdurmaz

1. Introdução

Em novembro de 1996, Necmettin Erbakan, ex-primeiro-ministro, fez uma visita a Muammar Kadhafi para receber o elevado montante de dívidas aos empreiteiros turcos, que não eram pagos há muito tempo. Kadhafi adotou uma atitude muito pouco diplomática e usou expressões perturbadoras para os turcos enquanto se dirigia ao primeiro-ministro turco. Esta é a primeira impressão que o público turco teve do líder líbio, Kadhafi, encarando-o como um homem do deserto desrespeitador e não como um diplomata (NTV 2009). Este evento foi o primeiro a atrair a atenção do público turco. No entanto, as relações mútuas melhoraram desde 2009, graças às crescentes relações comerciais, financeiras e políticas, até a revolta de Benghazi contra Kadhafi no âmbito da primavera árabe no início de 2011.

No início da revolta contra Muammar Kadhafi, a Turquia apoiou Kadhafi, afirmando que a Líbia devia lidar com seu próprio problema e que não havia necessidade de qualquer intervenção internacional. A posição da Turquia relativamente às revoltas fez com que os opositores em Benghazi manifestassem uma atitude adversa em relação à Turquia. Posteriormente, devido ao fato de Kadhafi não ter mudado de atitude, a Turquia interrompeu contatos com Kadhafi. Mais tarde, essa atitude de Ancara mudou o clima adverso da oposição em Benghazi a favor da Turquia. Na guerra civil, milhares de adversários de Kadhafi feridos foram trazidos para os hospitais turcos a fim de receberem tratamento. A Turquia contribuiu com milhões de dólares para as revoltas e acolheu os líderes do conselho de transição na Turquia.

Após a expulsão e morte de Kadhafi no final de 2011, as divisões acentuaram-se e surgiram dois governos rivais no país, um em Tobruk e o outro em Trípoli, cada um com os seus próprios parlamentos e forças militares, e que tiveram grande impacto nas relações turco-líbias. Por esse motivo, Ancara apoiou "o Congresso Geral Nacional dominado pela Irmandade Muçulmana com sede em Trípoli²". Em 2015, as relações entre Tobruk, apoiado pelo Ocidente, e Ancara deterioraram-se muito, levando à decisão da Líbia de cessar todas as relações com a Turquia e expulsar todas as empresas turcas a operar no país (Kayalioglu 2016a).

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

² Consultado *on-line* em <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/06/turkey-libya-economic-interests-ankara-tripoli-embassy.html>



Por outro lado, o Presidente Recep Tayyip Erdogan iniciou uma "Expansão Africana" quando era primeiro-ministro com o objetivo de melhorar as relações mútuas nos campos políticos, económicos e culturais. O governo turco declarou 2005 como "o Ano da África" e a Turquia obteve o estatuto de observador junto da União Africana no mesmo ano, visitando igualmente países da África subsaariana (Etiópia, África do Sul) e do Norte de África (Tunísia e Marrocos). O número de embaixadas turcas aumentou para 39 em 2015, enquanto em 2009 era de 12, e a Turquia também abriu consulados comerciais em 26 capitais africanas (MFA 2017b). Para além disso, "assinaram-se acordos de cooperação comercial e económica com 38 países africanos, em conformidade com os esforços de estabelecer uma base sólida para as relações económicas mútuas"³.

Este é o vasto cenário do esforço da Turquia em todo o continente africano, o que obriga Ancara a estabelecer uma relação boa e sólida com a Líbia, uma vez que este país serve de porta de entrada desde o Mar Mediterrâneo até ao interior de África, do norte até ao meio do continente.

Em primeiro lugar, o governo da Turquia, juntamente com o Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP), gostaria de ter uma presença tanto no norte de África como na África subsaariana, e de estabelecer boas relações políticas, económicas e culturais com os países das duas regiões.

Quando se estuda as relações entre a Turquia e a Líbia, percebe-se facilmente que não há disputa relativamente aos interesses nacionais mútuos dos dois países, e que a divergência se baseia nas disparidades políticas sobre o apoio ao Governo Nacional de Transição da Líbia.

Se a Turquia quiser ser eficaz no Norte da África, então Ancara não pode ignorar a Líbia, e deve fazer tentativas políticas e diplomáticas para restaurar as boas relações com o atual governo da Líbia.

Neste artigo, analisa-se a forma como a Turquia deve envidar todos os esforços para melhorar as suas relações com a Líbia, a fim de ter êxito no avanço das iniciativas da "Evolução Africana". O estudo abrange o período do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP) desde 2009, incluindo a revolta dos rebeldes de Benghazi até à morte de Kadhafi e o período pós- Kadhafi até ao presente.

2. Relações entre os dois países na era AKP e Kadhafi

Durante o período de Kadhafi, os dois países envidaram esforços para manter as relações turco-líbias abertas ao desenvolvimento. O ministro de Estado, Zafer Caglayan, fez uma visita à Líbia no início de janeiro de 2009, durante a qual os dois países chegaram a um acordo sobre investimento, construção e comércio.

O estabelecimento e funcionamento das zonas de comércio livre foram os primeiros na lista das áreas nas quais a Turquia e a Líbia poderiam estabelecer uma parceria. A delegação líbia visitou a Turquia em 2010, sob a presidência de Gamal Al Lamushe, Secretário da Junta de Privatização e Investimento da Líbia, para discutir estes assuntos com os seus colegas turcos. O fórum de investimentos realizou-se durante a visita acima mencionada para reunir as empresas dos dois países dispostas a formar uma associação,

³ Consultado *on-line* em <http://www.mfa.gov.tr/turkey-africa-relations.en.mfa>



visando fazer investimentos mútuos e comuns em África na área da energia, pequenas e médias empresas, tecnologia, serviços de consultoria, banca, água, transportes, turismo, educação, publicidade, cultura, saúde, meio ambiente, agricultura, pescas etc..

Durante a visita que o primeiro-ministro Recep Tayyip Erdogan realizou em 2009, assinaram-se oito memorandos de entendimento e acordos sobre isenção de vistos, cooperação na área da e banca, coinvestimento em África e transportes. Além disso, durante a visita de Mustafa Mohamed Abdul Jalil, Ministro da Justiça do Comité Geral do Povo Líbio, assinou-se um Acordo de Cooperação Judicial entre a Turquia e a Líbia. Os dois países acordaram a assinatura de novos acordos, como a prevenção de dupla tributação e o de parceria económica, a fim de reforçar a cooperação entre ambos.

No que diz respeito à assinatura do acordo de cooperação económica, concluíram-se três rondas de negociações, tendo-se decidido que a quarta ronda teria lugar em maio de 2010 em Ancara. Além disso, prosseguiram os processos de negociação para acordos de cooperação em matéria de educação, cultura, ciência, juventude, desporto, pescas, emprego, imigração ilegal, fundação de uma câmara conjunta de comércio e cooperação entre os Crescentes Vermelhos dos dois países.

O número total de projetos que as empresas de construção turcas empreenderam na Líbia no período 2009-2010 foi de 124. Algumas das principais empresas de construção da Turquia como a Dogus, Guris, Nurol, Metis, Tekfen e Yuksel Insaat operaram na Líbia. Entre os trabalhos realizados pelas empresas turcas na Líbia no período 2009-2010, encontram-se 1013 projetos habitacionais na região Al Falah de Trípoli pela Tasyapi, o Centro Comercial Burj Al Baher, o Projeto Hotel e Habitação pela Summa Líbia e a construção das linhas do transporte de energia Sirte-Huon pela Mitas.

Além disso, a SEGA Insaat realizou todas as obras de infraestrutura na cidade de Gariat Sharkiya, o Grupo Cevahir executou a construção do Centro Comercial Benghazi e a Celtikoglu Insaat empreendeu o Projeto de Construção de Esgotos de Wadi al Mejaneen em Trípoli. A Teknik Yapı realizou um projeto de habitação luxuoso de 150 biliões de euros numa área de 50 mil metros quadrados em Trípoli, que foi declarada área de turismo na Líbia.

O volume de negócios entre os dois países foi de 1,4 biliões de dólares em 2008. Esta taxa aumentou 57% em 2009 e atingiu 2,2 biliões de dólares. Esperava-se que esse número subisse para 10 biliões de dólares nos cinco anos seguintes. Antes da revolta, havia 120 empresas turcas registadas na Líbia durante o período de Kadhafi, trabalhando em vários projetos de infraestrutura e superestrutura.

Considerando as questões acima mencionadas, verifica-se que durante o governo de Kadhafi, a Turquia e a Líbia tiveram uma cooperação bastante estreita. Sobre as insurreições destinadas a derrubar o regime de Kadhafi, que ocorreu como resultado da Primavera Árabe, o primeiro-ministro Recep Tayyip Erdogan afirmou que o problema da Líbia era um problema interno que deveria ser superado pelo próprio país. As boas relações entre a Turquia e a Líbia permitiam fazer essa declaração. É possível pensar que, com essa declaração, a Turquia pretendia manter o equilíbrio existente com o regime de Kadhafi.

No entanto, no seguimento das exigências de França e do Reino Unido para uma intervenção individual, essa atitude deu lugar a uma tentativa de conseguir uma forma



alternativa de resolver o problema. Tendo-se oposto inicialmente à intervenção da NATO, a Turquia apoiou mais tarde a intervenção sob a égide da NATO.

3. A insurreição na Turquia

A Turquia esteve envolvida na questão líbia desde o início para resolver o problema da evacuação dos seus cidadãos que tinham realizado grandes investimentos no país. Se por um lado a Turquia adotou o princípio de garantir a segurança de vida dos seus cidadãos como principal prioridade, por outro manteve-se em contato contínuo com o regime de Kadhafi para persuadi-lo a considerar as exigências dos líbios de forma pacífica. Esses desenvolvimentos políticos fizeram com que os opositores em Benghazi desenvolvessem uma atitude adversa em relação à Turquia. Não tendo havido qualquer mudança na atitude de Kadhafi, a Turquia cessou o seu contato com Kadhafi.

Essa atitude de Turquia alterou a atitude adversa em Benghazi a favor da Turquia. Além disso, o método de resgate humanitário da Turquia, a transferência de pacientes da Líbia para a Turquia e as ajudas do Crescente Vermelho Turco e do Ministério da Saúde em Benghazi e nas regiões vizinhas levaram o povo líbio a aproximar-se da Turquia. A Turquia manteve uma política ativa, apesar de todas as maquinacões da França. A Turquia mudou a sua atitude inicial e tornou-se ativa, assumindo uma atitude passiva no ar e no mar enquanto parte da NATO. Além disso, a *Izmir Joint Air Headquarters* desempenhou um papel na Operação *Unified Protector* (Protetor Unificado).

A Turquia opôs-se aos rumores que apontavam para uma solução que implicava a eliminação da integridade territorial, separando a parte oriental e ocidental da Líbia durante os primeiros dias da revolta, destacando o respeito pelo princípio da integridade territorial, insistindo na indivisibilidade dos recursos naturais e enfatizando que tais recursos naturais pertenciam ao povo líbio.

A Turquia manteve relações cordiais com o Conselho Nacional de Transição (NTC) através das visitas do Ministro dos Negócios Estrangeiros e do Primeiro Ministro e através da ajuda monetária, o que manteve o caminho aberto para a cooperação com o futuro governo. O ministro dos Negócios Estrangeiros, Ahmet Davutoglu, fez duas visitas a Benghazi, uma em julho e outra em agosto.

Em comparação com os países europeus, a Turquia foi o país que envidou esforços mais concretos para atender às necessidades básicas urgentemente exigidas pelo NTC. Entre as tentativas de desenvolver as relações com o NTC, a Turquia abriu uma linha de crédito para a Líbia, dotou-a de fundos, confiscou os recursos de Kadhafi de acordo com as resoluções do Conselho de Segurança da ONU e transferiu o Banco Árabe Turco para o Fundo de Garantia de Depósitos. Além disso, o contributo da Turquia, juntamente com o Catar, em fornecer petróleo aos opositores em Benghazi para manter as suas vidas e executar a operação constituiu um passo importante.

Todas as atividades comerciais realizadas por empresas turcas nos territórios da Líbia foram bem-vindas pelo NTC, e afirma-se que serão requisitadas mais atividades.

Ao organizar as reuniões do Grupo de Contato realizadas em 15 de julho, a Turquia desempenhou um papel ativo e legitimou esse papel. No final de setembro, o primeiro-ministro Erdogan fez uma visita à Líbia após ter estado no Egito e na Tunísia. A visita e o discurso que fez aos líbios tiveram grandes repercussões no mundo.



A atitude ativa da Turquia a partir do primeiro dia da revolta foi observada atentamente pelos países europeus. Por outras palavras, a Turquia não é um país observador e monitor; pelo contrário, é observada, além de ser determinante enquanto influencia os outros.

Além disso, a Turquia prestou ajuda monetária ao NTC, tendo sido acordado que a Turquia daria um total de 300 milhões de dólares. Desse montante, 100 milhões de dólares seriam doações, 100 milhões de dólares seriam créditos em troca de projetos e 100 milhões de dólares seriam fornecidos sob a forma de créditos em dinheiro. O valor em dinheiro foi depositado na conta do NTC aberta no Banco Central em Ancara. Dez milhões de dólares de auxílio em dinheiro dos 100 milhões de dólares foram enviados a 27 de julho e os restantes 90 milhões de dólares foram entregues às autoridades do NTC que vieram recolhe-los nos dias 8, 10 e 21 de agosto. As autoridades transportaram esse dinheiro num avião líbio. Na explicação dada pelo Conselho Nacional de Transição a 31 de julho de 2011, foi dito que os rebeldes receberam 200 milhões de dólares da Turquia (Hurriyet 2011).

A Turquia obteve a aprovação da Líbia em termos de construção, zoneamento e povoamento. A Líbia era um dos países onde as empresas turcas estavam a trabalhar de forma muito ativa e intensa. O reconhecimento do novo governo e a aceitação da cooperação ficou semiconcluída devido ao início das revoltas e a conclusão dessas obras tornarão mais fácil à Turquia assumir novas responsabilidades no processo de reconstrução. Assim, o NTC fez uma exigência relativamente a esta questão, tendo-se feito promessas importantes. Afinal, a Turquia estava pronta para assumir o papel necessário na Líbia como um país muçulmano democrático.

4. A Líbia após Kadhafi e a Turquia

O problema mais grave foi a falta de segurança desde o fracasso do esforço de desarmar e desmobilizar as milícias rebeldes após a guerra (Chivvis, Christopher S. Martini 2014).

Após a revolução, em 2012, o Conselho Geral Nacional eleito foi uma instituição aceite por diferentes segmentos da sociedade. Em agosto de 2012, o NTC transferiu o poder para o Congresso Geral Nacional (CGN), um parlamento eleito que viria a selecionar um presidente de estado interino. Os anos de 2012 e 2013 foram de esperança e de elevadas expectativas políticas no país. Neste período de reconstrução, a abordagem geral da Turquia foi a de apoiar e responder aos pedidos provenientes da Líbia. No entanto, a Líbia atravessava um ciclo diferente, no qual a violência estava a ser usada como uma política do general Khalifa Haftar, que havia cometido um golpe militar no início de 2014. Como resultado, a Líbia oriental estava sob o controlo das forças armadas comandadas pelo general Haftar, enquanto grupos armados independentes assumiam uma posição dominante para garantir a segurança nas regiões ocidental e do sul. Em última análise, a crise levou à existência de três diferentes conselhos e governos, que alegavam ser organizações oficiais legítimas para governar o país.

O governo de transição e o Parlamento do Conselho Nacional foram fundados em Trípoli em 2011, constituídos principalmente por um grupo islâmico radical. Em 25 de junho, este Parlamento organizou eleições em que a participação foi de 25%; no entanto, essa taxa diminuiu 15% após o cancelamento do voto pelo Conselho Eleitoral. Estabeleceu-se



um novo governo a partir daí e das eleições mal sucedidas do general Khalifa Haftar em Tobruk, que declarou que iria lutar contra o terrorismo islâmico radical.

Ankara inicialmente recusou reconhecer o Parlamento e o governo de Tobruk, reconhecido pelo Conselho de Segurança da ONU, Estados Unidos, União Europeia, Egito, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos, etc., como o governo oficial da Líbia. A reação do presidente Erdogan, em 2014, foi "a Turquia não pode aceitar a reunião da legislatura líbia em Tobruk" (Gmbwatch 2014) (Levent 2014). De acordo com esta afirmação, enquanto "os aliados ocidentais apoiavam o governo reconhecido pelas Nações Unidas em Tobruk, Ankara apoiou o Congresso Geral Nacional dominado pela Irmandade Muçulmana com sede em Trípoli"⁴. Imediatamente após esta declaração, o Ministério dos Negócios Estrangeiros da Líbia afirmou que era "uma interferência flagrante nos assuntos internos da Líbia" e retirou o seu Embaixador (Gmbwatch 2014). Na sequência desta disputa, as relações entre os dois países deterioraram-se (Kayalioglu 2016). A administração de Tobruk anunciou que os cidadãos turcos tinham que sair da Líbia e assim cessaram todas as relações diplomáticas. Em julho, Ankara foi forçada a fechar a sua embaixada na Líbia. Além disso, o primeiro-ministro da Líbia, Thinni, afirmou que os empreiteiros turcos podiam perder a esperança, pois as empresas turcas não seriam autorizadas a continuar a trabalhar na Líbia e seriam impedidas de se candidatarem aos concursos propostos pelo governo. Esta decisão impediu as empresas turcas de trabalhar no país (Erdogan e Çelik 2015).

A 3 de janeiro de 2014, embora a Líbia experimentasse sinais de incerteza, o primeiro-ministro da Líbia, Ali Zeidan, visitou a Turquia e assinou uma declaração conjunta para estabelecer a Cooperação Estratégica de Alto Nível, quando Ankara anunciou que continuaria a dar apoio à política e esforços de reconciliação económica na Líbia (*The Tripoli Post* 2014). Nesta via, as empresas turcas voltaram-se para a Líbia, especialmente para os negócios de construção, mas, como havia estruturas políticas bipolares, as empresas turcas foram obrigadas a retirar as suas propostas e a regressar à Turquia. No entanto, muito poucos fizeram negócios, com um custo de cerca de 168 milhões de dólares (Ipek 2016).

A 17 de dezembro de 2015, representantes de Trípoli e Tobruk assinaram um acordo político líbio negociado pela ONU com base em quatro princípios: *"garantir os direitos democráticos do povo líbio; um governo consensual baseado no princípio da separação de poderes, supervisão e equilíbrio; capacitar as instituições do Estado para enfrentar os sérios desafios futuros; e, respeito pelo poder judicial líbio e pela sua independência"* (Apap 2016). Em 15 de fevereiro de 2016, com o governo da Líbia apoiado pela ONU (GNA), Fayez Al-Sarraj foi nomeado primeiro-ministro pelo Conselho Presidencial da Líbia (LPC). O GNA finalmente mudou-se para Trípoli a 30 de março de 2016. Agora existem três estruturas diferentes que afirmam deter o poder e governar o país (Hall 2016), embora o Governo do Acordo Nacional da Líbia tenha sido apoiado pelas Nações Unidas e pela União Europeia (Apap 2016). O GNA parece preencher a lacuna de poder que é não só unificar os dois grupos rivais do país, mas também lutar contra o ISIL e outras ações terroristas.

De momento, a Líbia tem três centros de poder distintos; O primeiro é o Conselho Presidencial (CP) apoiado pela ONU, localizado na base naval de Ebu Sittah, perto de

⁴ Consultado *on-line* em <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/06/turkey-libya-economic-interests-ankara-tripoli-embassy.html>



Trípoli, desde 30 de março de 2016. O CP é liderado por Fayeze al-Sarraj em conformidade com o Acordo Político da Líbia (LPA) de dezembro de 2015 (Hall 2016). O CP preside ao Governo do Acordo Nacional, que deveria ter sido apoiado pela Câmara dos Deputados, o que até ao momento não aconteceu. O outro é o Governo de Salvação Nacional, localizado em Trípoli e liderado pelo primeiro-ministro Khalifa Ghwell, autorizado pelo Congresso Geral Nacional (CGN) e resultado das eleições de 2012. Esta formação era apoiada pela Turquia, mas, no entanto, Ancara apoiou o governo mediado pela ONU na reunião realizada em Roma em dezembro de 2015 (MFA 2015a). O último centro de poder está sediado em Tobruk ou al Bayda, e também foi aprovado pelo Governo do Acordo Nacional. Esse poder, liderado por Abdullah al Thinni, está sob o controlo do general anti-islâmico alinhado pelo Egito, Khalifa Haftar, que lidera o exército nacional líbio (LNA) (Fitzgerald 2017).

Destes três centros de poder, o controlado por Hkhalifa Haftar (BBC Africa 2016) constitui de momento a formação mais poderosa. O governo de Tobruk-al Bayda ganhou o apoio do Egito, Emirados Árabes Unidos, Jordânia, França (BBC 2016) e Rússia (Abdessadok 2017). O Egito, atualmente, é o aliado mais poderoso da Líbia.

Por um lado, Tobruk e o Egito partilham os mesmos objetivos políticos, erradicando o islamismo radical e aumentando a autonomia do leste da Líbia, e, por outro, as entregas de armas são também uma questão importante para os dois países (Fitzgerald 2017). A Turquia e o Catar não têm a mesma influência sobre o governo de Tobruk, apenas o Egito e os Emirados Árabes Unidos têm influência suficiente na Líbia (Fitzgerald 2017). Tanto a Turquia como o Catar foram acusados pelo lado de Khalifa Haftar de apoiar o segmento da Irmandade Muçulmana na Líbia (Cafiero and Wagner 2015).

Desde março de 2016, o GNA tem controlado ministérios e instalações governamentais na capital. Recentemente, o ministro dos Negócios Estrangeiros da Líbia anunciou numa conferência de imprensa que Haftar será nomeado comandante-chefe do exército líbio, na condição de aceitar o GNA como autoridade governante. No entanto, isso não aconteceu (Abdessadok 2017).

Emrullah Isler, ex-vice-primeiro ministro, foi nomeado enviado especial do presidente Recep Tayyip Erdogan à Líbia para visitar Trípoli e Tobruk com vista à reconciliação entre os dois países. Durante os dois dias da visita, Isler conheceu o chefe do Conselho da Presidência, Faiez Serraj, o membro do CP Abdelsalam Kajman, o ministro da Defesa interino Al-Mahdi Al-Barghathi, o chefe do Conselho de Estado Abdul Rahman Sewehli, o chefe da nova Guarda Presidencial Najmi Al-Nakua, e o Presidente da Câmara de Misrata, Mohamed Eshtewi, entre outros (Libya Herald 2016). Nesta reunião, Isler informou que Ancara queria reabrir a embaixada, retomar os voos da *Turkish Airlines* para a Líbia e os trabalhos de construção da fábrica de 640 MW em Obari. A Enka Engineering começara a trabalhar aí antes da revolução, mas foi interrompida em 2011. O trabalho recomeçou em outubro de 2012, mas foi novamente suspenso em setembro de 2014 devido ao problema de segurança na área (Libya Herald 2016). No entanto, esses esforços não obtiveram resultados positivos por causa da instabilidade da situação política na Líbia. Mesmo assim, Isler disse que Ancara estava interessada em contornar a situação e negociar com todos os lados, mas foi informado dos rumores que Ancara tinha apoiado os islâmicos, originando a falta de confiança entre os dois países (Hoog 2014).



Ancara participou numa reunião em Roma/Itália e assinou um "Comunicado Conjunto da Reunião Ministerial para a Líbia" em 13 de dezembro de 2015. O tema principal da declaração foi o apoio prestado ao GNA⁵.

*"Afirmamos o nosso apoio total ao povo líbio na manutenção da unidade da Líbia e das suas instituições que funcionam em benefício de todo o país. É urgentemente necessário criar um **Governo do Acordo Nacional** baseado na capital Trípoli para fornecer à Líbia os meios para manter a governança e promover a estabilidade e o desenvolvimento económico. Estamos de acordo com todos os líbios que exigiram a rápida formação de um Governo do Acordo Nacional com base no Acordo de Skhirat, que inclua representantes da maioria dos deputados do Parlamento e do Congresso Geral Nacional, de Independentes, de Municípios, dos partidos políticos e da sociedade civil que se reuniram em Túnis a 10 e 11 de dezembro. Congratulamo-nos com a notícia que os membros do diálogo político da Líbia assinarão o acordo político em Skhirat a 16 de dezembro. Incentivamos todos os atores políticos a assinar este acordo final a 16 de dezembro e apelamos a todos os líbios para que se unam e apoiem o Acordo Político da Líbia e o Governo do Acordo Nacional".*

Juntamente com os EUA, a Inglaterra, a Alemanha, a França, e a União Europeia, Ancara manifestou pleno apoio ao GNA para combater todo o tipo de ação terrorista, incluindo o Estado Islâmico do Iraque e do Levante (EIIL).

"Um Governo do Acordo Nacional é essencial para abordar, em parceria com a comunidade internacional, os desafios críticos humanitários, económicos e de segurança do país, incluindo o EIIL e outros grupos extremistas e organizações criminosas envolvidas em todas as formas de contrabando e de tráfico, inclusive de seres humanos" (MFA 2015b).

"Mevlüt Çavuşoğlu, Ministro dos Negócios Estrangeiros, participou na cerimónia de assinatura do Acordo Político da Líbia em 17 de dezembro de 2015"⁶, e proferiu um discurso que concretamente atesta a nossa solidariedade para com o povo líbio irmão. No comunicado de imprensa, afirmou:

"Acreditamos que a base da reconciliação nacional se ampliará ainda mais num futuro próximo e todo o povo da Líbia contribuirá para o

⁵ Consultado on-line em http://www.mfa.gov.tr/joint-communicue-of-the-ministerial-meeting-for-libya_-13-december-2015_-rome_-italy.en.mfa

⁶ Consultado on-line em http://www.mfa.gov.tr/no_-311_-18-december-2015_-press-release-regarding-the-signing-of-the-libyan-political-agreement.en.mfa



*sucesso do **Governo do Acordo Nacional** de base alargada, a ser constituído nos termos do Acordo.*

*A Turquia contribuirá, através de qualquer meio, para os esforços do **Governo do Acordo Nacional** para estabelecer a segurança e a estabilidade no país durante o processo de transição” (MFA 2015c).*

A Turquia também participou na Reunião Ministerial e assinou o Comunicado Conjunto para a Líbia, realizada em Viena em 16 de maio de 2016, apoiando fortemente o GNA juntamente com todos os outros países participantes⁷;

“...expressamos o nosso forte apoio ao povo líbio na manutenção da unidade da Líbia. Reafirmamos o nosso apoio à implementação do Acordo Político da Líbia (APL) de Skhirat, Marrocos, assinado em 17 de dezembro de 2015, e ao Governo do Acordo Nacional (GNA) como o único governo legítimo da Líbia, tal como afirmado no Comunicado de Roma de 13 de dezembro de 2015 e aprovado na Resolução 2259 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Instamos todas as partes a trabalhar de forma construtiva para a conclusão do quadro institucional de transição, particularmente ao permitir que a Câmara dos Deputados desempenhe plenamente o papel descrito no APL...” (MFA 2016).

A 30 de maio de 2016, o ministro dos Negócios Estrangeiros da Turquia, Mevlut Cavusoglu, visitou a Líbia e disse, depois de reunir com o seu homólogo líbio Mohammed Siyala e o primeiro-ministro Fayez Seraj na base naval, que a Turquia está ansiosa por ser o primeiro país a reabrir a embaixada na Líbia (Reuters 2016). Cavusoglu também prometeu apoio turco aos esforços do governo para restaurar a estabilidade e a segurança na Líbia e reiterou a importância que a Turquia esperava assumir com a sua presença económica no estado norte africano, frisando que as empresas turcas esperavam com determinação continuar o seu trabalho e retomar as suas atividades na Líbia nos setores dos transportes e da energia (Reuters 2016). De forma a reavivar as relações, ambos os lados têm abordado a importância da cooperação económica e comercial como um dos principais motivos (Kayalioglu 2016b).

Como obviamente se depreende dos esforços de Ancara acima referidos, a Turquia tem tentado todos os tipos de instrumentos para restabelecer boas relações com o governo apoiado pela ONU e pelo Ocidente (GNA), comprometendo-se a prestar todo o apoio ao GNA para combater o terrorismo e as formações islâmicas extremas. Ancara adotou uma nova abordagem de atuação em conjunto com a ONU e outros países que apoiam o GNA para proporcionar estabilidade e autoridade ao governo GNA na Líbia. Isso significa que

⁷ Reunião Ministerial para o Comunicado Conjunto sobre a Líbia, 16 de maio de 2016, Viena, Argélia, Chade, China, Egito, França, Alemanha, Jordânia, Itália, Malta, Marrocos, Níger, Catar, Rússia, Arábia Saudita, Espanha, Sudão, Tunísia, Turquia, Emirados Árabes Unidos, Reino Unido, Estados Unidos, União Europeia, Nações Unidas, Liga dos Estados Árabes e União Africana.



a Turquia se abstém de seguir outras formas ou de divergir de outros países ou contrariar a vontade do povo da Líbia.

5. Política Turca de Expansão Africana

As relações com os países africanos começaram a melhorar com a política de abertura da Turquia para com a África através do Plano de Ação adotado em 1998 (MFA 2017a). Cinco anos depois, um documento de estratégia "sobre o desenvolvimento das relações económicas com os países africanos foi preparado pela Subsecretaria de Comércio Externo em 2003"⁸.

Posteriormente, em 2005, as visitas mútuas melhoraram as relações económicas entre a Turquia e os países africanos iniciadas pelo presidente Recep Tayyip Erdogan, quando era primeiro-ministro, no âmbito da "Expansão Africana" (MFA 2017b). O primeiro-ministro turco, Recep Tayyip Erdogan (RTE), foi a primeira personagem política de alto nível a visitar os países da África subsaariana nesse ano. RTE foi o primeiro líder não-africano a visitar a Somália em 20 anos, tendo repetido a visita em 2013 e 2015, respetivamente, nesta última já como presidente. Abdullah Gul realizou 4 visitas a África durante a sua presidência. Estas visitas oficiais efetuadas por altas entidades foram muito importantes devido ao fato de antes de 2005 não ter havido nenhuma nem qualquer estabelecimento de relações.

As cimeiras turco-africanas realizaram-se tanto na Turquia como nos países africanos, para definir as políticas de melhoria das relações mútuas e que conduziram a novos programas de cooperação. Como resultado, a Turquia recebeu o estatuto de observador na União Africana em 2005. Em 2008, Ancara tornou-se um parceiro estratégico da União Africana e membro não regional do Banco Africano de Desenvolvimento no mesmo ano (MFA 2017a).

Além disso, entre 18 e 21 de agosto de 2008 realizou-se em Istambul a "Cimeira de Cooperação entre a Turquia e África" com a participação de 49 países africanos. "A Declaração de Istambul sobre a Parceria Turquia-África: Cooperação e Solidariedade para um Futuro Comum" e o "Quadro de Cooperação para a Parceria Turquia-África", adotados durante a Primeira Cimeira entre a Turquia e a África de 2008, estabeleceram um mecanismo de acompanhamento.

Por conseguinte, a Reunião de Funcionários de Alto Nível realizou-se a 15 de dezembro de 2010, e a Conferência de Revisão Ministerial teve lugar a 16 de dezembro de 2011, em Istambul. No âmbito do referido mecanismo de acompanhamento, a "Segunda Cimeira da Cooperação entre a Turquia e África" realizou-se entre 19 e 21 de novembro de 2014 em Malabo (Guiné Equatorial)"⁹. Posteriormente, a Turquia organizou duas vezes as Conferências Istambul-Somália no âmbito da ONU, de 21 a 23 de maio de 2010 e de 31 de maio a 1 de junho de 2012, respetivamente. A Turquia também acolheu a Quarta Conferência das Nações Unidas sobre Países Menos Desenvolvidos, em Istambul, de 9 a 13 de maio de 2011, e ofereceu-se para sedear a Conferência de Revisão de Médio Prazo do Programa de Ação de Istambul em 2015. Por fim, a Turquia organizou o Fórum de

⁸ Consultado on-line em <http://www.mfa.gov.tr/turkey-africa-relations.en.mfa>

⁹ Consultado on-line em <http://www.mfa.gov.tr/turkey-africa-relations.en.mfa>



Parceria de Alto Nível para a Somália em 23-24 de fevereiro de 2016 em Istambul (MFA 2017a).

De acordo com a decisão da União Africana, a Segunda Cimeira teve lugar em Malabo, capital da Guiné Equatorial, de 19 a 21 de novembro de 2014, subordinada ao tema "Um Novo Modelo de Parceria para o Fortalecimento do Desenvolvimento Sustentável e Integração", e começou com a Reunião dos Funcionários de Alto Nível em 19 de novembro. Seguiu-se a Reunião Ministerial de 20 de novembro, culminado com a Cimeira em 21 de novembro, que aprovou uma Declaração e um Plano de Implementação Conjunto para o período 2015-2019. De acordo com a decisão tomada na Cimeira, a Terceira Cimeira de Cooperação ente a Turquia e África realizar-se-á na Turquia em 2019 (MFA 2017a).

A Turquia continuará empenhada em apoiar as capacidades institucionais da União Africana e de outras organizações regionais no sentido de obter progressos nas áreas prioritárias que irão consolidar a apropriação africana dos assuntos africanos. A Turquia tem contribuído financeiramente com 1 milhão de dólares para a União Africana desde 2009. A Turquia também contribui para organizações regionais quando necessário (MFA 2017a).

Enquanto o número de embaixadas no continente africano era de 12 em 2009, esse número já tinha aumentado para 39 em 2015, o mesmo acontecendo com as embaixadas de países africanos, que eram 10 em Ancara em 2009, e 31 em 2015. Nesta linha, as linhas aéreas turcas organizaram mais de 40 voos para 28 países africanos de acordo com esta política de expansão.

Os empreiteiros turcos encontram-se entre os principais empresários a operar no continente africano. A participação dos países africanos no volume global de negócios internacionais dos empreiteiros turcos é de cerca de 21% (a participação do Norte de África é de 19%). Os empreiteiros turcos até agora realizaram mais de 1.150 projetos em África, rendendo 55 biliões de dólares.

Existe um número crescente de investimentos turcos, muitos exemplares, nos vários países africanos que empregam mão-de-obra local, usam recursos produzidos nacionalmente e exportam produtos finais para países terceiros. A este respeito, estima-se que o investimento total turco em África seja de cerca de 6,2 biliões de dólares. De acordo com um relatório publicado em outubro de 2015 (*Financial Times*), o investimento turco em África cria o maior número de empregos nesse continente (16.593 em 2014) em comparação com outros investimentos estrangeiros diretos em África (MFA 2017a).

A Turquia deixou de requerer vistos aos titulares de passaporte diplomático de 17 países africanos. Empresários e turistas africanos que viajem em companhias aéreas turcas e sejam detentores de vistos Schengen, dos EUA ou do Reino Unido válidos, podem obter os seus vistos de entrada na Turquia no aeroporto de Ataturk, em Istambul. A Associação Yunus Emre estabeleceu o Centro Cultural Turco em Cartum, e está a planear abrir novos centros em Pretória, Djibouti, Gâmbia e Níger (MFA 2017a).

Todas estas medidas foram realizadas pelo Presidente Recep Tayyip Erdogan, que visitou 23 países diferentes entre 2004 e 2017 (En Son Haber 2017), e assinou 19 acordos, o último com a Tanzânia (Toprak 2017).



“Em consonância com a melhoria das relações diplomáticas, a Turquia abriu consulados comerciais em 26 capitais africanas. Além disso, o Conselho turco de Relações Económicas Estrangeiras estabeleceu câmaras de negócios em 19 países da África subsaariana. Ancara também assinou acordos de cooperação comercial e económica com 38 países africanos, de acordo com as relações económicas salutare mutuas”¹⁰.

O volume de comércio bilateral da Turquia com vários países da África atingiu 17,5 biliões de dólares em 2015. O volume de negócios com a África subsaariana foi de 6 biliões de dólares em 2015, o que reflete uma queda no comércio da Turquia com o continente africano, de acordo com a diminuição do comércio global. Apesar disso, a participação da Turquia no volume do comércio total de África permaneceu praticamente inalterado (DEIK 2016).

As relações económicas entre a Turquia e os países africanos ganharam cada vez mais importância entre 2011 e 2015, nos anos em que as relações foram estabelecidas e objeto de uma estratégia política muito mais determinada por parte da Turquia. Neste período, enquanto a exportação total da Turquia para os países africanos foi de 64 biliões de dólares, o volume do comércio externo foi de 93,8 biliões de dólares. No período entre 2011 e 2015, o Egito esteve em primeiro lugar com aproximadamente 17 biliões de dólares de exportações da Turquia. No entanto, os países do norte da África assumiram precedência no comércio externo. A Argélia vem a seguir ao Egito com cerca de 10 biliões de dólares, a Líbia com 9 biliões e 120 milhões de dólares, Marrocos com cerca de 6 biliões de dólares e a Tunísia com 4 biliões e 225 milhões de dólares, respetivamente (Jornal *Sabah* 2017).

Obviamente, todas as relações económicas com a Líbia cessaram após o conflito diplomático entre o governo de Tobruk, sob a liderança de Khalifa Haftar e Ancara em 2014.

6. Conclusões

Ancara compreende a importância da Líbia, mas dois objetivos principais devem ser cumpridos; Primeiro, a Turquia deve recuperar a posição que detinha no tempo de Kadhafi, para que as empresas turcas recebam os montantes que auferiam antes do conflito. Ancara não poderá fazê-lo se não puder estar lá com seus ativos políticos, económicos e culturais. “Essa abordagem conciliadora em relação à Líbia significa que Ancara está a abandonar a sua postura de apoio à Irmandade Muçulmana na sua política regional, o que será um bom exemplo para outros países africanos que sofrem com organizações terroristas islâmicas extremistas, seja na África do Norte ou na região subsaariana¹¹”. Com essa abordagem, seria fácil estabelecer relações estreitas com esses países do continente africano contra a Irmandade Muçulmana ou grupos similares, e certamente facilitaria o restabelecimento da confiança mútua entre os dois governos, a fim de melhorar as relações políticas, e logo as económicas e outras. Nesse sentido,

¹⁰ Consultado on-line em <http://www.mfa.gov.tr/turkey-africa-relations.en.mfa>

¹¹ Consultado on-line em <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/06/turkey-libya-economic-interests-ankaratripoli-embassy.html>



Ancara deve manter uma posição sensível e imparcial em relação a qualquer tipo de formação que ameace o governo GNA, como os outros países ocidentais e orientais. A Turquia deve igualmente envidar todos os esforços para sanar as relações com o Egito de forma a anular o domínio deste último sobre a Líbia.

A hostilidade da Turquia em relação ao governo do presidente Abdel Fattah al-Sisi vira completamente a política do Egito sobre a Líbia contra Ancara. Desta forma, a “batata quente” da Irmandade Muçulmana apoiada por Ancara passaria para as mãos do Egito e não haveria nenhuma desculpa para o Cairo apoiar claramente Khalife Haftar. Como resultado, Ancara poderia contribuir para estabelecer a estabilidade e segurança na Líbia ao conceder o seu apoio total ao governo GNA, o que seria a melhor forma pública de abertura diplomática para com o povo líbio e geraria a sua simpatia novamente.

Em segundo lugar, a abertura da estratégia africana não será bem-sucedida se a Líbia permanecer fora desse processo. A Turquia é o único país muçulmano que pode realizar essa abertura, especialmente desde a década de 2000. Uma nova abordagem em relação à Líbia abrirá o caminho para que outros países do norte da África fortaleçam as suas relações com Ancara.

Acima de tudo, a Líbia é o portão principal do Mar Mediterrâneo, através do qual é possível alcançar os países ricos em petróleo do continente africano (ou seja, Mali, Níger, Chade e Sudão). Por essa razão, tem uma importância geoestratégica para todos os países europeus, e ocupa uma posição de destaque na produção petrolífera. Ancara não poderá penetrar na região do norte da África se negligenciar a Líbia. Em última análise, a Líbia é uma das prioridades mais importantes para a Turquia na sua Política de Abertura em África.

A Turquia parece estar ciente de que é importante que a Líbia seja governada por um governo estável e democrático e que a partir de agora deve mudar a sua política em relação à Líbia para apoiar o fortalecimento do regime apoiado pela ONU, de forma a garantir a melhoria das relações entre os dois países e que Ancara seja bem-vista aos olhos dos políticos líbios num futuro próximo.

Referências Bibliográficas

- Abdessadok, Zineb. 2017. 'Libya Today: From Arab Spring to Failed State'. *Al Jazeera*.
- Apap, Joanna. 2016. *Libya after Gaddafi: A Challenging Transition*. <http://www.europarl.europa.eu/thinktank>.
- BBC. 2016. 'Libya Attack: French Soldiers Die in Helicopter Crash'. *BBC News*.
- BBC Africa. 2016. 'Profile: Libya's Military Strongman Khalifa Haftar'. *BBC Africa*.
- Cafiero, Giorgio, e Daniel Wagner. 2015. 'Four Years After Gaddafi Libya Is a Failed State'. [fpif.org /fouryearsaftergaddafilibyaaisafailedstate/](http://fpif.org/fouryearsaftergaddafilibyaaisafailedstate/).
- Chivvis, Christopher S. Martini, Jeffrey. 2014. *Libya after Qaddafi*.
- DEIK. 2016. 'Turkey-Africa Relation'. *DEIK*. <http://www.turkeyafricaforum.org/about-tabef-tr-tr/turkey-africa-relations-tr-tr/> (17 de junho de 2017).
- En Son Haber. 2017. 'Cumhurbaşkanı Erdoğan Afrika'da 23 Ülkeyi Ziyaret Etti'. <http://www.ensonhaber.com/cumhurbaskani-erdogan-afrikada-23-ulkeyi-ziyaret-etti->



2017-01-28.html.

Erdogan, Pinar, e Adnan Çelik. 2015. 'The Problems That Libyan Crisis Caused for Turkish Contractors'. *International Journal of Human Sciences*, 12(2): 443–60.

Fitzgerald, Mary. 2017. *A QUICK GUIDE TO LIBYA'S MAIN PLAYERS*.

Hall, Richard. 2016. 'Libya Now Has Three Governments, None of Which Can Actually Govern'. *PRI*. <https://www.pri.org/stories/2016-03-31/libya-now-has-three-governments-none-which-can-actually-govern> (20 de junho de 2017).

Hoog, Joohny. 2014. 'Turkey's Role in Libya Adds to pro-Islamist Perception'. *Reuters*. <http://www.reuters.com/article/libya-turkey-idUSL6N0T147120141113> (20 de junho de 2017).

Hurriyet. 2011. 'Türkiye'nin Yardımı Elimize Ulaştı'. *jornal Hurriyet*. <http://www.hurriyet.com.tr/turkiye-nin-yardimi-elimize-ulasti-18380666> (6 de junho de 2017).

Ipek, Volkan. 2016. 'TÜRKİYE-LIBYA EKONOMİK İLİŞKİLERİNE ARAP BAHARI ETKİSİ'. *Ortadoğu Analiz*.

Kayalioglu, Barin. 2016a. 'Why Turkey Is Making a Return to Libya'. <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/06/turkey-libya-economic-interests-ankara-tripoli-embassy.html>.

———. 2016b. 'Why Turkey Is Making a Return to Libya'. *Al Monitor*. <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/06/turkey-libya-economic-interests-ankara-tripoli-embassy.html> (21 de junho de 2016).

Libya Herald. 2016. 'Turkey Again Expresses Hope of Returning to Tripoli – but Only When Security Is Guaranteed'. *Libya Herald*. <https://www.libyaherald.com/2016/11/04/turkey-again-expresses-hope-of-returning-to-tripoli-but-only-when-security-is-guaranteed/>.

MFA. 2016. 'Ministerial Meeting for Libya Joint Communique, 16 de maio de 2016, Viena'. *MFA, Turkey*. http://www.mfa.gov.tr/ministerial-meeting-for-libya-joint-communique_-16-may-2016_-vienna.en.mfa (21 de junho de 2017).

———. 2017a. 'TURKEY-AFRICA RELATIONS'. *MFA, Turkey*. <http://www.mfa.gov.tr/turkey-africa-relations.en.mfa> (17 de junho de 2017).

MFA, Turkey. 2015a. 'Dışişleri Bakanı Çavuşoğlu Roma'da Libya Konulu Dışişleri Bakanları Toplantısına Katıldı'. *MFA, Turkey*. http://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakani-cavusoglu-roma_da-libyakonulu-%0Adisisleri-bakanlari-toplantisina-katildi.tr.mfa (16 de junho de 2017).

———. 2015b. 'Joint Communique of the Ministerial Meeting for Libya, 13 December 2015, Rome, Italy'. http://www.mfa.gov.tr/joint-communique-of-the-ministerial-meeting-for-libya_-13-december-2015_-rome_-italy.en.mfa (21 de junho de 2016).

———. 2015c. 'No: 311, 18 December 2015, Press Release Regarding the Signing of the Libyan Political Agreement'. *MFA, Turkey*. http://www.mfa.gov.tr/no_-311_-18-december-2015_-press-release-regarding-the-signing-of-the-libyan-political-agreement.en.mfa (22 de junho de 2016).

———. 2017b. 'TURKEY-AFRICA RELATIONS'. <http://www.mfa.gov.tr/turkey-africa->



relations.en.mfa (4 de junho de 2017).

NTV. 2009. 'Kaddafi'nin Meşhur Çadırı'. *NTV*.
http://www.ntv.com.tr/galeri/dunya/kaddafinin-meshur-cadiri,LLC7rozJkkGZFdOymXTNSw/FS9VmVNQgEiHnb4bj3_Asw (1 de junho de 2017).

Reuters. 2016. 'Turkey Hopes to Reopen Tripoli Embassy, Build Economic Ties - Foreign Minister'. *Reuters*. <http://af.reuters.com/article/topNews/idAFKCN0YL1K4> (20 de junho de 2016).

Sabah Newspaper. 2017. 'Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın Ziyaret Edeceği Afrika Ülkelerinin Potansiyeli Yatırımcıları Heyecanlandırıyor!' *Sabah Newspaper*.
<http://www.sabah.com.tr/ekonomi/2017/01/22/cumhurbaskani-erdoganin-ziyaret-edecegi-afrika-ulkelerinin-potansiyeli-yatirimcilari-heyecanlandiriyor-1485080615> (18 de junho de 2017).

The Tripoli Post. 2014. 'Zeidan Visits Turkey Amid Uncertainty in Libya'. *The Tripoli Post*.
<http://www.tripolipost.com/articledetail.asp?c=1&i=10893>.

Toprak, İlhan. 2017. 'Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın Doğu Afrika Ziyaretinde 19 Anlaşma Imzalandı'. *Anadolu Ajansı*. <http://aa.com.tr/tr/turkiye/cumhurbaskani-erdoganin-dogu-afrika-ziyaretinde-19-anlasma-imzalandi/736662> (18 de junho de 2017).

RELAÇÕES BILATERAIS ENTRE OS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS E A UNIÃO EUROPEIA. UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PROGRAMA ERASMUS MUNDUS E O SEU IMPACTO NOS ESTUDANTES MEXICANOS

Isac Cruz Gutiérrez

isac10hil@hotmail.com

Instituto Politécnico Nacional, Escuela Superior de Comercio y Administración, Unidad Tepepan
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara (México)

José G. Vargas-Hernández

jvargas2006@gmail.com

M.B.A.; Ph.D. Research Professor, Department of Administration
University Center for Economic and Managerial Sciences, University of Guadalajara (México)

Resumo

O objetivo desta investigação é analisar se a implementação do programa Erasmus Mundus criou um impacto positivo nas relações bilaterais entre os Estados Unidos Mexicanos e a União Europeia no período entre 2009 e 2014. A hipótese sobre a qual esta investigação se debruça é se as relações bilaterais tiveram um impacto positivo ao implementar-se o programa Erasmus Mundus. Esta é uma investigação quantitativa e analítica longitudinal. Recorremos a fontes primárias, tais como dicionários, livros e revistas científicas, e a fontes secundárias, como artigos e pesquisas, para obter toda a informação desejada. A análise das fontes e da informação foi feita com recurso a estatística descritiva, que permite criar uma boa descrição dos objetos específicos. Para representar os resultados obtidos, apresentam-se tabelas e gráficos que revelam a quantidade de candidaturas mexicanas no período entre 2009 e 2014. Foram aceites 11% dos candidatos mexicanos, o que é uma percentagem considerável, mas ainda há muito a fazer para melhorar esses programas porque, sem qualquer dúvida, os programas de intercâmbio académico permitem uma melhor qualidade de vida e, para aqueles que podem expandir os seus horizontes, uma vida, um presente e um futuro melhores.

Palavras-chave

Relações bilaterais, Erasmus Mundus, União Europeia, Estados Unidos Mexicanos.

Como citar este artigo

Gutiérrez, Isac Cruz; Vargas-Hernández (2017). "Relações bilaterais entre os Estados Unidos Mexicanos e a União Europeia. Um estudo de caso sobre o programa Erasmus Mundus e o seu impacto nos estudantes mexicanos". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 8, N.º 2, Novembro 2017-Abril 2018. Consultado [online] em data da última consulta, DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.8.2.5>

Artigo recebido em 2 de Janeiro de 2017 e aceite para publicação em 23 de Julho de 2017





RELAÇÕES BILATERAIS ENTRE OS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS E A UNIÃO EUROPEIA. UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PROGRAMA ERASMUS MUNDUS E O SEU IMPACTO NOS ESTUDANTES MEXICANOS¹

**Isac Cruz Gutiérrez
José G. Vargas-Hernández**

1. Problema de fundo

O Acordo de Parceria Económica, de Concertação Política e de Cooperação (ou apenas Acordo Global) foi assinado em Bruxelas em 8 de Dezembro de 1997 e a sua entrada em vigor teve lugar no dia 1 de outubro de 2000; Este acordo regula as relações bilaterais entre os Estados Unidos Mexicanos e a União Europeia. Realizam-se cimeiras de dois em dois anos para aumentar o perfil político e criaram-se vários fóruns para coordenar essas relações. A VII Cimeira teve lugar em Bruxelas, Bélgica, a 12 de junho de 2015; destacou-se a importância de reforçar a parceria estratégica e colocaram-se questões de importância vital, tais como: Instrumentos para facilitar a mobilidade e a cooperação académica (Delegação da União Europeia no México, 2015).

A educação é uma questão de interesse para os Estados Unidos Mexicanos e para a União Europeia, e desde o início das suas relações bilaterais tem havido alguns programas de intercâmbio académico. O Erasmus Mundus é um dos programas mais reconhecidos, tornando-se necessária uma avaliação do mesmo para analisar o seu impacto nos estudantes mexicanos.

2. Declaração do problema

A fim de melhorar o desenvolvimento das nações, é crucial perceber o impacto e a magnitude que as relações bilaterais criam, neste caso, no campo do ensino superior. Erasmus Mundus é um programa de intercâmbio que permite aos estudantes mexicanos viajar para o estrangeiro e estudar na União Europeia e noutros locais do mundo com o objetivo de criar desenvolvimento e competitividade. É vital compreender o impacto que este programa teve nos Estados Unidos Mexicanos no espaço de 5 anos, de 2009 a 2014, que é o período da sua segunda fase.

3. Justificação

A presente investigação teve lugar devido à necessidade crucial de analisar o impacto que as relações bilaterais tiveram nos Estados Unidos Mexicanos, especificamente no que

¹ 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.



concerne o ensino superior, permitindo aos estudantes mexicanos viajar para o estrangeiro para estudar de forma a criar pessoas mais competitivas neste mundo globalizado; sem dúvida, os programas de intercâmbio académico permitem uma melhor qualidade de vida no presente e no futuro.

O programa Erasmus Mundus foi concebido após o início das relações diplomáticas entre os Estados Unidos Mexicanos e a União Europeia. Esta investigação não é apenas uma análise do impacto que o Erasmus Mundus teve nos estudantes mexicanos, mas procura também perceber o impacto que as relações internacionais podem criar na evolução humana. Visitar outro país cujos habitantes têm uma perceção de vida, moral, valores e cultura totalmente diferente não só torna o conhecimento mais valioso quando o estudo acontece; para aqueles que podem expandir os seus horizontes, aporta uma vida melhor, um presente e futuro melhores. Esta investigação coloca na mesa uma questão: a implementação do programa Erasmus Mundus teve um impacto positivo nas relações bilaterais entre os Estados Unidos Mexicanos e a União Europeia? E há ainda uma outra questão que precisa de ser respondida para que possamos obter um conhecimento mais valioso: a segunda fase do programa Erasmus Mundus criou um impacto positivo nas relações de cooperação no ensino superior entre os Estados Unidos Mexicanos e a União Europeia entre 2009 e 2014?

Para responder a estas questões, as variáveis a considerar são: relações bilaterais e programa Erasmus Mundus; e os indicadores são: relações de cooperação no ensino superior e segunda fase do programa Erasmus Mundus.

Após uma análise dos resultados obtidos devido às relações bilaterais, esta investigação procura gerar conhecimento e fazer com que as pessoas saibam que o Erasmus Mundus é uma boa opção e uma ótima oportunidade; antigamente, este tipo de oportunidades não eram tão viáveis quanto hoje. As relações bilaterais criam essas oportunidades de ouro.

Tabela nº 1 Descrição das variáveis e dos indicadores

Variável	Descrição	Indicadores
X Relações bilaterais	A condição segundo a qual dois países se comportam em relação um ao outro e trabalham juntos para conseguir algo.	Relações de cooperação no ensino superior
Y Programa Erasmus Mundus	<i>Um programa de cooperação e mobilidade no ensino superior que visa melhorar a qualidade do ensino superior europeu e promover o diálogo e o entendimento entre as pessoas e as culturas através da cooperação com países terceiros.</i> (EACEA, 2015).	Segunda fase do programa Erasmus Mundus

Fonte: Própria

4. Hipótese

As relações bilaterais tiveram um impacto positivo ao implementar o programa Erasmus Mundus.



5. Objetivo geral

Analisar se a implementação do programa Erasmus Mundus teve um impacto positivo nas relações bilaterais entre os Estados Unidos Mexicanos e a União Europeia no período entre 2009 e 2014.

6. Hipótese específica

As relações de cooperação no ensino superior criaram um impacto positivo ao implementar a segunda fase do programa Erasmus Mundus.

7. Objetivo específico

Analisar se a segunda fase do programa Erasmus Mundus criou um impacto positivo nas relações de cooperação no ensino superior entre os Estados Unidos Mexicanos e a União Europeia no período entre 2009 e 2014

8. Enquadramento conceitual

Há definições que precisam de ser consideradas para se entender o contexto desta investigação. A tabela de conceitos que apresentamos inclui o de diplomacia, a atividade que permite as relações internacionais, o de relações bilaterais e, claro, a definição do próprio programa Erasmus Mundus.

Tabela nº 2 Definições

Conceito	Definição
Diplomacia	A arte ou prática de conduzir relações internacionais, como na negociação de alianças, tratados e acordos (American Heritage dictionary, 2011, p.511).
Bilateral	Envolvendo dois grupos de pessoas ou dois países (Oxford, 2005, p. 138).
Bilateral	Afetando ou conduzido por dois lados, igualmente: vinculatório para ambas as partes (American Heritage dictionary, 2011, p.179).
Bilateral	Envolvendo duas partes, geralmente países (Oxford, 2001, p. 164).
Bilateralismo	Uma situação em que dois países ou organizações têm um acordo comercial ou trabalham juntos para conseguir algo (Cambridge, 2016).
Relação	A maneira como duas pessoas, grupos ou países se comportam um com o outro ou lidam um com o outro (Oxford, 2005, p. 1277).
Relação	A condição ou fato de estar relacionado; ligação ou associação (American Heritage dictionary, 2011, pp. 1482-1483).
Relação	A forma como dois ou mais conceitos, objetos ou pessoas estão ligados /A maneira como duas ou mais pessoas ou organizações se consideram e se comportam umas com as outras (Oxford, 2001, p. 1437).
Erasmus Mundus	<i>Um programa de cooperação e mobilidade no ensino superior que visa melhorar a qualidade do ensino superior europeu e promover o diálogo e o entendimento entre pessoas e culturas através da cooperação com países terceiros</i> (EACEA, 2015).

Fonte: Própria

Para melhor compreender a primeira variável, fez-se uma definição pessoal.

Relação bilateral: a condição na qual dois países se comportam um com o outro e trabalham juntos para conseguir algo.



9. Enquadramento teórico

Apresentam-se de seguida sete teorias sobre as relações internacionais que permitem as relações bilaterais, assim como cinco teorias de aprendizagem que explicam como as pessoas obtêm conhecimento e desenvolvimento.

Tabela 3. Teorias das Relações Internacionais

Teoria	Descrição
Liberalismo	Argumenta-se que o liberalismo é uma abordagem de dentro para fora das relações internacionais porque as causas internas dos assuntos políticos nacionais determinam os resultados externos do mundo, e quanto mais extensas forem as relações abertas, melhores serão os resultados. O sucesso económico é mais aceite do que as conquistas territoriais, e a criação de trocas comerciais e as democracias liberais aumentam o modo de vida pacífico. As teorias liberais das relações internacionais aumentaram desde o fim da Guerra Fria (Burchill, 1996).
Realismo	"Procura descrever a realidade, resolver problemas e compreender as continuidades da política mundial". O realismo enfatiza que a investigação teórica ainda é vital. Temas importantes, tais como as causas da guerra e as condições de paz, segurança e ordem ainda orientam o ensino das Relações Internacionais e o realismo considera essas preocupações e aplica-as na sua teoria internacional (Burchill, 1996).
Racionalismo	O racionalismo contribui para a compreensão da relação entre direitos humanos, soberania e intervenção na política. Os racionalistas analisam questões da sociedade que não foram tão estudadas pelos realistas. Defendem que a teoria das relações internacionais é "incompleta se ignora as alegações de que a sociedade internacional é fundamentalmente injusta". O racionalismo preocupa-se principalmente com o estudo da ordem internacional (Linklater, 1996).
Marxismo	O marxismo sempre se opôs à globalização capitalista e à desigualdade internacional. O marxismo contribui para a teoria nos seguintes pontos: conceção materialista da história, análise da produção e da classe. Para o marxismo "a disseminação global da modernidade capitalista é o pano de fundo para o desenvolvimento das sociedades modernas e a organização de suas relações internacionais" (Linklater, 1996).
Teoria crítica	A teoria crítica trouxe alguns contributos, como aumentar a consciencialização sobre a ligação entre conhecimento e política; também "analisa as mudanças nas formas como os limites da comunidade são formados, mantidos e transformados" (Devetak, 1996).
Pós-modernismo	O pós-modernismo contribuiu muito para o estudo das relações internacionais: 1. Através do seu método genealógico, procura expor a ligação entre conhecimento, poder político e autoridade. 2. Através da estratégia textual de desconstrução, procura problematizar todos os apelos à totalização epistemológica e política. 3. Repensa o conceito do político sem invocar os pressupostos de soberania e reterritorialização (Devetak, 1996).
Construtivismo	Tem suas origens nos Estados Unidos da América. Proclama um tipo de relações internacionais mais orientado para a prática, história e sociologia. O construtivismo reintroduziu a história como disciplina da investigação empírica. Os construtivistas re-imaginaram o social como uma área constitutiva e enfatizaram a variabilidade da prática política (Reus-Smith, 1996).

Fonte: Própria

Tabela 4. Teorias de aprendizagem

Aprendizagem Sociocognitiva	A teoria social cognitiva explica como as pessoas adquirem e mantêm certos padrões de comportamento, ao mesmo tempo que fornecem a base para estratégias de intervenção (Universidade de Twente, 2016). A avaliação das mudanças comportamentais depende dos fatores ambiente, pessoas e comportamento. A TSC fornece uma estrutura para conceber, implementar e avaliar programas.
Aprendizagem por observação	A aprendizagem por observação explica a aprendizagem como uma interação contínua entre as influências cognitivas, comportamentais e ambientais (BPS, 2011).
Construtivismo	O construtivismo é uma teoria que afirma que o conhecimento só pode existir dentro da mente humana. Os construtivistas proclamam que as pessoas constroem o seu próprio conhecimento e compreensão do mundo ao experimentar as coisas e refletir sobre essas experiências (Baththacharjee, 2015)



Teoria de controle da motivação	A Teoria do Controle é a teoria da motivação proposta por William Glasser e afirma que o comportamento nunca é causado por uma resposta a um estímulo externo. Em vez disso, a teoria do controle afirma que o comportamento é inspirado pelo que a pessoa mais quer num dado momento (Funderstanding, 2011)
Behaviorismo	Behaviorismo é uma teoria baseada num princípio de estímulo e respetiva resposta. Todo o comportamento é causado por estimulação externa, de modo que todo o comportamento pode ser explicado sem a necessidade de considerar a consciência ou estados mentais internos (Funderstanding, 2011).

Fonte: Própria

Após uma avaliação das teorias acima referidas, escolheu-se uma sobre relações internacionais e outra sobre teoria da aprendizagem para continuar a investigação e proceder com a análise. A primeira é o liberalismo e a segunda é a teoria social cognitiva.

10. Revisão da literatura empírica

Em seguida, apresenta-se uma tabela que reúne todas as informações obtidas sobre literatura empírica criadas por outras pessoas interessadas na questão do programa Erasmus Mundus.

Tabela 5. Revisão da literatura empírica

Artigo ou investigação	Fonte/autores	Teoria implementada	Instrumento	Resultados/contributos
O espaço europeu do ensino superior e a promoção da cooperação académica de mobilidade com o México <i>Traduzido do espanhol</i>	Stockwell, Nathalie; Bengoetxea, Endika; Tauch, Christian.	Recorreu-se à teoria social cognitiva porque o ambiente, as pessoas e o comportamento fazem parte da equação nos programas de No caso das teorias das relações internacionais, o liberalismo destaca-se; fronteiras abertas criam mais oportunidades para o intercâmbio de conhecimento e cultura.	Investigação analítica-descritiva feita com informações obtidas em fontes primárias e secundárias.	Este artigo foi um grande contributo. Não só descreve o aumento das relações de cooperação entre o México e a UE, mas também relata como o programa Erasmus Mundus foi o sucessor do bem-sucedido programa Erasmus e divulga algumas estatísticas sobre os estudantes mexicanos; Por exemplo: 342 estudantes mexicanos foram selecionados até 2010. 40 professores universitários participaram até 2010 (Stockwell, Bengoetxea, Tauch, 2011).
Programa de Mobilidade Erasmus: Motor da aquisição de competência intercultural (Traduzido do espanhol).	Pozo-Vicente, Cristina; Aguaded-Gómez, José Ignacio.	O liberalismo participa porque a internacionalização introduz novos objetivos, atividades e atores. Recorreu-se à teoria social cognitiva, outras idiossincrasias permitem que o ambiente e o comportamento social mudem o próprio comportamento.	Investigação analítica-descritiva feita com informações obtidas em fontes primárias e secundárias.	Esta pesquisa fornece informações significativas para o desenvolvimento da competitividade intercultural: Estudar no estrangeiro envolve um processo complexo de aquisição e também aplicação de conhecimento, competências e atitudes (Pozo-Vicente, Aguaded-Gómez, 2012).



Internacionalização do Ensino Superior: o valor acrescentado da rede Erasmus-Mundus.	Abdelaziz, Bouras; Nopasit, Chakpitak.	O liberalismo e as teorias sociais cognitivas foram utilizados nesta investigação.	Investigação analítica-descritiva feita com informações obtidas em fontes primárias e secundárias.	Destaca um estudo de caso específico de internacionalização entre a Europa e o Sudoeste Asiático. Refere que o programa Erasmus Mundus permite adquirir novas competências, incluindo conhecimento, compreensão e capacidades (Bouras, Chakpitak, 2015).
Programa Erasmus Mundus – Uma oportunidade de educação atípica para analistas.	Kamila Klimaszewska, Ph.D., Eng	O liberalismo e as teorias sociais cognitivas interferiram nesta investigação.	Investigação analítica-descritiva feita com informações obtidas em fontes primárias e secundárias.	O programa Erasmus Mundus permite aos cidadãos do mundo cumprir os seus desejos de conhecer outras culturas (Klimaszewska, 2010).

Fonte: Própria

Os primeiros resultados obtidos foram

- 1) Um programa de estudo reconhecido por todas as universidades que participam no consórcio
- 2) Critérios para a definição de metas e a realização do mesmo.
- 3) Há procedimentos transparentes na seleção dos candidatos.
- 4) Participação ativa dos professores do consórcio.

11. Enquadramento contextual

A União Europeia surgiu após a Segunda Guerra Mundial e significou uma mudança total no mundo. Para além das suas relações com outros países, estabeleceu-se um forte relacionamento bilateral com os Estados Unidos Mexicanos no final dos anos noventa, quando o Acordo Global foi assinado. Esta relação bilateral criou mais oportunidades para as pessoas que souberam como e quando tomá-las. O desenvolvimento da educação foi uma dessas oportunidades, tendo-se criado vários programas educativos e de intercâmbio para melhorar a aquisição de conhecimento, e os programas Marie Curie, Jean Monnet, ALFA, Conselho Europeu de Investigação, entre outros, criam melhores oportunidades para quem neles participam (Delegação da União Europeia ao México, 2016).

O programa sobre o qual esta investigação se debruça é o Erasmus Mundus. O programa Erasmus iniciou-se em 1987, apenas para os estudantes da União Europeia. Desde então, mais de dois milhões de pessoas tiveram a oportunidade de estudar num país estrangeiro. Em 2004, a União Europeia iniciou a versão internacional do seu programa de sucesso, a que chamou Erasmus Mundus. De 2004 a 2010, 342 estudantes mexicanos foram selecionados, sendo os Estados Unidos Mexicanos o sexto país com maior participação, logo atrás da Índia, China, Brasil, Etiópia e Rússia (Stockwell, Bengoetxea, Tauch, 2011).

Existem vários acordos de cooperação para facilitar e fazer avançar a educação. O Fórum de Políticas de Bolonha é um deles; reforçar a associação entre os países parceiros da



União Europeia e as suas instituições de ensino superior. Desde 2010, há uma cooperação UE-México em matéria de educação e formação. "O diálogo visa incentivar uma maior cooperação e mobilidade no ensino superior entre a UE e o México" (Comissão Europeia, 2016).

A cooperação académica e de mobilidade tem uma dupla função: em primeiro lugar, visa melhorar a qualidade na educação e o desenvolvimento profissional e pessoal dos beneficiários e, em segundo lugar, encoraja um melhor entendimento intercultural e mais abordagens de colaboração entre pessoas, muito para além das instituições (Stockwell, Bengoetxea, Tauch, 2011).

12. Metodologia de investigação

Esta é uma investigação longitudinal e quantitativa, pois analisa os resultados obtidos no período entre 2009 e 2014, que é a segunda fase do programa. É também uma investigação analítica, porque analisa o marco das relações bilaterais entre os Estados Unidos Mexicanos e a União Europeia e outras relações de cooperação nos últimos anos. Utilizaram-se fontes primárias, como dicionários, livros e revistas científicas e fontes secundárias, como artigos e pesquisas, para obter toda a informação desejada. A análise de fontes e dados é feita com recurso à estatística descritiva, que permite criar uma boa descrição dos objetos particulares, que, neste caso, são as relações bilaterais e o programa Erasmus Mundus, com enfoque sua segunda fase.

Tabela 6. Metodologia

Variáveis	Definição	Indicador	Instrumento	Operacionalização	Fonte/ análise de dados
Relações Bilaterais	A forma como dois países se comportam um com o outro e trabalham juntos para conseguir algo.	Relações de cooperação no ensino superior	Fontes primárias Fontes secundárias	Leitura de acordos entre estados-nação e informações sobre as respetivas relações de cooperação.	Estatística descritiva
Programa Erasmus Mundus	Um programa de cooperação e mobilidade no ensino superior que visa melhorar a qualidade do ensino superior europeu e promover o diálogo e a compreensão entre as pessoas e as culturas através da cooperação com países terceiros (EACEA, 2015).	Segunda fase do programa Erasmus Mundus	Fontes primárias Fontes secundárias	Leitura de informações e estatísticas sobre o programa Erasmus Mundus.	Estatística descritiva

Fonte: Própria

13. Resultado da análise

Para analisar os resultados obtidos, em primeiro lugar descreve-se a primeira variável, que é as relações bilaterais e seu indicador, as relações de cooperação no ensino superior e, em segundo lugar, descreve-se a segunda variável, o programa Erasmus Mundus e seu indicador, a segunda fase do programa Erasmus Mundus.



Sobre as relações bilaterais e suas relações de cooperação, o Acordo Global assinado em Bruxelas em dezembro de 1997 é considerado o marco das relações bilaterais entre os Estados Unidos Mexicanos e a União Europeia. Este acordo prevê um reforço das questões comerciais, da cooperação e do diálogo político. O respeito pelos direitos humanos é um fator vital neste acordo, que também se baseia em princípios democráticos.

Para realçar este acordo, há também um Conselho Conjunto a nível ministerial de dois em dois anos; comités conjuntos de altos funcionários que têm lugar uma vez por ano; uma comissão parlamentar conjunta que se reúne duas vezes por ano; criou-se igualmente um Fórum da sociedade civil UE-México para incentivar o diálogo na sociedade civil e promover as relações ao nível do diálogo político, cooperação e comércio (Delegação da União Europeia ao México, 2015).

As relações de cooperação em matéria de educação são expressas pela implementação dos três programas educativos principais por parte dos Estados Unidos Mexicanos e a União Europeia: o programa Erasmus Mundus, que atribui várias bolsas para os que querem fazer um mestrado ou doutoramento na União Europeia e noutras partes do mundo. Trezentas e oitenta mexicanos beneficiaram deste programa durante o período 2004-2011. O programa AlBan, concluído em 2010, financiou 592 estudantes mexicanos. E o programa ALFA III, já terminado, cujo objetivo foi criar desenvolvimento na região latino-americana (SEAE, 2011).

Para analisar a segunda variável, o programa Erasmus Mundus e o seu indicador, a sua segunda fase, apresentam-se várias séries de tabelas e gráficos que indicam o número de candidaturas mexicanas ao programa nesta sua segunda fase de existência, entre 2009 e 2014. Duas categorias são consideradas no programa Erasmus mundus. A categoria A é para as pessoas que não vivem na União Europeia há mais de 12 meses. A categoria B é para os que já passaram 12 meses a viver na União Europeia (EACEA, 2013).

Tabela 7. Candidaturas mexicanas na categoria A

<i>Período temporal</i> 2009/2014	<i>Doutoramentos – lista principal</i>	<i>Doutoramentos – lista de reserva</i>	<i>Doutoramentos – lista de não selecionados</i>	<i>Mestrados – lista principal</i>	<i>Mestrados – lista de reserva</i>	<i>Mestrados – lista de não selecionados</i>	<i>Total</i>
2009/10	13	9	2	89	171	198	482
2010/11	3	3	14	69	177	196	462
2011/12	10	6	18	63	247	642	986
2012/13	4	23	38	62	226	348	701
2013/14	7	10	42	55	233	331	678
Total	37	51	114	338	1054	1715	3309

Fonte: Própria

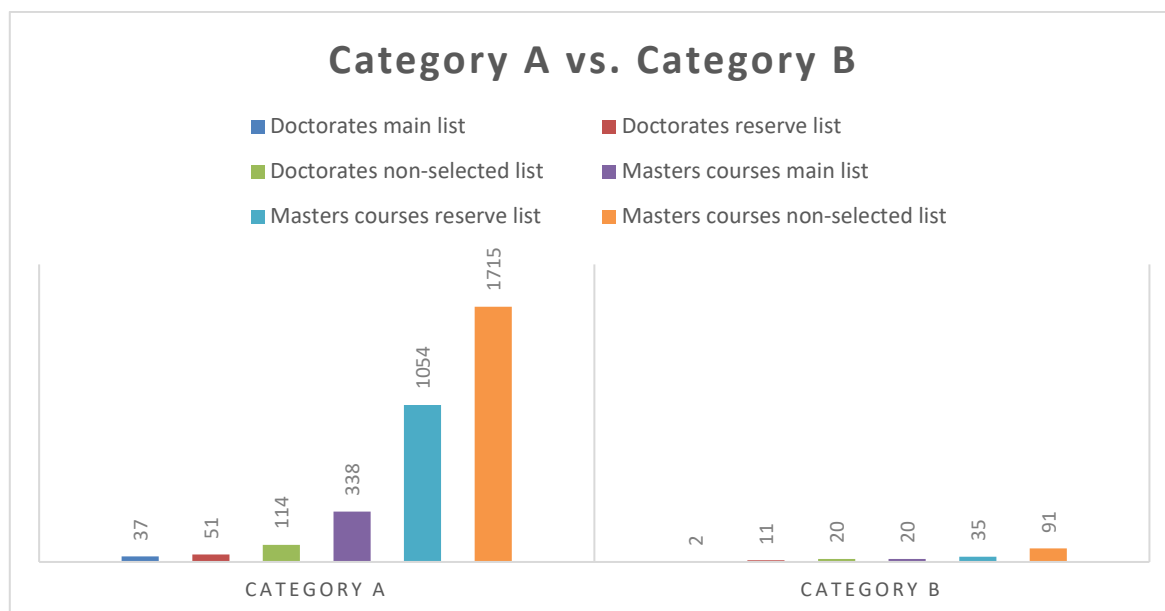
Tabela 8. Candidaturas mexicanas na categoria B

<i>Período temporal</i>	<i>Doutoramentos – lista principal</i>	<i>Doutoramentos – lista de reserva</i>	<i>Doutoramentos – lista de não selecionados</i>	<i>Mestrados – lista principal</i>	<i>Mestrados – lista de reserva</i>	<i>Mestrados – lista de não selecionados</i>	<i>Total de candidaturas</i>
2009/10							
2010/11	0	1	1	7	10	9	28
2011/12	0	4	4	3	7	72	90
2012/13	1	2	10	6	7	4	30
2013/14	1	4	5	4	11	6	31
Total	2	11	20	20	35	91	179

Fonte: Própria



Figura 1. Categoria A vs. Categoria B



Fonte: Própria

Os dados da Figura 1 mostram que num total de 3488 candidaturas, e indicam o contraste esperado entre a categoria A e a categoria B: 3309 (95%) candidaturas em A e apenas 179 (5%) em B.

Tabela 9. Total de candidaturas mexicanas

Período temporal 2009/14	Doutoramentos – lista principal	Doutoramentos – lista de reserva	Doutoramentos – lista de não selecionados	Mestrados – lista principal	Mestrados – lista de reserva	Mestrados – lista de não selecionados	Total de candidaturas
Total	39	62	134	358	1089	1806	3488

Fonte: Própria

A Figura 2 mostra o número de candidaturas e o seu estado na lista. O número total de candidaturas mexicanas foi de 3488. Uma grande percentagem da lista não selecionada é mostrada: 52%

Nesta pesquisa, considerou-se que o número de candidaturas não aceites não é apenas o que consta na lista de não selecionados, incluindo-se igualmente os números da lista de reserva porque a confirmação não é fornecida.



Figura 2. Total de candidaturas mexicanas



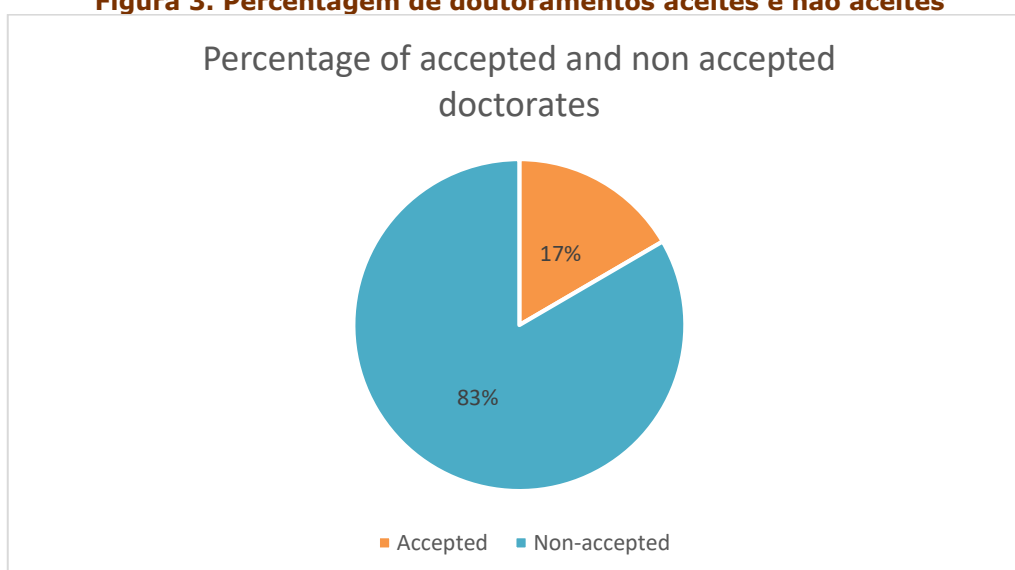
Fonte: Própria

Tabela 10. Total de estudantes aceites e não aceites

	Aceites	Não aceites	Total de candidaturas
Doutoramentos	39	196	235
Mestrados	358	2895	3253
Total	397	3091	3488

Fonte: Própria

Figura 3. Percentagem de doutoramentos aceites e não aceites

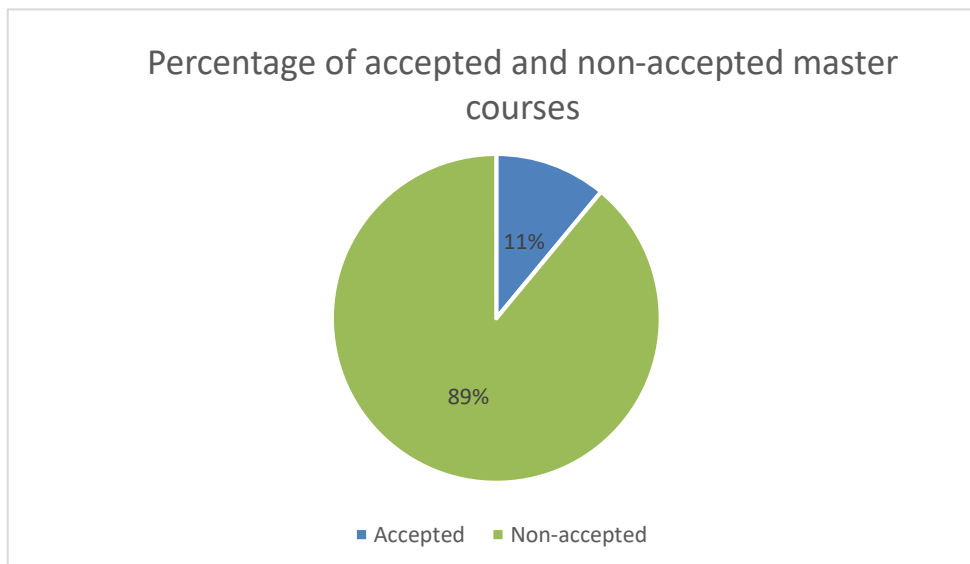


Fonte: Própria



A Figura 3 mostra que 83% (196) das candidaturas não foram aceites enquanto apenas 17% (39) foram aceites.

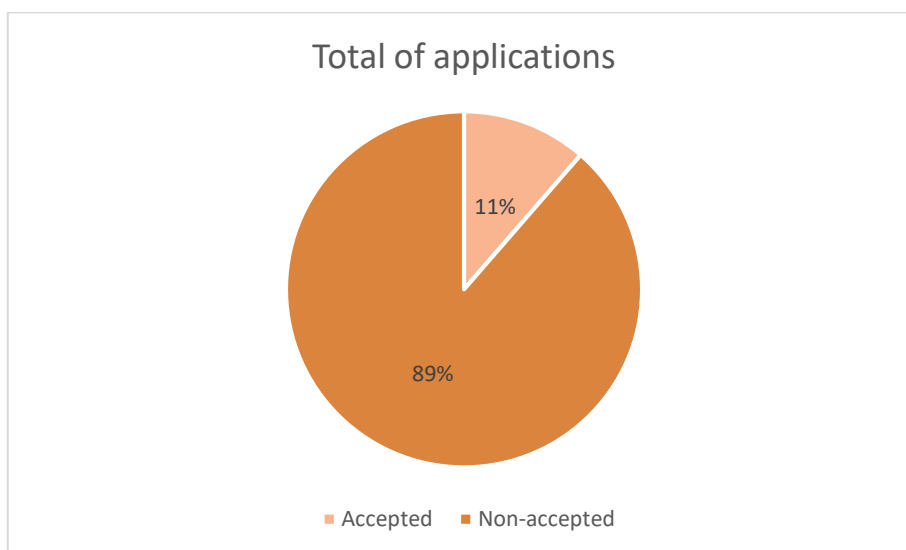
Figura 4. Percentagem de cursos de mestrado aceites e não aceites



Fonte: Própria

A Figura 4 mostra que 89% (2895) dos candidatos não foram aceites e apenas 11% (358) o foram.

Figura 5. Total de candidaturas



Fonte: Própria

A Figura 5 mostra que, no período entre 2009 e 2014, apenas 11% dos candidatos (397) foram aceites, enquanto 89% (3091) não foram.



14. Conclusões

Esta investigação reuniu vários dados sobre as relações bilaterais entre os Estados Unidos Mexicanos e a União Europeia; sem essas relações bilaterais, o desenvolvimento dos países não estaria como está no presente e os Estados Unidos Mexicanos não são a exceção. A educação tem apresentado sinais de desenvolvimento desde o início das relações de cooperação entre esses estados-nação. Os programas de intercâmbio académico permitem o desenvolvimento acima mencionado pois possibilitam que as pessoas viajem e estudem e adquiram conhecimentos e experiências que não seriam possíveis adquirir nos seus próprios países.

De forma a analisar o impacto do programa Erasmus Mundus no México, apresentam-se tabelas e gráficos que atestam a quantidade de candidaturas mexicanas entre 2009 e 2014. 11% dos candidatos mexicanos foram aceites, o que constitui um número considerável e cria impacto; no entanto, ainda há muito a fazer nos próximos anos para diminuir o número de pessoas que não são aceites. Para tal, nós, como civis, podemos fazer qualquer coisa durante o próximo Fórum da Sociedade Civil.

15. Cumprimento de objetivos

O objetivo geral, que é analisar se a implementação do programa Erasmus Mundus teve um impacto positivo nas relações bilaterais entre os Estados Unidos Mexicanos e a União Europeia é atingido, pois houve uma participação ativa de estudantes mexicanos; essa participação fortalece as relações bilaterais e impulsiona a cooperação entre Estados-Nação.

O objetivo específico, que é analisar se a segunda fase do programa Erasmus Mundus teve um impacto positivo nas relações de cooperação no ensino superior entre os Estados Unidos Mexicanos e a União Europeia nos anos de 2009 a 2014 também é cumprido, já que se apresenta uma descrição do programa e o programa é apresentado Este programa cria um impacto positivo nas relações de cooperação no ensino superior. Como este tipo de programas são um sucesso total, torna-se necessário desenvolver outros para criar pessoas e conhecimentos mais competitivos.

16. Confirmação da hipótese

É um facto que as relações bilaterais criaram um impacto positivo ao implementar o programa Erasmus Mundus, o qual fomentou o desenvolvimento no campo da educação desde a sua criação e continuará a fazê-lo enquanto durar.

É um facto que as relações de cooperação no ensino superior tiveram um impacto positivo pela implementação da segunda fase do programa Erasmus Mundus; as relações de cooperação promovidas pela diplomacia estabelecem programas como o Erasmus Mundus e esse tipo de programas cria um impacto positivo na sociedade, permitindo avanços indiscutíveis no ganho de conhecimento.



17. Comparação de hipóteses

De acordo com esta investigação, as relações bilaterais criaram um impacto positivo ao implementar o programa Erasmus Mundus, e as relações de cooperação no ensino superior criaram um impacto positivo ao implementar a segunda fase do programa Erasmus Mundus. Existe uma grande semelhança entre estes resultados e outros obtidos por outras pessoas, contribuindo assim para as suas conclusões; Os resultados são descritos de seguida: Estudar num país estrangeiro envolve um processo complexo de aquisição e também de aplicação de conhecimento, competências e atitudes. O programa Erasmus Mundus permite aos cidadãos do mundo cumprir os seus desejos de conhecer outras culturas.

18. Contributos

As contribuições desta investigação são: conhecimento pela compreensão da importância das relações bilaterais e do seu impacto nos Estados Unidos Mexicanos; publicação de estatísticas que podem ser usadas por outras pessoas que venham a investigar um assunto semelhante a este. Divulgação do programa Erasmus Mundus a mais pessoas e através dos vários fóruns civis para os que desejam que haja implicações no comércio, no diálogo político e nas relações de cooperação.

19. Implicações

Esta investigação é útil para aqueles que querem conhecer o programa Erasmus Mundus e o seu impacto na sociedade. Serve igualmente de base para aqueles que desejam analisar o impacto deste programa na sua segunda fase. Várias organizações e instituições podem usar os resultados desta investigação para fazer uma pesquisa mais alargada. Estes resultados demonstram que é necessário criar mais oportunidades para os estudantes.

20. Áreas de Investigação futuras

As áreas de investigação futuras são sobre diplomacia, inovação e tecnologia, negócios internacionais e relações internacionais. Para informações mais específicas, os códigos de classificação JEL a considerar são: F230, F510 e O300.

21. Limitações

As limitações existentes são, em primeiro lugar, o tempo limitado para desenvolver esta investigação. As ideias que não foram apreendidas nesta investigação serão desenvolvidas nos próximos trabalhos. Outra limitação foi o âmbito restrito da informação obtida



Referências bibliográficas

- American Heritage dictionary. (2011). Bilateral. *The American Heritage dictionary of the English Language*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company.
- American Heritage dictionary. (2011). Diplomacy. *The American Heritage dictionary of the English Language*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company.
- American Heritage dictionary. (2011). Relationship. *The American Heritage dictionary of the English Language*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company.
- Batthacharjee, J. (2015). Constructivist Approach to Learning- An effective Approach of Teaching Learning. *International Research Journal of Interdisciplinary & Multidisciplinary Studies* 1(6) (pp.65-74). Retirado de: <http://www.irjims.com/files/Jayeeta-Bhattacharjee.pdf>
- Bouras, A., Chakpitak, N. (2015). Higher education internationalization: The Erasmus Mundus network added value. *Research Gate*, 2. (s.p.) Retirado a 27 de junho de 2016 de: https://www.researchgate.net/publication/283229086_Higher_education_internationalization_The_Erasmus-Mundus_network_added_value?enrichId=rgreq-0a5f782fcdcd14098c9f4f7a52f571d2-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzI4MzIyOTA4NjBUzoyOTY4NDUwNTkzNDY0NTRMTQ0Nzc4NDc4NTY1Mg%3D%3D&el=1_x_2
- BPS. (2011). The effect of observational learning on students' performance, processes and motivation in two creative domains. *British Journal of Educational Psychology*. (pp. 1-25) Retirado de: <http://rtle.nl/Publications/groenendijk%20et%20al.pdf>
- Burchill, S. (1996). Liberalism. En Burchill, S., Devetak, R., Linklater, A., Paterson., Reus-Smit, C. y True, J (Ed.), *Theories of International Relations* (pp. 63-56). Nova Iorque, NY: Palgrave.
- Burchill, S. (1996). Realism. En Burchill, S., Devetak, R., Linklater, A., Paterson., Reus-Smit, C. y True, J (Ed.), *Theories of International Relations* (pp. 98-99). New York, NY: Palgrave.
- Cambridge. (2016). Bilateralism. *Cambridge Dictionary*. Retirado em 27 de junho de 2016 de: <http://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/bilateralism>.
- Delegation of the European Union to Mexico. (2015). *The European Union - Mexico Political Relations*. Retirado em 24 de junho de 2016 de: http://eeas.europa.eu/delegations/mexico/eu_mexico/political_relations/political_relations_framework/index_en.htm
- Delegation of the European Union to Mexico. (2016). *Education in the European Union*. Retirado em 27 de junho de 2016 de: http://eeas.europa.eu/delegations/mexico/eu_mexico/education_culture/educacion/index_en.htm
- Devetak, R. (1996). Critical Theory. En Burchill, S., Devetak, R., Linklater, A., Paterson., Reus-Smit, C. y True, J (Ed.), *Theories of International Relations* (pp.167-168). Nova Iorque, NY: Palgrave.



Devetak, R. (1996). Postmodernism. En Burchill, S., Devetak, R., Linklater, A., Paterson., Reus-Smit, C. y True, J (Ed.), *Theories of International Relations* (pp.175-176). Nova Iorque, NY: Palgrave.

EACEA. (2013). *Erasmus Mundus Programme*. Retirado em 15 de julho de 2016 de: http://eacea.ec.europa.eu/erasmus_mundus/tools/faq_general_en.php#9

EACEA. (2015). *About Erasmus Mundus 2009-2013*. Retirado em 16 de julho de 2016 de: http://eacea.ec.europa.eu/erasmus_mundus/programme/about_erasmus_mundus_en.php

EEAS. (2011). *La Cooperación Unión Europea-México; herramientas para un mejor futuro*. (pp. 1-10). Retirado em 13 de julho de 2016 de: http://eeas.europa.eu/delegations/mexico/documents/projects/folleto_cooperacion_2011_es.pdf

European Commission. (2016). *EU-Mexico cooperation in education and training*. Retirado em 17 de julho de 2016 de: http://ec.europa.eu/education/international-cooperation/mexico_en.htm

Funderstanding. (2011). *Behaviorism*. Retirado em 17 de julho de 2016 de: <http://www.funderstanding.com/educators/behaviorism/>

Funderstanding. (2011). *Control theory*. Retirado em 17 de julho de 2016 de: <http://www.funderstanding.com/educators/control-theory/>

Klimaszewska, K. (2010). The Erasmus Mundus programme – A non-typical education opportunity for analysts. *Polish J. of Environ. Stud*, 19(4) (pp.7-10). Retirado em 15 de junho de 2016 de: http://eacea.ec.europa.eu/erasmus_mundus/clusters/documents/publication_version_employmentability_survey_results.pdf

Linklater, A. (1996). Rationalism. En Burchill, S., Devetak, R., Linklater, A., Paterson., Reus-Smit, C. y True, J (Ed.), *Theories of International Relations* (pp. 123-127). Nova Iorque, NY: Palgrave.

Linklater, A. (1996). Marxism. En Burchill, S., Devetak, R., Linklater, A., Paterson., Reus-Smit, C. y True, J (Ed.), *Theories of International Relations* (pp.130-131). Nova Iorque, NY: Palgrave.

Oxford. (2001). Bilateral. *The New Oxford American dictionary*. Nova Iorque: Oxford University Press.

Oxford. (2001). Relationship. *The New Oxford American dictionary*. Nova Iorque: Oxford University Press.

Oxford. (2005). Bilateral. *Oxford Advanced Learner's dictionary*. Nova Iorque: Oxford University Press

Oxford. (2005). Relationship. *Oxford Advanced Learner's dictionary*. Nova Iorque: Oxford University Press

Pozo-Vicente, C., Aguaded-Gómez, J. I. (2011). El programa de movilidad Erasmus: Motor de la adquisición de competencias interculturales. *Revista de Investigación*



Educativa, 30(2) (pp.1-19). Retirado de:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=283326278007>

Reus-Smit, C. (1996). Constructivism. En Burchill, S., Devetak, R., Linklater, A., Paterson., Reus-Smit, C. y True, J (Ed.), *Theories of International Relations* (pp.227-228). Nova Iorque, NY: Palgrave.

Stockwell, N., Bengoetxea, E., Tauch, C. (2011). El Espacio Europeo de la Educación Superior y la promoción de la cooperación académica y de la movilidad con México. *Perfiles Educativos*, 33(133) (pp.1-9). Retirado em 16 de junho de 2016 de:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13219088012>

University of Twente. (2016). *Social Cognitive Theory*. Retirado em 12 de julho de 2016 de:
[https://www.utwente.nl/cw/theorieenoverzicht/Theory%20Clusters/Health%20Communication/Social cognitive theory/](https://www.utwente.nl/cw/theorieenoverzicht/Theory%20Clusters/Health%20Communication/Social%20cognitive%20theory/)

A PROMOÇÃO DOS DIREITOS LGBTI NO ESTRANGEIRO: UMA VISÃO GERAL DAS EXPERIÊNCIAS DA UE E DOS EUA

Artem Patalakh

artem.patalakh@unimi.it

Doutorando em Estudos Políticos na Università degli Studi di Milano (Milão, Itália). Os seus interesses de investigação incluem teoria das Relações Internacionais, a política externa da Rússia e da UE, o poder suave, e a promoção de ideias de valores nas Relações Internacionais. Tem uma licenciatura e um mestrado em Estudos Regionais pela Universidade MGIMO (Moscou, Rússia)

Resumo

O presente artigo problematiza a incorporação da promoção dos direitos LGBTI nas políticas externas dos EUA e da UE. Em primeiro lugar, examina os principais documentos, discursos e políticas dos dois atores sobre a promoção dos direitos LGBTI no estrangeiro, e as semelhanças e diferenças entre as abordagens de ambos, atendendo às tendências da sua evolução e desenvolvimento contínuo. Em segundo lugar, o artigo analisa as condições internas nos países alvo que são propícias ao sucesso e ao fracasso do apoio internacional aos direitos LGBTI. Finalmente, o estudo apresenta uma visão crítica das medidas que são consideradas necessárias para aumentar a eficiência da promoção dos direitos LGBTI em países com tendências atuais mais negativas e/ou com históricos mais pobres sobre os direitos LGBTI.

Palavras-chave

Política externa da UE, promoção dos direitos humanos, homonacionalismo, homofobia, direitos LGBTI, casamento entre pessoas do mesmo sexo, política externa dos EUA

Como citar este artigo

Patalakh, Artem (2017). "A Promoção dos direitos LGBTI no estrangeiro: uma visão geral das experiências da UE e dos EUA ". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 8, N.º 2, Novembro 2017-Abril 2018. Consultado [online] em data da última consulta, DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.8.2.6>

Artigo recebido em 29 de Fevereiro de 2016 e aceite para publicação em 7 de Maio de 2017





A PROMOÇÃO DOS DIREITOS LGBTI NO ESTRANGEIRO: UMA VISÃO GERAL DAS EXPERIÊNCIAS DA UE E DOS EUA¹

Artem Patalakh

Introdução²

"A Administração Obama defende os direitos humanos das pessoas LGBTI como parte da nossa política de direitos humanos abrangente e como uma prioridade da nossa política externa".

Hillary Clinton, Secretária de Estado dos EUA, 12 de junho de 2011.

"Através de diálogo com países terceiros, o nosso trabalho em fóruns multilaterais, declarações públicas e através do nosso apoio à sociedade civil, a UE continuará a defender medidas para combater a discriminação e a violência contra as pessoas LGBTI e promover ativamente os seus direitos".

Federica Mogherini, Alta Representante da UE para os Assuntos Estrangeiros e a Política de Segurança, 17 de maio de 2015.

Se fizermos uma análise retrospectiva do progresso dos direitos humanos nos últimos 20 a 30 anos, concluímos que os direitos LGBTI são os que se têm desenvolvido de forma mais dinâmica. Nem sequer seria um exagero afirmar que atualmente a "progressividade" de um país é, em certo sentido, determinada pela atitude do governo em relação às pessoas LGBTI, o grau de reconhecimento dos seus direitos³, e o nível de homofobia no dia-a-dia. Tal como com as batalhas do século XX relativamente aos direitos das mulheres e dos negros, os direitos LGBTI estão atualmente na linha da frente dos debates sobre direitos humanos; os seus padrões variam dramaticamente de país para país, desde os casamentos legais entre pessoas do mesmo sexo até à pena de morte por homossexualidade.

Alguns países ocidentais incorporaram a promoção dos direitos LGBTI nas suas estratégias de política externa. Entre esses "ativistas" encontram-se a Austrália, o Brasil, o Canadá, etc.; no entanto, como é evidente a partir das citações acima referidas, os

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

² Estou grato a David Kharebov, Vanessa Melching e a dois revisores anónimos pelos seus comentários perspicazes sobre versões anteriores deste artigo.

³ Esse fenómeno, comumente referido como "homonacionalismo", é conceptualizado como sendo "uma faceta da modernidade e uma mudança histórica marcada pela entrada de (alguns) corpos homossexuais como dignos de proteção pelos estados-nação, uma reorientação constitutiva e fundamental do relacionamento entre o estado, o capitalismo e a sexualidade" (Puar 2013: 337).



dois principais atores com políticas estabelecidas neste campo são os EUA e a UE. Refira-se que certas peculiaridades dos direitos LGBTI tornam o seu avanço internacional mais difícil do que outros direitos humanos. Para citar apenas alguns, a própria ideia dos direitos LGBTI é tão fervorosamente contestada e encontra uma hostilidade tão feroz em certas partes do mundo que a sua propagação requer um grau de cautela e determinação especialmente elevado. Além disso, ao contrário dos direitos das outras minorias, a proteção dos direitos LGBTI não depende diretamente de documentos legais universais, o que confere aos seus adversários um argumento particularmente forte para desafiar a sua universalidade, permitindo-lhes que eles culpabilizem o Ocidente por impor os seus próprios valores em sociedades culturalmente diferentes.

Infelizmente, a literatura académica existente que compara a promoção dos direitos humanos da UE e dos EUA (por exemplo, Wouters et al. 2014, Heras 2015) tende a ignorar essas peculiaridades. Numa tentativa de preencher essa lacuna, este artigo faz um levantamento da experiência da UE e dos EUA no apoio prestado aos direitos LGBTI no estrangeiro. Além da literatura académica recente sobre a promoção internacional dos direitos LGBTI, este estudo baseia-se principalmente em artigos não académicos, entrevistas com especialistas, relatórios de agências de notícias, e em documentos e declarações de políticos. A primeira parte centra-se nas características distintas das abordagens da UE e dos EUA em termos de formas, métodos e estruturas jurídicas. A segunda parte aborda as condições nos estados-alvo que são propícias ou prejudiciais à promoção internacional dos direitos LGBTI. A terceira parte sugere formas possíveis de promover os direitos LGBTI em países com históricos mais pobres e/ou com as tendências mais negativas relativamente aos direitos LGBTI.

Estratégias da UE e dos EUA: uma análise comparativa

Conforme mencionado acima, os direitos humanos e a promoção da democracia em geral estão no cerne da política externa da UE e dos EUA, e não existe praticamente nenhum discurso de política externa dos seus funcionários que não o mencione. No entanto, há características que diferenciam os dois atores; essas características têm origem nos papéis que desempenham no sistema internacional, nos seus processos de tomada de decisão sobre política externa, bem como nas diferenças no seu desenvolvimento histórico. Ao nível da base jurídica fundamental para o apoio aos direitos humanos, existe uma diferença entre eles: a UE é obrigada a promover os direitos humanos no estrangeiro pelo seu documento fundador, o Tratado da União Europeia (Versão consolidada 2012: artigos 3 (5), 21 (1) e 21 (3)). Para os EUA, a promoção dos direitos humanos é uma questão de imagem e não de obrigação: desde a sua fundação que os EUA se posicionaram como "a terra das pessoas livres", com a promoção da liberdade e da democracia nas suas políticas externas e internas permeando a retórica dos seus políticos. A componente externa assumiu um significado especial após a Segunda Guerra Mundial e, especialmente, após a assinatura dos Acordos de Helsínquia em 1975, quando a universalidade da democracia e dos direitos humanos foi aceite como padrão fundamental de conduta internacional (Osiatyński 2013: 17-18). Permitiu um ambiente favorável para que os EUA apresentassem os seus objetivos de política externa baseados em valores assentes na proteção de uma ordem universal e não nos seus próprios interesses.



Além disso, os dois atores historicamente priorizaram diversos aspetos da promoção de valores: enquanto a abordagem dos EUA se concentrou na democracia, partidos políticos, eleições e meios de comunicação gratuitos, a UE prestou mais atenção ao desenvolvimento socioeconómico, educação e às ONGs. A UE enfatizou principalmente os direitos humanos, enquanto os EUA se concentraram sobretudo na democracia (Haras 2015). Esta diferença parece refletir os pontos fortes e fracos dos dois atores, particularmente o fato de os EUA serem considerados politicamente mais fortes do que a UE: a promoção da democracia geralmente requer capacidade para exercer pressão sobre as elites, enquanto o apoio ao avanço dos direitos humanos pressupõe principalmente o apoio às ONGs e às iniciativas vindas de baixo para cima. É de salientar que as duas abordagens se têm aproximado nos últimos anos. Por um lado, Obama separou a promoção da democracia da "guerra contra o terror" do seu antecessor e aliou-a ao desenvolvimento e aos direitos humanos. Paralelamente, a UE estabeleceu o Fundo Europeu para a Democracia, que funciona de uma forma muito mais política do que os instrumentos tradicionais do bloco, apresentando uma certa semelhança com o Fundo Nacional para a Democracia dos EUA, conhecido pelas suas atividades consideravelmente politizadas (*ibid*).

No que diz respeito aos princípios básicos para a promoção de direitos especificamente LGBTI, tanto a UE como os EUA partem da sua universalidade e impossibilidade de usar a retórica dos valores tradicionais e da cultura nacional para disfarçar as violações dos mesmos (Departamento de Estado dos EUA 2011, Conselho da EU 2013). Recentemente, os dois atores têm gradualmente alargado as áreas e aprofundado as suas atividades nesta matéria. Em primeiro lugar, incluíram intersexuais nas políticas que anteriormente visavam unicamente as pessoas LGBT⁴. Além disso, aumentaram progressivamente o número de embaixadores homossexuais: os EUA, por exemplo, depois de nomear o primeiro embaixador declaradamente homossexual em 1999, continuaram gradualmente esta prática, até terem seis embaixadores homossexuais em agosto de 2016⁵ (Bier 2017). Finalmente, os dois atores alargaram as suas atividades desde uma área puramente legal para a vida social num sentido mais amplo, desde a promoção dos direitos LGBTI em particular até a luta contra a homofobia em geral. A título de exemplo, ao contrário do documento análogo de 2010, o atual documento chave da UE sobre a proteção LGBTI no estrangeiro, "Orientações para Promover e Proteger o Gozo de Todos os Direitos Humanos das Pessoas Lésbicas, Gay, Bissexuais, Transexuais e Intersexuais (LGBTI)", menciona a luta contra a violência fóbica LGBTI como uma das áreas prioritárias de ação (veja-se Conselho da UE 2010, 2013).

Ambos revelam claramente uma tendência para universalizar o reconhecimento legal das relações do mesmo sexo num futuro previsível, seja na forma de união de fato ou de casamento. Na Europa, por exemplo, a decisão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos de 2015 que obriga a Itália a legalizar as uniões do mesmo sexo pode tornar-se um precedente para outros Estados-membros do Conselho da Europa (Delman 2015),

⁴ Este fato pode verificar-se através da comparação de documentos e discursos anteriores e posteriores sobre esta questão, por exemplo, Conselho da União Europeia (2010) e (2013), Departamento de Estado dos EUA (2014) e (2016) etc.

⁵ Contudo, o presidente Trump posteriormente demitiu cinco desses seis embaixadores (Duffy 2017) e, em junho de 2017, os EUA tinham apenas um embaixador declaradamente homossexual, ou seja, Ted Osius no Vietnã; no entanto, Trump prometeu nomear o declaradamente homossexual Richard Grenell para ser o embaixador dos EUA na NATO (Butterworth 2017). Aliás, em junho de 2014, o então Secretário de Estado John Kerry anunciou a sua intenção de nomear também embaixadoras lésbicas, bissexuais e transgéneros; contudo, esses planos não se concretizaram (Bier 2017).



o que a UE pode usar como argumento na sua política externa. Vários políticos europeus já anunciaram intenções de "exportar" casamentos do mesmo sexo para o estrangeiro (entre eles o ex-primeiro-ministro britânico David Cameron, veja-se Hope 2013), ou pelo menos persuadir todos os Estados-membros da UE a legalizar o casamento entre pessoas do mesmo sexo (entre eles, o Vice-Presidente da Comissão Europeia Frans Timmermans, veja-se Timmermans 2015). No entanto, o primeiro ponto poderá não passar de uma ilusão, pois afigura-se demasiado cedo para promover a universalidade dos casamentos do mesmo sexo enquanto esta questão ainda está a ser debatida de forma acesa na UE e nos EUA. Confere aos seus oponentes um argumento válido para os acusarem de se regerem por padrões duplos, o que eventualmente enfraquece as capacidades de promoção da norma dos dois atores.

Além disso, os líderes da UE/EUA parecem subestimar os limites da política externa para a promoção dos direitos humanos em geral, e esquecer que a promoção das normas tem poucas hipóteses de sucesso na ausência de recompensas adequadas e/ou de valores correspondentes internalizados nos governos e populações dos países alvo (por exemplo, veja-se Schimmelfennig e Sedelmeier 2005: 10-25). Assim, declarações como a promessa eleitoral de Hillary Clinton de erradicar totalmente a discriminação LGBTI no estrangeiro (Brydum 2015) poderiam ser consideradas uma forma de atrair eleitores em vez de refletirem intenções verdadeiramente viáveis.

Os dois poderes tendem a abordar os direitos LGBTI em termos geopolíticos, às vezes trocando os problemas LGBTI por interesses estratégicos mais importantes, que, alguns acreditam, representam mais um exemplo de padrões duplos. A título de exemplo, em 2014 os EUA condenaram fortemente o Uganda e a Gâmbia pela adoção de leis anti LGBTI, ao mesmo tempo que teciam críticas muito mais suaves aos estados do Médio Oriente - Irão, Iraque, Arábia Saudita, Qatar, Emirados Árabes Unidos, Iémen - possivelmente devido aos interesses estratégicos que detêm naquela região relacionados com o petróleo e o antiterrorismo (Peale 2015). A UE também é responsabilizada por ter uma abordagem *realpolitik* relativamente aos direitos LGBTI, tendendo a sacrificá-los para alcançar fins geopolíticos. Por exemplo, o bloco sem dúvida fechou os olhos ao historial da Ucrânia relativamente aos direitos LGBTI, a fim de trazer o país para o seu lado no seu confronto com a Rússia (Kozłowska 2014); A UE também cedeu aos conservadores macedónios, deixando a discriminação contra os LGBTI fora da lista de requisitos para a liberalização de vistos (Slootmaekers e Touquet 2016: 33-34). Além disso, tal como os EUA, a UE é frequentemente responsabilizada pelo homonacionalismo, usando a retórica LGBTI para promover a sua reputação, em vez de melhorar genuinamente a vida das pessoas LGBTI. Por exemplo, um estudo sobre a europeização do Kosovo conclui que

[...] a UE realmente não parece estar preocupada com os direitos das comunidades LGBT ... em vez disso, está preocupada em policiar as fronteiras simbólicas do espaço da UE, utilizando o seu poder (ou seja, sua retórica sobre democracia e Estado de Direito) para construir e manter uma imagem da Europa como sendo multicultural, tolerante e secular (Rexhepo 2016: 49).



Geralmente, parece razoável que certos interesses possam ser sacrificados para evitar problemas mais graves, especialmente em condições extremas: por exemplo, poucos culpariam os EUA e o Reino Unido pela cooperação que mantiveram com a União Soviética totalitária durante a Segunda Guerra Mundial. No entanto, na ausência de condições tão extremas, uma abordagem *realpolitik* dos direitos humanos tende a reduzir a credibilidade do Ocidente aos olhos de minorias e ativistas nos países alvo (por exemplo, *Euractiv* 2008).

Existe uma diferença clara entre as abordagens dos dois atores em termos da sua evolução e continuidade. A abordagem dos EUA parece depender bastante das opiniões pessoais de cada presidente. Durante a presidência de Bush, as atividades relacionadas com os LGBTI no estrangeiro centraram-se principalmente na luta contra o VIH, em vez de se esforçarem por promover a tolerância (Bromley, 2007). A presidência de Obama, pelo contrário, caracterizou-se por desempenhar um papel importante relativamente aos direitos LGBTI na política externa: Obama aumentou significativamente o apoio às ONGs estrangeiras que promovem os direitos LGBTI (Romanovski 2015) e foi o primeiro líder no mundo a nomear um enviado especial para direitos LGBTI no exterior, Randy Berry, em abril de 2015. Embora as atividades do enviado não sejam visíveis – as suas entrevistas demonstram que representa principalmente os EUA em questões LGBTI, em vez de tomar medidas concretas (Embaixada dos EUA no Kosovo 2015, DeBarros 2016) – o fato de o Departamento de Estado ter uma pessoa especial que trata especificamente da proteção LGBTI no estrangeiro é um avanço sério da política externa de Obama e é uma medida que a UE ainda não tomou. No entanto, a promoção dos direitos LGBTI de Obama foi criticada pelas lacunas entre as palavras e os atos: um estudo descobriu que, embora o memorando de Obama em 2011 associasse claramente a atribuição da ajuda externa dos EUA às práticas de direitos LGBTI nos países beneficiários (veja-se Obama 2011), os EUA não diminuíram a ajuda externa ao Uganda e à Nigéria em 2011-2014, apesar de estes países terem endurecido significativamente as leis anti LGBTI (Comstock 2016). Veremos o que a administração Trump fará relativamente à promoção internacional dos direitos LGBTI, mas os primeiros meses da sua presidência foram menos conservadores do que a maioria tinha antecipado: apesar de grande parte do seu gabinete ser constituído por opositores LGBTI (veja-se Morse 2016) e ter demitido a maioria dos embaixadores homossexuais nomeados por Obama, Trump inesperadamente manteve Randy Berry em funções e prometeu nomear Richard Grenell, um homossexual declarado, para ser o embaixador dos EUA junto da NATO (Butterworth 2017).

Contra o pano de fundo dos EUA, a abordagem da UE parece ser mais sistemática e menos exposta a mudanças subjetivas. Em particular, não parece ser significativamente afetada pelo estado que preside ao Conselho da UE ou pela personalidade do Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. A título de exemplo, as acima mencionadas "Orientações para Promover e Proteger o Gozo de Todos os Direitos Humanos das Pessoas Lésbicas, Gay, Bissexuais, Transexuais e Intersexuais (LGBTI)" foram adotadas em junho de 2013 durante a presidência da Irlanda. Todos os Estados que presidiram posteriormente ao Conselho da UE, mesmo os relativamente conservadores como a Lituânia ou a Letónia, embora não tendo feito melhorias nos direitos LGBTI, não tentaram anular as "Orientações". Dois fatores parecem contribuir para essa discrepância entre os dois atores. Primeiro, os EUA têm um sistema que confere amplos poderes ao presidente, o que geralmente propicia a personalização do poder (veja-se Linz, 1990), enquanto a tomada de decisões coletivas no Conselho Europeu faz



do presidente uma figura representativa e não um líder real. Em segundo lugar, ao contrário dos presidentes dos EUA eleitos por um mandato de quatro anos, os Estados membros da UE presidem ao Conselho da UE apenas por seis meses, o que aparentemente não é suficiente para fazer mudanças substanciais. Outros fatores que influenciam as políticas de promoção dos direitos LGBTI dos dois atores prendem-se com as suas posições no sistema de RI: os EUA são mais um poder global com interesses em todo o mundo, enquanto a UE está principalmente preocupada com a sua vizinhança. Por exemplo, enquanto os EUA acompanham e emitem relatórios anuais sobre práticas de direitos humanos em todo o mundo, a UE faz isso apenas relativamente aos países que lhe são candidatos. O conteúdo das seções dos relatórios dedicados aos direitos LGBTI também são diferentes: enquanto os EUA tentam descrever todos os casos de discriminação com base na orientação sexual e identidade de género encontrados nas notícias e nos relatórios das ONGs, os relatórios da UE são principalmente feitos de frases gerais, bem como de recomendações aos governos nacionais (a título de comparação, veja-se Departamento de Estado dos EUA 2014: 35-36 e Comissão Europeia 2015a: 20, 23, 25). Por seu lado, embora a EU não monitorize em grande escala a observância dos direitos LGBTI fora da Europa, no entanto, para melhorar essa monitorização dentro da Europa, coopera com organizações regionais, como a ILGA-Europe, uma ONG que emite relatórios anuais detalhados sobre a situação dos direitos LGBTI (por exemplo, ILGA-Europe 2016) e com a Comissão Europeia do Conselho da Europa contra o Racismo e a Intolerância, cujos relatórios quadrienais sobre o racismo e intolerância nos Estados membros do Conselho da Europa incluem direitos LGBTI desde 2015 (por exemplo, ECRI 2015). Por último, ambos aplicam igualmente métodos "suaves" de promoção de direitos LGBTI, tais como o apoio a ativistas locais e a ONGs, aconselhando governos estrangeiros a efetuar reformas nesta matéria, etc. No entanto, em comparação com a UE, os EUA parecem ser muito mais propensos a tomar medidas punitivas contra os países que violam os direitos LGBTI. Por exemplo, em 2014, depois do Uganda ter adotado a Lei Anti-homossexualidade, o presidente Obama impôs sanções ao país que incluíram o corte ou redireccionamento de fundos para programas específicos, proibindo alguns políticos ugandeses de entrar nos EUA e anulando planos para a realização de um exercício militar, etc. (Hayden 2014). A UE, por sua vez, decidiu não impor nenhuma sanção devido à importância do Uganda como parceiro no Sudão do Sul e na Somália (Atuhaire 2014), e apenas três Estados membros do bloco - Dinamarca, Países Baixos e Suécia - cortaram ou suspenderam a ajuda ao governo ugandense. Este exemplo mais uma vez atesta a lacuna existente entre os membros da UE em termos de atitude para com os direitos LGBTI⁶, o que aparentemente limita a variedade de métodos disponíveis ao bloco, enfraquecendo o seu potencial para promover os direitos LGBTI.

Sobre o Sucesso da Promoção: Condições nos Países Alvo

Apesar da crescente importância da promoção dos direitos LGBTI nas políticas externas dos EUA e da UE, os resultados positivos alcançados até agora parecem tangíveis, mas ainda limitados, devido às condições internas nos países alvo e aos mecanismos que os dois atores usam para apoiar os direitos LGBTI. Podemos destacar dois grupos principais

⁶ Esta lacuna está aparentemente relacionada com as diferenças nos interesses, capacidades e identidades da política externa dos membros da UE (veja-se Keukeleire e Delreux 2014: 116-134).



de estados que revelaram avanços nos direitos LGBTI nos últimos 10-15 anos⁷. O primeiro engloba os países candidatos à UE e os participantes de outras iniciativas lideradas pela UE (por exemplo, a Parceria Oriental). Para esses estados, a melhoria das legislações nacionais relacionadas com os LGBTI é um pré-requisito para adesão à UE ou a uma área de comércio livre comum. Por esta razão, a maioria adotou regulamentos que asseguram os requisitos mínimos da UE em relação aos direitos LGBTI, a saber, descriminalização da homossexualidade, autorização de marchas de homossexuais, proibição de discriminação com base na orientação sexual e identidade de género, etc. Como mostram os estudos de caso (por exemplo, Bilić 2016, Kalezić e Brković 2016, Rexhepi 2016, Vasilev 2016), as elites desses países tomam essas medidas não devido a predisposição ideológica a favor dos direitos LGBTI propriamente ditos, mas principalmente porque se identificam com a Europa, uma entidade moderna e civilizada, e/ou simplesmente por razões instrumentais, a fim de cumprir formalmente um requisito da UE. Colocando a questão do ponto de vista teórico, a maioria desses estados parece ter socializado, mas não *internalizado*, os direitos LGBTI como uma norma (Schimmelfennig, Engert e Knobel 2006: 3-5). Assim, as suas elites tendem a tratar as questões LGBTI de maneira formal, principalmente com o objetivo de passar na "lista de verificação" da EU, em vez de melhorarem a vida das pessoas LGBTI, e a alterar o regime legal em particular, em vez de se debruçarem sobre a homofobia em geral.

Além disso, uma vez que a adesão desses Estados aos direitos LGBTI não tem principalmente origem nos seus próprios valores, mas sim no ambiente externo, as suas políticas sobre direitos LGBTI dependem fortemente da atração que a UE (instrumental ou identidade) representa para eles. Uma possível diminuição futura nesta última questão poderá ser prejudicial para a primeira.

Aliás, numa perspetiva de longo prazo, as diretivas da UE parecem apenas servir como uma espécie de almofada de segurança, proporcionando um nível mínimo de direitos LGBTI. As medidas mais profundas destinadas a conter a homofobia em geral que são tomadas parecem depender da vontade dos governos nacionais e da força dos grupos locais de defesa desses direitos. A experiência dos Estados aderentes em 2004 mostra que dois cenários são possíveis. Em alguns casos, a influência da UE parece gerar tolerância entre os cidadãos comuns: a República Checa, por exemplo, é hoje um dos países mais tolerantes da UE em relação aos LGBTI, com uma aceitação da homossexualidade de 80% (Pew Research Center 2013: 1). Em contraste, noutros estados a situação parece estar a mover-se na direção oposta: por exemplo, os inquéritos realizados em 2013 revelaram que apenas 35% dos lituanos aceitavam homossexuais no local de trabalho e as atitudes em relação aos homossexuais pioraram 14% nos últimos cinco anos (Valentinavičius 2013)⁸.

Outra região onde a promoção dos direitos LGBTI tem corrido bem é a América Latina, onde os avanços nesta área nas últimas décadas deram-se em grande parte graças aos ativistas locais, que se inspiraram num processo semelhante em Espanha, recebendo

⁷ Devido ao fato de ser complicado e por vezes praticamente impossível separar o impacto do avanço dos direitos LGBTI dos atores internacionais do papel dos ativistas locais e de outros fatores, o presente estudo pressupõe que qualquer melhoria nos direitos LGBTI no país A seja afetada de alguma forma pela UE/EUA, se as suas atividades de promoção no país A tiverem sido tangíveis.

⁸ É interessante notar que, já que a Lituânia demonstra ter um sentimento pró-europeu em crescimento (Comissão Europeia 2015b: 8), a homofobia crescente naquele país parece contrariar o argumento teórico de que quanto mais forte a identificação de um Estado com a UE, maior será a probabilidade de sucesso do discurso LGBT da UE nesse país (veja-se Vasilev 2016).



ajuda tática e financeira deste país (Díez 2015: 127, Encarnación 2016b: 37-38). Encarnación (2016b: 49-74) refere várias condições internas que favoreceram o sucesso da promoção dos direitos LGBTI nessa região. Em primeiro lugar, os sentimentos homofóbicos na América Latina eram inicialmente fracos: ao contrário da Europa, a homossexualidade na América Latina foi despenalizada no século XIX, o que lançou as bases para uma diminuição da homofobia em geral. Em segundo lugar, tradicionalmente a América Latina tem movimentos de direitos humanos fortes e boas ligações com políticos de esquerda e grupos de defesa europeus. Além disso, na América Latina, são principalmente os ativistas locais e não os atores internacionais que promovem a legalização das uniões/casamentos do mesmo sexo; por esta razão, a sociedade considera-os uma necessidade real das comunidades LGBTI locais, em vez de algo imposto a partir do exterior. Finalmente, o forte poder judicial autónomo da América Latina (especialmente no México, Brasil e Colômbia), que muitas vezes emitiu leis a favor da comunidade LGBTI, tem beneficiado muito os direitos LGBTI.

O movimento a favor da liberalização, demonstrado por ambos os grupos de países acima mencionados, destaca-se especialmente da situação dos estados onde as leis relacionadas com os LGBTI endureceram nos últimos anos. Mais uma vez, existem dois "polos" principais que evidenciam esta tendência. O primeiro é a Rússia, que proibiu a adoção de crianças em países onde o casamento homossexual é legal, aprovou uma lei criminalizando a "propaganda" homossexual e se esforçou por persuadir vários estados pós-soviéticos a adotar leis semelhantes⁹. O segundo polo é a África subsaariana¹⁰, onde três países - a Gâmbia, o Quênia e a Nigéria - endureceram significativamente as leis criminais contra a homossexualidade nos últimos anos, existindo um certo risco de que os outros estados do continente, especialmente a República Democrática do Congo, a Libéria e o Uganda, possam seguir o mesmo caminho. Embora a UE e os EUA tenham tomado várias medidas para reduzir a discriminação LGBTI, desde o patrocínio de projetos LGBTI e apoio financeiro às ONGs até à expressão verbal da sua preocupação e à imposição de sanções económicas, essas medidas não alcançaram os objetivos pretendidos por uma série de razões. Um fator que se destaca é o consenso social inicialmente forte sobre a inaceitabilidade da homossexualidade: nos estados acima referidos, a tolerância para com os LGBTI varia entre 1% da população na Nigéria e 16% na Rússia (Pew Research Center 2013: 1). As raízes exatas desse consenso diferem caso a caso. Em África, por exemplo, um fator importante prende-se com os grupos de oposição religiosa que recebem apoio material de conservadores ocidentais (Ibrahim 2015: 269-270). No entanto, o fator comum a todos esses países é o forte anti-ocidentalismo, que em África é principalmente um vestígio do seu passado colonial, e na Rússia um remanescente da Guerra Fria. Em ambos os casos, o anti-ocidentalismo foi recentemente "ativado" e galvanizado pelos líderes autocráticos desses países (Mole 2016: 114-116). O anti-ocidentalismo induz essas sociedades a conceber leis anti-LGBTI

⁹ Por exemplo, no Quirguistão, uma lei semelhante está pendente à consideração do Parlamento desde junho de 2017; na Arménia, no Cazaquistão e na Ucrânia, os governos propuseram leis semelhantes, mas posteriormente retiraram-nas. Uma lei semelhante foi aprovada na Moldávia em 2013, mas depois foi revogada sob pressão da UE; na Letónia e na Lituânia, essas leis foram iniciadas por grupos conservadores, mas nunca chegaram a ser discutidas nos Parlametos.

¹⁰ Pode-se adicionar um terceiro "polo" a esse processo, a Índia, onde o Supremo Tribunal de Deli reconheceu que a punição criminal da homossexualidade era inconstitucional em 2009, mas o Supremo Tribunal anulou essa decisão em 2013. No entanto, em 2016, o Tribunal Supremo concordou em rever a decisão, afirmando que o tribunal constitucional deveria realizar uma nova audiência da questão. À data de junho de 2017, é difícil prever se a situação relativa aos direitos LGBTI na Índia vai piorar ou melhorar.



em termos geopolíticos, como forma de contribuir para a luta contra o Ocidente que supostamente impõe a sua cultura na sua vida tradicional (Encarnación 2016a: 220-221). Para os promotores internacionais dos direitos LGBTI, esse fato cria um impasse: quanto mais criticam as leis, mais essas leis são apoiadas pela maioria das populações desses países. Nessas circunstâncias, a promoção internacional dos direitos LGBTI apenas estimula a agressão contra as comunidades LGBTI locais que tendem a ser vistas como espiões ocidentais nos seus próprios países. Além disso, a pressão da UE/EUA deixa as elites nacionais encurraladas, uma vez que as pessoas provavelmente entenderão qualquer mitigação das leis anti-LGBTI como covardia perante o Ocidente (Downie 2014: 9-10). Este fato levanta a questão dos métodos que a UE e os EUA devem empregar na promoção dos direitos LGBTI nos estados "difíceis" (que será abordado na próxima seção). No entanto, a homofobia generalizada não será a única razão para a regressão dos direitos LGBTI nesses países: afinal de contas, na África do Sul, onde apenas 32% da população considerou aceitável a homossexualidade em 2013 (Pew Research Center 2013: 1), os casamentos entre pessoas do mesmo sexo foram legalizados oito anos antes, e na Hungria, 53% da população considerou a homossexualidade como "moralmente errada" em 2017 (Pew Research Center 2017), e no entanto, legalizou as parcerias do mesmo sexo em 2009. Outro fator é que nenhum desses países é uma democracia, pelo menos que seja estável¹¹. Argumenta-se que um sistema democrático favorece o avanço dos direitos LGBTI de três maneiras, isto é, possibilitando uma sociedade civil robusta, proporcionando a extensão da cidadania (entendida como o fazer parte da sociedade) a minorias e grupos desfavorecidos e garantindo a independência judicial (para mais detalhes, veja-se Encarnación 2014: 99-101). De fato, um sistema judicial parcial torna praticamente impossível a defesa dos direitos humanos em tribunal: por exemplo, um estudo recente sobre as tentativas dos ativistas LGBTI russos de contestar a discriminação no tribunal concluiu que "[na] maioria dos casos de discriminação - de forma explícita ou implícita - os tribunais não analisaram se a discriminação ocorreu de forma significativa" (*Equal Rights Trust* 2016: 133)¹². Além disso, as sociedades civis desses países permanecem relativamente fracas, facilmente suprimidas pelo governo e, como resultado, dificilmente podem tornar-se aliados de confiança da UE e dos EUA na promoção dos direitos LGBTI: as organizações LGBTI locais são escassas e fragmentadas e até mesmo os partidos políticos mais progressistas não se esforçam ativamente pelos direitos LGBTI, quer devido ao medo de perder apoiantes ao levantarem uma questão tão impopular, quer devido ao seu verdadeiro conservadorismo em relação aos direitos LGBTI. Como exemplo disto, à data de junho de 2017, nenhum dos principais partidos liberais da Rússia - Iniciativa Cívica, Escolha Democrática, Partido da Liberdade do Povo, ou o Yabloko - tem qualquer referência nos seus programas sobre os direitos e liberdades LGBTI (Iniciativa Cívica 2015, Escolha Democrática 2012, Parnas 2015, Yabloko 2012). Além disso, exceto em raras exceções, os seus líderes demonstram, na melhor das hipóteses, indiferença para com as questões LGBTI e, na pior das hipóteses, opiniões um pouco homofóbicas. Por exemplo, em junho de 2013, Sergei Mitrokhin, então líder do Yabloko, disse numa entrevista:

¹¹ Exemplo disso é o fato da Freedom House (2017: 20-24) não considerar nenhum desses estados "livre", ao contrário da maioria dos países acima mencionados onde a promoção de direitos LGBTI foi bem-sucedida.

¹² A bem dizer, todos esses estados tem uma classificação baixa no índice global do Estado de Direito (World Justice Project 2016: 21).



Eu não sou um defensor de marchas de homossexuais. As pessoas que as organizam são agentes provocadores. Provocam uma "contra onda" na sociedade, e essas minorias que eles supostamente defendem só pioram a sua situação (The Interpreter 2013).

Um mês depois, Mitrokhin apelidou os casamentos do mesmo sexo inaceitáveis; no entanto, argumentou que os desfiles homossexuais não deviam ser banidos por representarem o direito constitucional das pessoas de expressar a sua opinião de forma pacífica (Baev, 2013). Tendo em conta que o Yabloko é membro do Partido Europeu ALDE, um forte defensor dos direitos LGBTI, esta atitude pode atestar o considerável conservadorismo dos políticos democráticos russos em comparação com os seus homólogos da UE, a sua inconsistência relativamente às questões LGBTI e a falta de importância que lhes atribuem¹³.

Alguma Possibilidade de Melhoria? Uma visão crítica das sugestões

Estará esta situação perante um completo impasse, ou existe uma maneira de a UE e os EUA promoverem os direitos LGBTI nesses estados¹⁴? Intuitivamente, parece possível conseguir uma internalização a nível da sociedade a longo prazo através do fortalecimento dos grupos locais de defesa. Por esta razão, pode ser eficaz redirecionar fundos dos governos para as ONGs de direitos humanos, como os EUA e três membros da UE fizeram no Uganda (Downie 2014: 16). Uma estratégia de longo prazo requer programas educativos que desmascaram declarações incompletas sobre as quais assentam os sentimentos de anti-ocidentalismo e homofobia (Onishi 2015). Especificamente, esses programas podem explicar que os direitos humanos não são apenas um conceito ocidental: os estados africanos e a Rússia também estão atentos à discriminação contra negros e falantes de língua russa, respetivamente. A educação também pode ajudar a dissuadir as pessoas de uma falsa ideia que a homossexualidade era historicamente inaceitável nas suas sociedades: os fatos históricos revelam que a homossexualidade foi bem tolerada na África pré-colonial (Ibrahim 2015: 268-269) e na Rússia medieval (Kon 2006: 321-322).

Contudo, prestar ajuda aos ativistas locais para a realização de programas educativos normalmente só é possível em democracias, onde os governos nacionais não impedem essas atividades. O problema com as autocracias é que costumam evitar que as ONGs que se dedicam à defesa dos direitos humanos recebam ajuda estrangeira: a Rússia, por exemplo, expulsou recentemente a USAID do país e adotou uma lei que rotula as ONGs que recebem ajuda estrangeira de "agentes estrangeiros" que, em russo, significa que são "espiões".

¹³ Alguns observam, no entanto, que nos últimos anos os liberais russos têm demonstrado uma maior empatia para com a comunidade LGBT no contexto das crescentes opressões anti-LGBTI (Healey 2014: 65-66). Como exemplo, o líder de oposição russo mais influente, Alexei Navalny, recentemente falou a favor da legalização do casamento homossexual (Navalny 2017), apesar de a maioria dos russos ter sentimentos anti-LGBTI.

¹⁴ A discussão seguinte aplica-se não só a estados onde a situação relativa aos direitos LGBTI está a piorar, mas também a outras autocracias onde a sociedade e a elite política são na sua maioria antiocidental e homofóbica (por exemplo, o Irão).



Assim, alguns defendem que as questões LGBTI nas autocracias só podem ser abordadas após um processo de democratização (por exemplo, Encarnación 2014: 101-103) que crie um ambiente favorável ao ativismo LGBTI. No entanto, a democracia não parece ser uma panaceia para a discriminação LGBTI. Em primeiro lugar, a maioria das pessoas pode estar a favor da ideia de igualdade matrimonial, mas não a considera uma prioridade na hora de votar: aparentemente por esse motivo, os casamentos do mesmo sexo não são legais na Austrália à data de junho de 2017, apesar de os inquéritos de opinião terem revelado que a maioria dos australianos os apoia desde 2007 (Hutchens 2016). Em segundo lugar, nas sociedades conservadoras, um sistema democrático é suscetível de ajudar os populistas homofóbicos a chegar ao poder através das eleições: como diz Encarnación (2014: 97)

A democracia não é uma apólice de seguro contra a discriminação contra os homossexuais, e muito menos uma garantia que os direitos dos homossexuais serão protegidos, mesmo depois de esses direitos terem sido consagrados na lei. A democracia pode ser tão facilmente usada pelos inimigos da comunidade homossexual que prejudicam os direitos dos homossexuais como pelos defensores dos direitos dos homossexuais para avançar esses mesmos direitos.

Outra forma de fazer avançar os direitos LGBTI a partir do estrangeiro é o uso de medidas castigadoras, como sanções económicas e de descrédito, contra os governos de países que discriminam as comunidades LGBTI. No que diz respeito a tais medidas, no entanto, os analistas e os especialistas têm três opiniões diversas. Alguns são a favor, alegando que provavelmente funcionarão se o país alvo for economicamente dependente do Ocidente (por ex. DeCataldo 2015): De acordo com Jessica Stern, diretora executiva da *International Gay and Lesbian Human Rights Coalition*, essa lógica impeliu o Uganda a abolir a sua lei anti homossexual em 2014, após as sanções dos EUA (Peale 2015). Contudo, enquanto os estudos académicos sobre a eficácia das sanções apoiam este argumento, também mostram que as sanções económicas funcionam melhor em condições que parecem estar ausentes nos países sob investigação: quando impostas às democracias, quando aprovadas por uma instituição internacional e não apenas por um país, e quando o assunto é uma questão de baixa relevância (para uma revisão da literatura, veja-se Drezner 2011: 99). Da mesma forma, a investigação científica revela que o descrédito é mais eficaz contra os governos que se preocupam com sua reputação internacional (Risse, Ropp e Sikkink 2013), uma condição que normalmente não é válida para os autocratas antiocidentais.

Outro grupo de analistas (por exemplo, Downie 2014: 9-10, Onishi 2015) opõem-se a sanções económicas e de descrédito, argumentando que essas medidas agravam o anti-ocidenatalismo e a agressão anti-LGBTI, servindo os interesses dos tradicionalistas que podem usar pessoas LGBTI como bodes expiatórios, culpabilizando-os por problemas sociais e económicos. Na verdade, uma série de artigos académicos (por exemplo, Wachman 2001) apoiam o argumento que, dentro do estado alvo, as sanções internacionais podem produzir raiva em vez de conformidade. No entanto, a investigação também demonstra que as medidas punitivas podem ter efeitos positivos: mesmo que as sanções económicas não melhorem a situação dos direitos humanos no país alvo,



esses países tendem a temer os outros países da região e, portanto, a reduzir violações dos direitos humanos (reais ou possíveis) no país alvo (Carneiro 2014). Além disso, as medidas punitivas conferem apoio psicológico a ativistas e a vítimas de violações de direitos humanos nos países alvo (Kinzelbach e Wolf 2015) e mostram que a UE e os EUA encaram os seus valores não como meras declarações, mas como princípios pelos quais realmente se regem. Assim, a terceira abordagem que apoia o uso de medidas punitivas apenas se ou quando os ativistas LGBTI locais as solicitarem (Godfrey 2014) parece mais equilibrada e, como revelam os estudos académicos (por exemplo, Murdie e Davis 2012), especialmente eficientes.

Vários analistas creem que a UE e os EUA não devem acentuar especialmente os direitos LGBTI para não criar a impressão de que priorizam certos direitos sobre outros. Nesta linha, Downie (2014: 13) salienta o fato de os EUA terem imposto sanções ao Uganda relativamente à Lei Anti-homossexualidade, mas quando vários candidatos presidenciais foram presos nesse país numa manifestação pacífica em 2011, os EUA limitaram-se a fazer críticas suaves.

Fazendo justiça aos EUA, a sua abordagem não parece assim tão desequilibrada. Em primeiro lugar, podemos observar uma correlação entre a gravidade das violações dos direitos humanos e o nível de medidas punitivas introduzidas pelos EUA: de fato, os candidatos ugandeses presos acima mencionados foram libertados ao fim de alguns dias, enquanto a Lei Anti-Homossexualidade estipulava até 14 anos de prisão. Em segundo lugar, pode-se encontrar uma certa razoabilidade noutros casos em que as políticas dos EUA são responsabilizadas por terem padrões duplos: a título de exemplo, a tendência acima referida de criticar fortemente as leis anti-LGBTI em certos países (Uganda, Gâmbia), ao mesmo tempo que negligencia leis idênticas noutros estados (Irake, Arábia Saudita) pode significar que os EUA aplicam medidas decisivas apenas em relação aos estados que endurecem essas leis, censurando de maneira "mais suave" os países onde a legislação anti-LGBTI, mesmo que dura, há muito que permanece inalterada.

Finalmente, para não desperdiçar recursos e não piorar a agressão anti-LGBTI, parece razoável que a UE e os EUA deem prioridade à promoção dos direitos LGBTI nos países onde os avanços aparentam ser passíveis de se realizar e não nos estados mais homofóbicos do mundo, mesmo que isso possa dar origem a acusações de terem padrões duplos. Como Stern observou, "não podemos apenas investir nos chamados "piores lugares do mundo". Os Estados Unidos são capazes de ser mais úteis quando o historial do governo dos Estados Unidos não é muito contestado... Caso contrário, o envolvimento dos Estados Unidos pode voltar-se contra as comunidades locais" (Peale 2015). Infelizmente, este fato tende a permanecer intuitivamente incompreendido pelos formuladores de políticas, que preferem atribuir recursos onde a ajuda é mais necessária: como a ativista LGBTI polaca Zofia Jablonska lamentou, "quando se trata de financiamento de doadores americanos, a Polónia não é sua principal prioridade, porque agora estamos na UE. Para eles, é um indicador de que a situação dos direitos das minorias na Polónia não pode ser tão má comparando, por exemplo, com os países do Sul Global" (Romanovski 2015).

Conclusão

Enquanto os EUA e a UE, dois atores principais das relações internacionais que apoiam os direitos LGBTI no estrangeiro, concordam com os princípios básicos do apoio prestado,



as suas estratégias e métodos diferem em termos técnicos. Essas diferenças refletem as suas abordagens gerais na formulação de políticas externas, ou seja, uma posição mais forte e mais globalmente orientada dos EUA e uma atitude mais suave e regionalmente alinhada da UE. O fato de ambos serem aliados estratégicos permite-lhes aproveitar os pontos fortes das abordagens de cada um: a determinação da política externa americana pode ajudar a UE a lidar com as elites dos países alvo, enquanto os EUA, por sua vez, podem aproveitar a experiência da UE de cooperação com as ONGs e sociedades civis. No entanto, a reputação dos dois poderes enquanto promotores dos direitos humanos sofre de certas características que lhes estão constantemente associadas: a UE é conhecida por ser excessivamente burocrática e por tratar os direitos humanos de forma superficial e formal, enquanto os EUA são tradicionalmente conhecidos por lidarem com os direitos humanos de forma politizada.

Até agora, a promoção dos direitos LGBTI por parte da UE e dos EUA tem sido principalmente bem-sucedida nos estados que assumiram compromissos formais de respeitar os direitos LGBTI e/ou em países onde as condições internas iniciais eram favoráveis aos ativistas LGBTI. Por outro lado, em condições mais conservadoras, o avanço dos direitos LGBTI a partir do estrangeiro, especialmente quando acoplado de medidas punitivas contra os governos dos países alvo, tende a voltar-se contra os ativistas LGBTI locais. Ironicamente, talvez vá contra um dos princípios básicos da promoção dos direitos humanos, a saber, "ter em conta as realidades locais que os defensores dos direitos humanos precisam para avançar na sua luta" (Conselho da União Europeia 2013). Até à data, parece que os dois atores devem cooperar e coordenar as suas atividades de forma a estabelecer uma estratégia detalhada e bem planeada a longo prazo para efetivamente promover os direitos LGBTI no mundo.

Referências bibliográficas

Atuhaire, Alex (2014). *Aid Cut over Gays Law Unhelpful - EU*. Daily Monitor, 10 de abril. Disponível em: <http://www.monitor.co.ug/News/National/Aid-cut-over-gays-law-unhelpful---EU/-/688334/2272844/-/qgxjf2/-/index.html> (acedido em: 12.06.2017).

Baev, Nikolay (2013). *Сергей Митрохин разрешит гей-парад, но против однополых браков* [Sergei Mitrokhin Autoriza Desfile Gay, mas Está Contra Casamentos do Mesmo Sexo]. Gay Russia, 27 de julho, em russo. Disponível em: <http://www.gayrussia.eu/russia/7266/> (acedido em: 12.06.2017).

Bier, Jeryl (2017). *Kerry Falls Short in Goals for 'Lesbian, Bisexual and Transgender Ambassadors'*. The Weekly Standard, 4 de janeiro. Disponível em: <http://www.weeklystandard.com/kerry-falls-short-in-goals-for-lesbian-bisexual-and-transgender-ambassadors/article/2006125> (acedido em: 12.06.2017).

Bilić, Bojan (2016). *Europe ♥ Gays? Europeanisation and Pride Parades in Serbia*. In Bilić, Bojan (ed.) *LGBT Activism and Europeanisation in the Post-Yugoslav Space: On the Rainbow Way to Europe*. Londres: Palgrave Macmillan: 117-154.

Bromley, Mark (2007). *Building a Strategy for an LGBT-Inclusive US Foreign Policy*. Washington: Council for Global Equality.

Brydum, Sinnivie (2015). *10 Promises Hillary Clinton Just Made to LGBTI Americans*. Advocate, 6 de outubro. Disponível em:



<http://www.advocate.com/election/2015/10/06/10-promises-hillary-clinton-just-made-LGBTI-americans> (acedido em: 12.06.2017).

Butterworth, Benjamin (2017). President Trump Just Appointed an Out Gay Man to One of the Biggest Jobs in His Administration. Pink News, 8 de março. Disponível em: <http://www.pinknews.co.uk/2017/03/08/president-trump-just-appointed-an-out-gay-man-to-one-of-the-biggest-jobs-in-his-administration/> (acedido em: 12.06.2017).

Carneiro, Cristiane (2014). Economic Sanctions and Human Rights: An Analysis of Competing Enforcement Strategies in Latin America. *Revista Brasileira de Política Internacional* 57 (1): 197-215.

Civic Initiative (2015). Программа политической партии «Гражданская инициатива» [Programa do Partido Político "Iniciativa Cívica"]. Disponível em: <http://www.grazhdan-in.ru/pages/1434321435/> (acedido em: 12.06.2017).

Clinton, Hillary Rodham (2011). Remarks in Recognition to International Human Rights Day, 6 de dezembro. Disponível em: <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2011/12/178368.htm> (acedido em: 12.06.2017).

Comstock, Audrey L. (2016). Gay Rights and US Foreign Aid: A Look at Nigeria and Uganda. *The Journal of International Relations, Peace Studies, and Development* 2 (1).

Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (2012) OJ C326/01

Council of the EU (2010). Toolkit to Promote and Protect the Enjoyment of All Human Rights by Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender (LGBT) People, 17 de junho. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/UEDOCS/CMSUPLOAD/ST11179.EN10.PDF> (acedido em: 14.06.2017).

Council of the EU (2013). Guidelines to Promote and Protect the Enjoyment of All Human Rights by Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, and Intersex (LGBTI) People, 24 de junho. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/137584.pdf> (acedido em: 13.06.2017)

DeBarros, Luis (2016). Randy Berry: I am Hopeful for LGBTI Equality in Africa. Mamba Online, 5 de fevereiro. Disponível em: <http://www.mambaonline.com/2016/02/05/randy-berry-hopeful-LGBTI-people-africa/> (acedido em: 12.06.2017).

DeCataldo, Audra (2015). New Rights in the Developing World: How the West Should Support Progress. *The Journal of Diplomacy and International Relations*, 28 de outubro. Disponível em: <http://blogs.shu.edu/diplomacy/2015/10/new-rights-in-the-developing-world-how-the-west-should-support-progress/> (acedido em: 12.06.2017).

Delman, Edward (2015). An Ambiguous Victory for Gay Rights in Europe. *The Atlantic*, 24 de julho. Disponível em: <http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/07/gay-rights-italy-europe/399572/> (acedido em: 12.06.2017).

Democratic Choice (2012). Сделаем Россию современной страной: программа политической партии «Демократический выбор» [Fazer da Rússia um País Moderno:



Programa do Partido Político "Escolha Democrática]. Disponível em: <http://demvybor.ru/documents/DV-program.pdf> (acedido em: 12.06.2017).

Díez, Jordi (2015). *The Politics of Gay Marriage in Latin America: Argentina, Chile, and Mexico*. Nova Iorque: Cambridge University Press.

Downie, Richard (2014). *Revitalizing the Fight Against Homophobia in Africa*. Washington: CSIS.

Drezner, Daniel (2011). *Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice*. *International Studies Review* 13: 96-108.

Duffy, Nick (2017). All of Obama's Gay Ambassadors Just Lost Their Jobs. *Pink News*, 16 de janeiro. Disponível em: <http://www.pinknews.co.uk/2017/01/16/trump-purges-obama-ambassadors-and-orders-them-to-leave-immediately/> (acedido em: 12.06.2017).

ECRI (2015). *ECRI Country Report on Albania (Fifth Monitoring Cycle)*. Estrasburgo: Conselho da Europa.

Encarnación, Omar G. (2014). *Gay Rights: Why Democracy Matters*. *Journal of Democracy* 25 (3): 90-104.

Encarnación, Omar G. (2016a). *The Troubled Rise of Gay Rights Diplomacy*. *Current History* 115 (777): 17-22.

Encarnación, Omar G. (2016b). *Out in the Periphery: Latin America's Gay Rights Revolution*. Nova Iorque: Oxford University Press.

Equal Rights Trust (2016). *Justice or Complicity? LGBT Rights and the Russian Courts*. London: Equal Rights Trust.

Euractiv (2008). Lokshina: EU 'Credibility Gap' on Human Rights in Russia, 29 de abril. Disponível em: <http://www.euractiv.com/section/enlargement/interview/lokshina-eu-credibility-gap-on-human-rights-in-russia> (acedido em: 12.06.2017).

Comissão Europeia (2015a). *Relatório sobre o Kosovo 2015*, 10 de novembro. Disponível em: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_kosovo.pdf (acedido em: 12.06.2017).

Comissão Europeia (2015b). *Opinião Pública na União Europeia: Primeiros Resultados*. Disponível em: http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb83/eb83_first_en.pdf (acedido em: 09.06.2017).

Freedom House (2017). *Freedom in the World 2017*. Washington: Freedom House.

Godfrey, Chris (2014). *Is Britain's Pro-Gay Foreign Policy Actually Helping Global LGBTI Community?* *Vice*, 10 de dezembro. Disponível em: <http://www.vice.com/read/exporting-LGBTI-rights-from-the-uk-abroad-327> (acedido em: 12.06.2017).

Hayden, Caitilin (2014). *Statement by NSC Spokesperson Caitlin Hayden on the Response to Uganda's Enactment of the Anti-Homosexuality Act*, 19 de junho. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/06/19/statement-nsc->



[spokesperson-caitlin-hayden-response-uganda-s-enactment-an](#) (acedido em: 12.06.2017).

Healey, Dan (2014). What Is 'Traditional Sex'? In Kondakov, Alexander (ed.), *На перепутье: методология, теория и практика ЛГБТ и квир-исследований* [On the Crossroads: Methodology, Theory and Practice of LGBT and Queer Studies]. São Petersburgo: Center for Independent Social Research, 2014: 55-67.

Heras, Beatriz Pérez de las (2015). EU and US External Policies on Human Rights and Democracy Promotion: Assessing Political Conditionality in Transatlantic Partnership. *Romanian Journal of European Affairs* 15 (2): 80-96.

Hope, Christopher (2013). David Cameron: 'I Want to Export Gay Marriage Around the World'. *The Telegraph*, 24 de julho. Disponível em: <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/10200636/I-want-to-export-gay-marriage-around-the-world-says-David-Cameron.html> (acedido em: 12.06.2017).

Hutchens, Gareth (2016). Support for marriage equality has grown since election, Essential poll shows. *The Guardian*, 23 de Agosto. Disponível em: <https://www.theguardian.com/australia-news/2016/aug/23/support-for-marriage-equality-has-grown-since-election-essential-poll-shows> (acedido em: 21.06.2017).

Ibrahim, Abadir M. (2015). LGBT Rights in Africa and the Discursive Role of International Human Rights Law. *African Human Rights Law Journal* 15 (2): 263-281.

ILGA-Europe (2016). Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe. Brussels: Corelio Printing.

Kalezić, Danijel, and Brković, Čarna (2016). Queering and Europeanisation, Europeanisation as Queering: Challenging Homophobia in Everyday Life in Montenegro. In Bilić, Bojan (ed.) *LGBT Activism and Europeanisation in the Post-Yugoslav Space: On the Rainbow Way to Europe*. Londres: Palgrave Macmillan: 155-178.

Keukeleire, Stephan, and Delreux, Tom (2014). *The Foreign Policy of the European Union*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

Kinzelbach, Katrin, and Wolf, Catherine (2015). Politische Gefangene befreien – Empfehlungen zur Einzelfallarbeit für staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure in Deutschland. Berlim: GPPI.

Kon, Igor (2006). *Лики и маски однополый любви: лунный свет на заре* [Faces and masks of Same-Sex Love: Moonlight on the Dawn], 2ª ed. Moscovo: AST.

Kozłowska, Hanna (2014). Will the EU Sacrifice Gay Rights in Ukraine for Geopolitics? *Foreign Policy*, 28 de março. Disponível em: <http://foreignpolicy.com/2014/03/28/will-the-eu-sacrifice-gay-rights-in-ukraine-for-geopolitics/> (acedido em: 12.06.2017).

Linz, Juan J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy* 1 (1): 51-69.

Mogherini, Federica (2015). Declaration by the High Representative, Federica Mogherini, on Behalf of the European Union on the Occasion of the International Day Against Homophobia, Transphobia and Biphobia, 17 de maio. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/05/17-international-day-against-homophobia-transphobia/> (acedido em: 12.06.2017).



Mole, Richard (2016). Nationalism and Homophobia in Central and Eastern Europe. In Sloopmaeckers, Koen, Touquet, Heleen, and Vermeersch, Peter (eds.) *The EU Enlargement and Gay Politics: The Impact of Eastern Enlargement on Rights, Activism and Prejudice*. Londres: Palgrave Macmillan: 99-122.

Morse, David R. (2016). Trump's Antigay Cabinet and LGBTQ Rights. Huffington Post, 10 de dezembro. Disponível em: http://www.huffingtonpost.com/entry/trumps-antigay-cabinet-and-lgbtq-rights_us_584c7744e4b0171331051158 (acedido em: 12.06.2017).

Murdie, Amanda, and Davis, David (2012). Shaming and Blaming: Using Events Data to Assess the Impact of Human Rights INGOs. *International Studies Quarterly* 56 (1): 1-16.

Navalny, Alexei (2017). Навальный об однополых браках [Navalny on Same-Sex Marriages], 3 de março. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZIEhXVYOvAA> (acedido em: 13.06.2017).

Obama, Barak (2011). Presidential Memorandum - International Initiatives to Advance the Human Rights of Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender Persons. 6 de dezembro. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/12/06/presidential-memorandum-international-initiatives-advance-human-rights-1> (acedido em: 12.06.2017).

Onishi, Norimitsu (2015). U.S. Support of Gay Rights in Africa May Have Done More Harm Than Good. *The New York Times*, 20 de dezembro. Disponível em: http://www.nytimes.com/2015/12/21/world/africa/us-support-of-gay-rights-in-africa-may-have-done-more-harm-than-good.html?_r=0 (acedido em: 12.06.2017).

Osiatyński, Wiktor (2013). The Historical Development of Human Rights. In Sheeran, Scott, and Rodley, Nigel (eds.) *Routledge Handbook of International Human Rights Law*. Abingdon, Oxon: Routledge: 9-24.

Parnas (2015). Программа Партии народной свободы [Program of the People's Freedom Party]. Disponível em: <https://parnasparty.ru/party/program> (acedido em: 12.06.2017)

Peale, Farris (2015). Pursuing Equality: Western Response to Gay Rights Abroad. *Harvard Political Review*, 13 de fevereiro. Disponível em: <http://harvardpolitics.com/world/gay-rights-western-response/> (acedido em: 12.06.2017).

Pew Research Center (2013). The Global Divide on Homosexuality: Greater Acceptance in More Secular and Affluent Countries. Disponível em: <http://www.pewglobal.org/files/2014/05/Pew-Global-Attitudes-Homosexuality-Report-REVISED-MAY-27-2014.pdf> (acedido em: 12.06.2017).

Pew Research Center (2017). Religious Belief and National Belonging in Central and Eastern Europe. Disponível em: <http://www.pewforum.org/2017/05/10/religious-belief-and-national-belonging-in-central-and-eastern-europe/> (acedido em: 19.06.2017).

Puar, Jasbir (2013). Rethinking Homonationalism. *International Journal of Middle East Studies* 45 (2): 336-339.

Rexhepi, Piro (2016). From Orientalism to Homonationalism: Queer Politics, Islamophobia and Europeanization in Kosovo. *Southeastern Europe* 40: 32-53.

Risse, Thomas, Ropp Stephen, and Sikkink Kathryn (eds) (2013). *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*. Nova Iorque: Cambridge University Press.



Romanovski, Dmitri (2015). When Foreign Affairs Meet LGBT Rights. Orange Magazine, junho de 2015. Disponível em: <http://www.orangemagazine.eu/foreign-affairs-lgbt-rights/> (acedido em: 19.06.2017).

Schimmelfennig, Frank, and Sedelmeier, Ulrich (2005). Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe. In Schimmelfennig, Frank, and Sedelmeier Ulrich (eds) The Europeanization of Central and Eastern Europe. Ithaca: Cornell University Press: 1-28.

Schimmelfennig, Frank, Engert, Stefan, and Knobel, Heiko (2006). International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

Slootmaeckers, Koen, and Touquet, Heleen (2016). The Co-Evolution of EU's Eastern Enlargement and LGBT Politics: An Ever Gayer Union? In Slootmaeckers, Koen, Touquet, Heleen, and Vermeersch, Peter (eds.) The EU Enlargement and Gay Politics: The Impact of Eastern Enlargement on Rights, Activism and Prejudice. Londres: Palgrave Macmillan: 19-44.

The Interpreter (2013). Mitrokhin: "If I Become Mayor, I Will Disband the Moscow City Duma", 18 de junho. Disponível em: <http://www.interpretermag.com/mitrokhin-if-i-become-mayor-i-will-disband-the-moscow-city-duma/> (acedido em: 12.06.2017).

Timmermans, Frans (2015). Keynote Speech of First Vice-President Frans Timmermans at the Equality Gala, Organized by ILGA-Europe, Brussels (Transcript), 24 de junho. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/timmermans/announcements/keynote-speech-first-vice-president-frans-timmermans-equality-gala-organized-ilga-europe-brussels_en (acedido em: 12.06.2017)

US Department of State (2011). The Department of State's Accomplishments Promoting the Human Rights of Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender People, 6 de dezembro. Disponível em: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/12/178341.htm> (acedido em: 12.06.2017).

US Department of State (2014). Kosovo 2014 Human Rights Report. Disponível em: <http://www.state.gov/documents/organization/236752.pdf> (acedido em: 12.06.2017).

US Department of State (2016). Kosovo 2016 Human Rights Report. Disponível em: <https://www.state.gov/documents/organization/265648.pdf> (acedido em: 14.06.2017).

US Embassy in Kosovo (2015). Special Envoy Randy Berry Interview to Zëri Newspaper, 3 November. Disponível em: http://pristina.usembassy.gov/se_berry_interview_zeri.html (acedido em: 12.06.2017).

Valentinavičius, Vytautas (2013). Tolerance Survey: Lithuanians Grow More Homophobic and Resent Roma, but Accept Russian-speakers. 15min.lt, 17 de janeiro. Disponível em: <http://www.15min.lt/en/article/culture-society/tolerance-survey-lithuanians-grow-more-homophobic-and-resent-roma-but-accept-russian-speakers-528-297541> (acedido em: 12.06.2017).

Vasilev, George (2016). LGBT Recognition in EU Accession States: How Identification with Europe Enhances the Transformative Power of Discourse. Review of International Studies 42 (4): 748-772.



Wachman, Alan (2001). Does the Diplomacy of Shame Promote Human Rights in China? *Third World Quarterly* 22 (2): 257-281.

World Justice Project (2016). Rule of Law Index 2016. Washington: World Justice Project.

Wouters, Jan et. al. (2014). A Comparative Study of EU and US Approaches to Human Rights in External Relations. Bruxelas: União Europeia.

Yabloko (2012). Программа «Демократический манифест» [“Democratic Manifesto” Program]. Disponível em:

http://www.yabloko.ru/content/programma_demokraticeskij_manifest (acedido em: 12.06.2017).

MEDIA, DIVERSIDADE E GLOBALIZAÇÃO NA ERA DIGITAL

Francisco Rui Cádima

frcadima@fcsb.unl.pt

Professor Catedrático do Departamento de Ciências da Comunicação da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH/NOVA, Portugal). Investigador Responsável do CIC.Digital - Centro de Investigação em Comunicação, Informação e Cultura Digital. Coordenador do curso de Doutoramento em Ciências da Comunicação e membro do Conselho Científico da FCSH/NOVA.

Resumo

As questões da diversidade cultural e da pluralidade das vozes no atual ambiente digital global, estão a levantar novos problemas, para além dos já identificados no contexto de migração do campo dos média clássicos para a galáxia da Internet. Se, com os media tradicionais, imperou uma lógica de fechamento sobre o "mesmo", com o digital acreditou-se, num primeiro momento, na "apoteose do sonho da diversidade" (Curran, 2008). Mas a verdade é que a eliminação dos antigos filtros de seleção e distribuição da informação não parece estar a acontecer. O novo "gatekeeping" contorna a própria intervenção humana, sendo que os atuais sistemas de disseminação da informação têm base algorítmica e intervenção de inteligência artificial e de "robots", enviesando, desde logo, o acesso às matérias noticiosas, e reduzindo o espaço da diversidade cultural ou censurando mesmo a pluralidade das vozes e das expressões culturais.

Palavras-chave

Media, Cultura, Diversidade, Globalização, Digital

Como citar este artigo

Cádima, Francisco Rui (2017). "Media, diversidade e globalização na era digital". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 8, N.º 2, Novembro 2017-Abril 2018. Consultado [online] em data da última consulta, DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.8.2.7>

Artigo recebido em 1 de Junho de 2017 e aceite para publicação em 4 de Julho de 2017





MEDIA, DIVERSIDADE E GLOBALIZAÇÃO NA ERA DIGITAL

Francisco Rui Cádima

*The power we will gain in the twenty-first century
may well upgrade us into gods,
but we will be very dissatisfied gods.*

Yuval Noah Harari

Introdução

O que significa hoje, em plena era das grandes plataformas digitais e da Internet, analisar o problema da diversidade – da diversidade cultural, da diversidade de expressões culturais e do pluralismo, no contexto global? Num primeiro momento parece um contrassenso, aparenta fazer pouco sentido face à massa de informação circulante na galáxia Internet. Porém, num segundo tempo, constata-se que nesta era da reprodutibilidade e dos automatismos da técnica algorítmica, problemas novos emergem, entre os quais as “fake news”, que nunca haviam sido motivo de grande preocupação na era dos média, embora existissem de há longo tempo a esta parte.

Por outro lado, o pós-mediático e os novos e complexos contextos da era digital, quando pensados globalmente – em todas as extensões do conceito – evidenciam, por exemplo, a emergência daquilo a que podemos chamar o “cibercidadão”, isto é, o cidadão do ciberespaço, ou, pelo menos, de um “produser” do mundo digital, que se caracteriza, em geral, pelo facto de não estar sujeito nem a fronteiras físicas nem a velhos modelos de produção ou de distribuição, que se têm vindo a esbater e a reconverter. O mesmo, aliás, sucede com o espaço e o território, cada vez mais sem estanquidades, quer na economia e na finança, quer na política, quer no âmbito climático, quer inclusivamente na (des)informação geral que alastra e curto-circuita o processo de mediação, seja ele nos media tradicionais ou no digital.

A nossa questão de partida tem, por assim dizer, dois pontos prévios. Em dois artigos já publicados no âmbito genérico desta temática, analisámos, numa primeira abordagem (Cádima, 2010), casos demonstrativos de diferentes fraturas de um hipotético modelo mediático de comunicação global, designadamente no âmbito televisivo, modelo esse que, na realidade, em termos de conteúdos propriamente ditos, não existe, sobretudo porque ele é, na prática, fundamentalmente local ou regional – quer na lógica de distribuição de sinal, quer pela lógica geopolítica e geoestratégica. Por outras palavras, mesmo quando as condições tecnológicas o permitem, as condições políticas e os grupos



de pressão e de interesse impedem uma estratégia editorial local/global claramente autónoma e independente.

Numa segunda abordagem (Cádima, 2016), deixámos o contexto global e pensámos o espaço europeu e as dinâmicas específicas da União Europeia, procurando demonstrar que a falta de coesão do projeto europeu, designadamente desde a criação da Diretiva Televisão Sem Fronteiras (1989) até à atualidade, assentou, em boa parte, na falência do espírito da lei e do projeto e ideário estratégico europeu, vertido, na origem, nessa mesma Diretiva. Quer do ponto de vista das estratégias de comunicação, quer do ponto de vista das políticas públicas para o audiovisual europeu, em particular as políticas e a monitorização direcionadas para os sistemas de serviço público de rádio e televisão na Europa, é para nós evidente – e procurámos demonstrá-lo nesse artigo –, que a Europa sucumbiu às suas próprias e, aparentemente insanáveis, contradições, incapaz de afirmar num espaço de excelência – o serviço público de *media* – a sua herança cultural e o seu projeto de unidade e coesão transfronteira na diversidade das suas experiências e culturas.

Na pesquisa de que daremos conta de seguida, procurámos, de forma complementar aos trabalhos anteriores, encontrar respostas para duas questões: por um lado, saber se desde a emergência da Internet, sensivelmente desde meados da década de 90 do século passado, se se encontrou, no plano global, um modelo verdadeiramente alternativo àquilo a que se chama os *media* “mainstream”, por vezes também referidos, de modo mais crítico, como os “*media* hegemónicos”; por outro lado, procurar compreender o fenómeno pós-mediático no seu conjunto, também no contexto global, e refletir sobre se os diferentes sistemas de comunicação em presença – desde os sistemas locais da era analógica às redes e plataformas digitais globais, passando pelos sistemas de *broadcasting* transcontinentais – se todo este complexo sistema de comunicação pós-mediática atual tem sido compatível com essa outra ideia/modelo de globalização e de convergência cultural que a todos tem atingido, de certo modo, neste planeta nas últimas décadas.

Globalização e regressão

Procurando enquadrar historicamente a emergência da globalização e dos seus contextos culturais, recuemos a um dos textos fundadores do debate nos anos 80, da autoria de Fredric Jameson (1984). A sua proposta, crítica das tendências da altura relativas à crise das grandes narrativas como tendência marcante do pós-modernismo, levou-o a caracterizar o novo conceito como algo que teria emergido num contexto de crise de historicidade:

"There no longer does seem to be any organic relationship between the American history we learn from schoolbooks and the lived experience of the current, multinational, high-rise, stagflated city of the newspapers and of our own everyday life" (Jameson, 1984: 22).

A questão, para ele, colocava-se de modo paradoxal e algo ambivalente, ou seja, considerava a evolução cultural no quadro do “capitalismo tardio” simultaneamente como



catástrofe e como progresso. Dualidade que reaparece noutros textos seus, cerca de vinte anos mais tarde¹, aproximando-se agora do tema da resistência política à globalização e da sua análise, quer nas suas interdependências económicas, políticas e tecnológicas, alertando para a diluição do cultural no económico, quer invocando essa “dissociação histórica” entre dois mundos distintos: um que expõe aquilo que ele considera ser a “desintegração do social” e o outro, o das sociedades da abundância, em boa parte potenciadas pela tecnologia.

As consequências do mercado aberto, designadamente para o emprego e a democracia, estavam já identificadas no final do século passado por diversos autores, entre outros, Schumann e Martin (1998). Era óbvio então que os mercados globais estavam a gerar cada vez mais desemprego, deixando sérias dúvidas sobre o tipo de desenvolvimento económico gerado. De certa maneira, pela primeira vez na história do capitalismo não estava a ser gerado emprego, aparecendo assim os primeiros custos humanos da globalização. Nesta lógica de livre comércio cresciam os sistemas económico-financeiros, mas a distribuição da riqueza da máquina económica global deixava de fora novos exércitos de deserdados da terra. Em acréscimo, face à crise das velhas estruturas sociais, face à crise de solidariedades, emergiam agora ondas de aversão contra estrangeiros e contra grupos economicamente fracos da população. Daqui à emergência dos protecionismos e nacionalismos foi um passo curto. O próprio projeto Europeu procura, hoje, refazer-se deste primeiro embate, no pós-Brexit. Por isso mesmo seria útil relembrar aqui Bourdieu, recordado apropriadamente por Schumann e Martin (1998: 241):

“Só podemos combater eficazmente a tecnocracia se a desafiarmos no seu terreno de eleição, o das ciências económicas, e se opusermos ao pensamento mutilado a que ela recorre um saber que respeite as pessoas e as realidades que estas enfrentam.”

Neste contexto, era óbvio que a transformação da globalização da injustiça num processo de mútuas compensações, procurando dessa forma que os ganhos em eficiência atingissem todos os cidadãos, poderia ainda ambicionar a legitimação, por assim dizer, das vantagens do mercado aberto. O problema é que em cima desta vaga de capitalismo tardio acrescia agora uma dinâmica tecnológica nova, não completamente detetada inicialmente nos seus impactos.

Para Vidal-Beneyto, justamente, a associação entre a criação de riqueza e o aumento da desigualdade é consequência também de um desenvolvimento tecnológico desregulado e sobretudo das disfunções económicas evidentes e das determinações estruturais do sistema global na emergência do novo século. Em todo o caso, segundo Beneyto, os movimentos de cidadãos transnacionais e as iniciativas da cidadania, que se constituem no plano global como espaços com alguma autonomia – espaços de interação e de promoção de solidariedades, emergem agora como uma nova perceção neste mundo global de equilíbrios frágeis e precários, configurando-se naquilo que ele designa por uma “sociedade civil global” (2004: 22). Vidal-Beneyto considera, no entanto, que é através

¹ Ver sobretudo Fredric Jameson (2000). “Globalization and Political Strategy”. New Left Review 4, July-August 2000; e (2004) “The Politics of Utopia”. New Left Review 25, January-February 2004.



dos novos sistemas de mediação, também eles globalizados, que essa sociedade civil global pode ser potenciada e afirmar-se, quer no contexto de políticas deslegitimadas pelos “mercados”, quer face a uma globalização desregulada.

Visão diferente de Jameson ou Beneyto, por exemplo, é a de Appadurai (2004), que considerou, na sua perspetiva antropológica, que face nos novos contextos da globalização, nas complexas interações entre o global, o nacional e o local, não se verifica necessariamente uma homogeneização no plano cultural, nem tão pouco se pode considerar que através dos novos processos de mediação, eletrónicos ou digitais, se configura qualquer tipo de sistema de *media* hegemónico, pelo que a globalização da cultura é sobretudo determinada pela “canibalização” da semelhança e da diferença, que interagem reciprocamente, e pela desterritorialização das identidades culturais, o que não é de todo a mesma coisa que a homogeneização de fluxos globais. É óbvio assim, para Appadurai, que apesar de haver ainda uma certa resistência por parte dos Estados-nação em procurarem manter nos seus espaços territoriais identidades unas e contínuas, a verdade é que essa realidade está hoje ultrapassada, quer pelas dinâmicas migratórias intercontinentais, quer pelos novos sistemas tecnológicos de intermediação, quer ainda pelas plataformas digitais. Assim, basicamente, estamos sobretudo perante transversalidades comunicacionais e identidades híbridas, sendo que já no âmbito do digital se reconfiguram e reciclam traços identitários de comunidades que não têm uma pertença territorial precisa, mas nalguns casos já virtual. Era essa aliás a perceção de Neil Barrett (1997) na sua obra sobre a “cibernação”, onde propunha, justamente, que a “velha” especificidade moderna do Estado-nação confrontar-se-ia irremediavelmente, doravante, na era da Internet, com os seus próprios limites.

A atualização do problema da globalização, feita entretanto por Appadurai, num texto intitulado significativamente “Une fatigue de la démocratie” (Appadurai *et alrri*, 2017), vem recolocar a questão da perda de soberania económica e/ou política por parte dos Estados modernos, agora reconvertida de novo em princípio de exclusão e também em estratégia de conquista de uma soberania “etno-nacional”, asfixiando as dissidências intelectuais e culturais internas. Na mesma obra, Zygmunt Bauman considera, no entanto, que a esfera da cultura tem tendência para se tornar progressivamente em traço característico definitivo enquanto “heterogeneidade cultural” sem que isso signifique o fim da exclusão ou da regressão social desta era da incerteza. Outras propostas desta obra de referência destes novos tempos de brasa, de Krastev a Van Reybrouck, de Streeck a Nancy Fraser, entre outros, vêm remeter fundamentalmente para aquilo que parece ser uma recusa liminar do modelo de mercado global instituído, dada a reversão populista que se tem vindo a verificar, a recusa do “outro”, do estrangeiro, recusa de participação nos processos eleitorais, sobretudo por parte de uma opinião pública “desorientada”, e cada vez mais vítima dos seus próprios medos culturais, religiosos, demográficos e laborais, que de certa maneira tem vindo a transformar o voto numa espécie de arma contra a democracia. Consolidam-se assim novas hegemonias das velhas maiorias, em novos contextos, sejam os que resultam de uma “síndrome de fadiga democrática”, sejam aqueles que se reconfiguram no “pós-factual” e na fraude política, que subsumem já essa hegemonia como uma era “pós-democrática”, no dizer de Wolfgang Streeck. Novos dados conhecidos através do recente World Values Survey², tornam este cenário um pouco mais arrepiante: menos de metade dos jovens europeus não considera essencial viver em democracia... Desconstruir esta mundialização, a par

² WVS, Wave 6 (2010-2014). <http://www.worldvaluessurvey.org>



de uma evidente crise, em curso, do próprio projeto europeu, parecem ser assim, no atual contexto de “pós-verdade” e de “regressão global”, as palavras de ordem com maior potencial de audiência. Mas a grande questão permanece a da incerteza, isto é, saber se os radicalismos e populismos são de facto uma nova tendência que esteja já a pôr em causa a continuidade da democracia liberal tal como a conhecemos desde o século XVIII.

Diversidade na era digital

A nossa perspetiva, nesta pesquisa, é avaliar sobretudo a dimensão da diversidade comunicacional e cultural da globalização – não perdendo de vista as dimensões do pluralismo cultural e pós-mediático –, e também procurar compreender esse contexto que é marcado essencialmente pela nova era digital e pelos seus impactos. Vejamos, num primeiro tempo, como se foi afirmando esse impasse complexo no domínio do pluralismo e das culturas da diversidade na emergência do digital, procurando configurar em última instância o modelo de globalização assente naquilo a que podemos chamar o “algorithmic turn” – Big Data, IA, Machine Learning, etc., com implicações deveras complexas nos diferentes níveis da sociedade, mas sobretudo nos âmbitos economia/emprego; e ciência/conhecimento e informação.

Num primeiro momento, veja-se a questão da genealogia do pluralismo e da diversidade no contexto europeu, em particular no âmbito da missão e das práticas do serviço público de televisão, a quem compete, por excelência, fazer a diferença face à oferta televisiva em geral. A dualidade ou “tensão” cultura vs. economia/comércio (Lowe & Bardoel, 2007; Cádima, 2007; Novak, 2014), se sempre foi muito penalizadora na experiência audiovisual europeia, tem sido altamente crítica sobretudo para os países em desenvolvimento. O reconhecimento da diversidade, de facto, nunca ascendeu à dignidade nem de “património comum da humanidade” nem, tão pouco, de herança cultural europeia no espaço audiovisual da UE. De um modo geral, mesmo no contexto comunitário, a diversidade cultural e mediática, sempre estiveram relativamente silenciadas, submetidas às leis do livre-comércio, e não tanto às identidades, aos valores e aos sentidos, ou melhor, raramente estiveram suscetíveis de promover efetivamente a diversidade das expressões culturais, inclusive nos sistemas públicos de *media*. Na verdade, como considerava Mattelart (2006: 16)

“as visões (da Unesco) de cultura, de identidade e de heteronomias culturais, interpelam a visão conservadora e patrimonial dos ‘valores europeus’ que marcou a construção do mercado único”.

Políticas culturais e políticas de *media* não podem assim estar separadas na medida em que o princípio básico continua a ser o da diversidade, quer das fontes de informação, quer da propriedade dos *media*, quer da independência do serviço público.

Estará o digital a ser diferente dos *media* clássicos em matéria de diversidade, utilizando aqui o conceito em sentido lato, no espectro cultural, socioeconómico e político? Mais em particular, no âmbito da diversidade das vozes na rede, da diversidade política e da “polarização”, do grau de concentração de plataformas de notícias no digital, e no âmbito



do que já é específico estritamente do digital, mas que interfere gravemente com as questões da liberdade e da dignidade da pessoa humana, na questão do rastreamento, do controlo da pegada digital e finalmente da (des)proteção de dados pessoais?

Em síntese, poder-se-ia dizer que em matéria de diversidades das vozes, pensando desde logo nos movimentos sociais dos “indignados” e nas primaveras árabes, concordamos com Castells (2012) que veio defender que o fundamental é reconhecer a dimensão social e histórica desses movimentos e os seus impactos, isto, na nossa perspetiva, para se perceber até que ponto podemos falar de “vozes libertadas” ou de abertura à pluralidade e diversidade das vozes das comunidades de cidadãos nestes novos contextos. Para todos os efeitos, nas redes haverá sempre uma forma imperfeita de representatividade, quanto mais não seja pelo facto de estarmos perante plataformas filtradas por algoritmos. Daí que se trate, ainda, de “vozes condicionadas”. Como referimos (Cádima, 2015), são condicionadas no acesso – no *digital divide*, na questão da neutralidade da rede, mas também porque são monitorizadas por sistemas de “tracking”, “bots”, por dispositivos analíticos de informação, e ainda porque se cruzam com falsos perfis, “fake news”, sistemas de bloqueio, censura, etc., tornando-se estas vozes mais rapidamente presas do controlo do virtual, do que absolutamente livres na galáxia Internet.

Também no que respeita à questão da concentração da propriedade de empresas de media e plataformas digitais na Internet, os primeiros dados conhecidos não eram nada favoráveis. Hindman (2009: 18) referia existirem “poderosas hierarquias” que formatavam o digital, para além de barreiras à entrada, de concentração económica e de conteúdos, no tráfego, nos motores de busca, software, etc. Pelo que, concluía, “news and media consumption is more concentrated online than off-line” (2009: 96). Ainda em termos de concentração, e face aos dados conhecidos, pode dizer-se que a diversidade dos *media* e dos conteúdos no contexto da migração para os *new media*, a par da consolidação de uma esfera pública “incluída”, ampla e autónoma, e da questão da participação e da colaboração da cidadania no âmbito de uma Internet “aberta” e enquadrada pelos princípios da “net neutrality”, são ainda tópicos não totalmente assimilados pelas atuais práticas correntes na rede.

Refira-se ainda que as netvigilâncias e outras modalidades intrusivas de controlo virtual aumentaram dramaticamente nos últimos anos, expondo, por vezes publicamente, a informação privada dos cidadãos, denunciando assim sobretudo as debilidades das sociedades democráticas (Mattelart, 2010) que, de facto, soçobraram perante as novas lógicas securitárias globais e as suas ligações aos grupos de interesse e aos poderes políticos e económicos pouco transparentes. As novas lógicas de captura e controlo de dados convertem desta forma o utilizador, os cibercidadãos do mundo, de um modo geral, numa espécie de terminal “IoT”, amorfo, ou seja, num recetáculo físico, desumanizado, exposto a um sistema complexo de controlo perfeitamente invisível. As consequências desta reconversão do “humano” em sujeito estatístico na era do Big Data é, por isso mesmo, extremamente crítica.

Dataism e polarização

Hoje, no plano global, em matéria de *media*, plataformas digitais e informação, discute-se e procura compreender-se os impactos das “fake news”, da informação distorcida e dos “bots”, fala-se das consequências das redes sociais, do Facebook e do Twitter, mas também da Google e da Microsoft, que têm efetivamente uma responsabilidade particular



na formatação e “editoria” do atual discurso público e no seu impacto na esfera política e eleitoral. De qualquer forma, pesar do cerco imposto pelos novos discursos encapsulados na era da “pós-verdade”, para académicos como Jonhattan Zittrain ainda estamos a tempo de repensar o que está verdadeiramente em jogo e, por assim dizer, a tempo de dar um passo atrás:

“There are thoughtful proposals to reseed a media landscape of genuine and diverse voices, and we would do well to experiment widely with them as the clickbait architecture collapses on its own accord” (Zittrain, 2017).

Computação, informação, biotecnologia, dados, inteligência artificial, estão a recompor de forma dramática a paisagem humana no planeta e a geopolítica, levando cientistas como Stephen Hawking³ a encurtarem também dramaticamente as suas previsões relativamente à “esperança de vida” da humanidade neste novo contexto. A estimativa para os próximos cem anos é de que o planeta atravessará provações difíceis, nomeadamente perigos resultantes das alterações climáticas, sobrepopulação, epidemias, subemprego, possíveis guerras nucleares e inclusive embates de asteroides na Terra, sendo possível voltarmos a ter períodos de extinção em massa, pelo que a colonização de outros planetas é fundamental para assegurar a sobrevivência da espécie. Esta é uma das revisões da matéria por Hawking, ainda que a sua previsão tenha sido bem diferente num passado recente. Em 2017, num documentário em que participa para a série da BBC *Tomorrow's World – Expedition New Earth*, considera que o homem já criou tecnologia suficiente para destruir o planeta, mas não para escapar dele...

No campo da computação sucede um pouco o mesmo: as tecnologias, os algoritmos e o “machine learning” vão progressivamente fazendo o seu caminho, sem que haja verdadeira regulação, nem garantias claras de que esse caminho seja um dia vedado ao “criador”, ou, pelo menos, de que o homem possa ficar tranquilo e confortável face a qualquer imprevisto. Aliás, hoje isso já acontece em áreas tão importantes como a da informação, nomeadamente quando pensamos nos *rankings* de notícias que os *feeds* das plataformas digitais, os agregadores de notícias ou os motores de busca organizam de acordo com o perfil de cada navegador/leitor. O “dataism” será uma espécie de nova narrativa de legitimação da era da pós-verdade (Harari, 2017), uma ficção abrangente e “sacrossanta” que na opinião do autor de *Homo Deus* (2017a) terá como embraiadores discursivos os “non-conscious algorithms”: “If you leave it to market forces to choose between intelligence and consciousness, the market will choose intelligence”. Ora, são justamente estes algoritmos “sem consciência”, ou, pelo menos, com “consciência de mercado”, que são motivo de reflexão e, sobretudo, de preocupação, uma vez que estão a configurar aquilo a que alguns autores chamam o “algorithmic turn” na ciência e no conhecimento, dito de outra forma, uma “física da cultura” (Slavin, 2011) que pode ir do entretenimento à finança, ou do retalho ao jornalismo.

³ Veja-se: “Stephen Hawking now says humanity has only about 100 years to escape Earth”. Chicago Tribune, May 5, 2017. <http://www.chicagotribune.com/news/nationworld/science/ct-stephen-hawking-escape-earth-20170505-story.html>



O termo “data-ism” começou por ser “cunhado” por um analista norte-americano, David Brooks (2013). Foi justamente Steve Lohr, do NYT, que publicou em 2015 um livro em torno do tema. Partindo de estudos de caso e não descurando um pressuposto reflexivo – o que configura já em si mesmo uma crítica ainda que velada, neste caso, ao próprio fenómeno Big Data –, Lohr descreve essencialmente esta nova era em que vastos conjuntos de dados são usados pela ciência, ou pelos mercados, potenciando a previsão e a decisão em praticamente todos os campos, analisando desafios, perigos e impactos que o *dataism* comporta em si. No limite, esta extensão, ou “remediação” da informação computacional já em pleno contexto digital anuncia um novo patamar da inflexão algorítmica que tem a ver, precisamente, com a possibilidade de o poder da computação na gestão de grandes massas de dados biométricos poder autonomizar-se relativamente ao humano em matérias tão sensíveis como processos eleitorais, fluxos financeiros, ou gestão da informação noticiosa, isto é, “processamento” humano dessas bases de dados é cada vez mais uma miragem:

“Nobody understands the global economy, nobody knows how political power functions today, and nobody can predict what the job market or human society would look like in 50 years.” (Harari, 2017a).

É justamente esse “shift”, essa tensão entre o criador e o seu “Frankenstein”, entre a computação e os seus algoritmos, que hoje deve merecer toda a atenção por parte da ciência e do sistema jurídico-político em geral, de forma a prevenir consequências certamente dramáticas – que resultariam da perda desse controle –, desde logo para a humanidade no seu conjunto. Isto porque, quer os gurus da tecnologia, quer os profetas Silicon Valley estão a criar uma “narrativa universal”, ou mesmo um “credo”, que tem vindo a legitimar a lógica intrínseca do Big Data (Harari, 2016):

“Just as free-market capitalists believe in the invisible hand of the market, so Dataists believe in the invisible hand of the dataflow”.

Um dos efeitos atuais mais dramáticos do *dataism* tem a ver com aquilo a que se chama a polarização na esfera da política e da participação cívica, que é, para todos os efeitos, uma antítese da diversidade em política. Daí que pensar hoje a política implique começar por ver as consequências das novas estratégias de comunicação *online* que passaram a utilizar as chamadas “filter bubbles”, filtros de opinião, “câmaras de eco”, etc., e ainda toda o campo tóxico das “fake news”, cujas fontes são muito diversas. A nova paisagem política norte-americana (tal como o Brexit, ou as presidenciais em França em 2017) está assim envolvida neste turbilhão complexo de (des)informação, onde naturalmente as redes sociais, motores de busca, agregadores de informação e, em geral, as plataformas *online* estão claramente envolvidas.

Estas câmaras de eco das redes sociais são, por assim dizer, um fortíssimo polo de atração dos utilizadores que acabam por corresponder naturalmente aos algoritmos que reorganizam a informação em função dos perfis, dos interesses e das crenças desses



mesmos utilizadores. O que significa que há uma forte tendência dos utilizadores para promover e redistribuir fundamentalmente as suas narrativas favoritas e, portanto, formar grupos polarizados através daquilo a que se pode chamar a contínua criação de "cascatas de informação" polarizada, temática. E uma vez dentro da "bolha" será muito difícil sair dela. Na investigação desenvolvida pelo grupo do IMT de Estudos Avançados de Lucca (Bessi, 2016), que analisou o comportamento de 12 milhões de utilizadores do Facebook e do YouTube, entre 2010 e 2014, a equipe de investigação seguiu os "gostos", partilhas e comentários nos vídeos do Youtube, mas também incorporados em 413 diferentes páginas do Facebook, considerando que havia fundamentalmente dois tipos de categorias: "conspiração" e "ciência", sendo que em geral quase todos os utilizadores se tornaram altamente polarizados, isto é, mais de 95% dos comentários, partilhas e "gostos" estavam numa única categoria de conteúdo, numa "câmara de eco ideológica", sendo que uma vez polarizados, os utilizadores tendem a tornar-se ainda mais polarizados, ou seja, o utilizador deixa de ter opiniões adversas, outras perspetivas, ou qualquer tipo de discussão sobre as questões em jogo, que lhe possam trazer outras perspetivas.

Podemos identificar vários tipos de assimetrias em matéria de informação e notícias no contexto da convergência inicial dos media tradicionais e já em plena era digital. Basicamente, falamos dos diversos perfis e mutações que a "espiral de silêncio" da era mediática apresenta na sua eterna luta com as formas abertas da liberdade de expressão e de informação, com o pluralismo, a diversidade de conteúdos e vozes e a censura. Das falsas notícias e da contra-informação, ao *fait-divers*, sensacionalismo e aos "factos alternativos", todos estes temas da era clássica dos media reaparecem agora no digital, sendo que, atualmente, é em boa parte através das partilhas nas redes sociais que se validam as notícias falsas. Ora este é um dado novo, que está a configurar uma deslocação da "fonte" clássica para a origem da partilha, isto é, a fonte original de uma notícia parece estar cada vez mais subalternizada ao autor, à "popularidade" e ao número de partilhas online (AAVV, 2017). Mais dramático é que, em geral, na altura de confirmar e partilhar, as pessoas não distinguem entre fontes conhecidas ou desconhecidas, ou, pior ainda, inventadas. Veja-se, por exemplo, sobre a diversidade no contexto da informação noticiosa tradicional, que alguns estudos apontam justamente para uma diminuição do pluralismo e da diversidade quando a oferta cresceu exponencialmente sobretudo após a massificação da Internet nos finais dos anos 90 do século passado. É o caso de um estudo sobre os jornais da Flandres, na Bélgica (Walgrave, S. et al., 2017). Tendo por base uma análise de conteúdo longitudinal de nove jornais flamengos em quatro momentos verifica-se que ao longo do tempo, jornais de perfil semelhante, ou jornais pertencentes aos mesmos grupos de media, tornaram-se menos diversificados no que respeita às notícias que cobrem.

Ora, justamente, o problema da diversidade e do pluralismo reemerge de forma dramática no atual contexto das novas assimetrias da era digital, onde as redes sociais e os "gatekeepers" digitais se substituem aos velhos editores de imprensa, para reorganizarem a informação pela lógica do "clickbait", e onde o grau de concentração na indústria digital é superior ao que sucedia na indústria dos media tradicionais (Hindman, 2009). Problemático é ainda o facto de 51% dos utilizadores *online* preferirem as redes sociais para acederem às notícias, em geral via telemóvel, em detrimento dos media tradicionais, de acordo com um estudo do Instituto Reuters para o Estudo do Jornalismo (Newman, N. et al., 2016), da Universidade de Oxford, com base em mais de 50 mil entrevistas em 26



países, sendo aqui o Facebook a plataforma mais utilizada no consumo de notícias havendo muitos utilizadores preferem a seleção de notícias feitas por algoritmos, às que são tradicionalmente feitas por editores ou jornalistas.

No caso da polarização da informação, que é mais específica nos períodos eleitorais, esta acaba por atravessar todo o ciclo de produção/recepção das notícias, em geral. E no caso dos media, em particular na sua relação com os novos intermediários digitais, o acesso à informação por parte do utilizador/leitor, adquire uma nova complexidade, ainda que a polarização aqui seja na mesma determinada pelos algoritmos das mesmas plataformas, agora transformados, portanto, em “gatekeepers” das notícias. Esta intermediação comporta em si novos riscos para o sistema democrático, não apenas na esfera política ou eleitoral, como vimos atrás, mas no quotidiano informativo das populações em geral.

Nielsen, R. K., e Ganter S. A. (2017) chamam a atenção precisamente para as relações dos media tradicionais com os intermediários digitais, referindo que o ciclo informativo está cada vez mais dependente das plataformas, pelo que emergem claramente responsabilidades acrescidas para estes intermediários, como o Facebook ou a Google, face ao poder que têm atualmente neste domínio. No seu estudo conclui-se que as relações entre empresas de media e plataformas são de um modo geral caracterizadas por uma tensão entre oportunidades operacionais de curto prazo e preocupações estratégicas de longo prazo, mas mais em particular marcadas por uma relação de forças e por uma assimetria que evidenciam sobretudo o risco que os *media mainstream* correm de se tornarem cada vez mais secundários relativamente aos intermediários digitais.

Conclusão

Desinformação, polarização, desorientação, incerteza, são hoje alguns dos conceitos recorrentes que estão a caracterizar os tempos que correm, as “etnopaisagens” do presente, como referido por Appadurai (2004). Se essa é a configuração da política do tempo, no plano da cultura e da informação vemos, por um lado, as questões da diversidade e da pluralidade das vozes estarem indexadas às lógicas algorítmicas, filtradas e rastreadas por complexos sistemas de controlo da Internet e/ou dos operadores de rede, o que, em última análise, determina sobretudo uma censura das vozes e não uma “liberdade” de expressão e das expressões. Por outro lado, o velho modelo de “agenda-setting”, face à reciclagem e realinhamento da matéria informativa por parte das plataformas digitais, difundida em função do perfil de cada utilizador, aparenta ser hoje um processo com um impacto cada vez mais limitado no contexto dos fluxos de informação globais.

No plano da informação, a forte penetração da Internet no plano global e o crescimento exponencial de websites noticiosos e de plataformas digitais, desde praticamente finais dos anos 90 do século passado, acabou por não se constituir em modelo de comunicação alternativo ao tradicional discurso dos media clássicos, uma vez que a evolução verificada começou por indexar a informação segundo o modelo do “winner taks it all” (Hindman, 2009), para passar depois às “filter bubbles” (Pariser, 2010) e acabar no “gatekeeping” dos algoritmos das grandes plataformas como a Google e o Facebook (Bessi, 2016).

Do lado da receção, por parte dos públicos e em particular dos públicos mais jovens, designadamente nos países mais desenvolvidos, tem vindo a verificar-se na migração para o digital, não somente uma cada vez menor politização (Prior, 2007), como, em



acréscimo, uma tendência crítica de maior polarização política. Mais grave ainda, é nas faixas etárias mais jovens, sobretudo entre adolescentes e jovens adultos, que se verifica uma outra tendência problemática atribuindo-se uma maior credibilidade às redes de amigos e partilhas do que às fontes credíveis de informação.

Cosmopolitismo e interconectividade global (Woodward, 2008), a par da experiência da cidadania, das suas redes físicas e virtuais, expõem ainda outras fraturas do digital, por exemplo no plano individual, nas comunidades das periferias, ou em culturas isoladas geograficamente (Norris, 2008), através de formas de identificação, comportamentos e pertenças que transcendem fronteiras, por rutura ou convergência cultural entre o local e o global e por um conjunto alargado de ameaças, sobretudo, e algumas oportunidades abordadas ao longo desta reflexão.

Ainda que a paisagem mediática e digital esteja cheia de nuvens negras no horizonte, a verdade é que o potencial da era digital não pode deixar de ser considerado como estratégico para a cidadania global. As ameaças são um facto, mas existem também algumas "oportunidades", alguns interstícios de liberdade, justamente no campo da diversidade cultural, para que diferentes comunidades se deem a conhecer e a interajam no contexto global. Importa não menosprezar esse potencial para a salvaguarda permanente da diversidade cultural, da tolerância e de uma cidadania intercultural (Zayani, 2011), nesta fase crítica da globalização. Poderá ser um registo ainda de utopia face às distopias do digital e da globalização, recuperadas agora de Orwell ou de Huxley, mas se, como dizia Jameson (1984), ainda existe uma função social para essa entidade peculiar que é a utopia, é justamente para que a dissociação histórica entre dois mundos distintos – a referida dualidade catástrofe/progresso – que a globalização acabou, porventura, por acentuar, possa ter também a sua inflexão. A verdade é que, pela "arqueologia" conhecida até agora, a tê-la, será certamente individual ou local, dificilmente sê-lo-á no plano global.

Referências bibliográficas

- AAVV (2017). 'Who Shared It?': How Americans Decide What News to Trust on Social Media. The Media Insight Project.
http://mediainsight.org/PDFs/Trust%20Social%20Media%20Experiments%202017/MediaInsight_Social%20Media%20Final.pdf
- Appadurai, A. (2004). *Dimensões Culturais da Globalização. A modernidade sem peias*. Lisboa: Teorema.
- Appadurai, A. et al. (2017). *L'Âge de la Régression. Pourquoi nous vivons un tournant historique*. Paris: Premier Parallèle.
- Barrett, N. (1997). *The State of the Cibernation - Cultural, Political and Economic Implications of the Internet*, Kogan Page, London.
- Bauman, Z. (2011). *Le coût humain de la mondialisation*. Paris: Hachette.
- Bessi A. et al. (2016) "Users Polarization on Facebook and Youtube". PLoS ONE 11(8): e0159641. doi:10.1371/journal.pone.0159641
- Brooks, D. (2013). The Philosophy of Data. NYT, Feb, 4.
<http://www.nytimes.com/2013/02/05/opinion/brooks-the-philosophy-of-data.html>



Cádima, F. R. (2016). "Da TV pública europeia à 'alienação' da Ideia de Europa. Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação, 39(2), 39-47.
<https://dx.doi.org/10.1590/1809-5844201623>

_____, (2015) "El control de Internet y de las 'voces liberadas' en la emergencia del paradigma digital". *Historia y Comunicación Social*. Vol 20, nº 2, pp. 413-425.
<https://revistas.ucm.es/index.php/HICS/article/view/51391>

_____, (2010). "Global Televisions, a Single History". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, v. 1, n. 1, p. 81-91, 2010.
http://janus.ual.pt/janus.net/en/arquivo_en/en_vol1_n1/en_vol1_n1_art7.html

_____, (2007). *A Crise do Audiovisual Europeu – 20 Anos de Políticas Europeias em Análise*. Lisboa: Formalpress/Media XXI.

Castells, M. (2012). *Redes de Indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de Internet*. Madrid: Alianza Editorial.

Curran, J. (2008). "Media Diversity and Democracy", in T. Gardam and D. Levy (eds.) *The Price of Plurality*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism/Ofcom, pp. 103-109.

Harari, Y. N. (2017). *Homo Deus. A Brief History of Tomorrow*. London: Vintage.

_____, (2017a). Entrevista a Rasmus Rasmussen: "Sapiens - author Yuval Noah Harari on the future of mankind, AI and more". Media.com, April 21.

_____, (2016) "Yuval Noah Harari on big data, Google and the end of free will". Financial Times, August, 26. <https://www.ft.com/content/50bb4830-6a4c-11e6-ae5b-a7cc5dd5a28c#axzz4ITEeTSei>.

Hindman M. (2009). *The Myth of Digital Democracy*. New Jersey: Princeton University Press.

Jameson, F. (1984). "Postmodernism, or The Cultural Logic of Late Capitalism". *New Left Review*. I (146). July–August 1984, pp. 53-92.

_____, (2000). "Globalization and Political Strategy". *New Left Review* 4, July-August, pp. 49-68.

_____, (2004). "The Politics of Utopia". *New Left Review* 25, January-February, pp. 35-54.

Lohr, S. (2015). *Data-ism. The Revolution Transforming Decision Making, Consumer Behavior, and Almost Everything Else*. New York: HarperBusiness.

Lowe, G. F. & Bardoel J. (eds.) (2007). *From Public Service Broadcasting to Public Service Media*. Göteborg: Nordicom.

Mattelart, A. (2000). *História da Utopia Planetária. Da cidade profética à cidade global*. Lisboa: Bizâncio.

_____, (2006) "Mundialização, cultura e diversidade". *Revista FAMECOS*, Porto Alegre, nº 31, dezembro de 2006, pp. 12-19.

_____, (2010) *The globalization of surveillance: the origin of the securitarian order*. Cambridge: Polity Press.



- Newman, N. et al., (2016). The Reuters Institute's Digital News Report. Oxford: The Reuters Institute for the Study of Journalism. <http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital-News-Report-2016.pdf>
- Nielsen, R. K., e Ganter S. A., (2017). Dealing with digital intermediaries: A case study of the relations between publishers and platforms. New Media & Society. 10.1177/1461444817701318. <http://journals.sagepub.com/eprint/dxNzFHvgAIRHviKP9MFg/full>
- Norris, P. e Inglehart, R.(2008). *Cosmopolitan Communications. Cultural Diversity in a Globalized World*. Cambridge University Press.
- Nowak, E. (2014). "Autonomy and Regulatory Frameworks of Public Service Media in the Triangle of Politics, the Public and Economy: A Comparative Approach". Oxford: The Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Prior, M. (2007). *Post-Broadcast Democracy: How Media Choice Increases Inequality in Political Involvement and Polarizes Elections*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pariser, E. (2011). *The Filter Bubble - What the Internet is Hidding from You*. NY: The Penguin Press.
- Quattrociocchi, W. et al. (2016). "Echo Chambers on Facebook". Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2795110>
- Schumann, H. e Martin, H-P (1998). *A Armadilha da Globalização. O Assalto à Democracia e ao bem-estar Social*. Lisboa: Terramar.
- Slavin, K. (2011). 'How algorithms shape our world'. TED Conference. (Available at: https://www.youtube.com/watch?v=TDaFwnOiKVE&feature=player_embedded#at=261
- Vidal-Beneyto, J. (2004). "El gobierno de la Sociedad-Mundo", in F. Jarauta (ed.) *Foro de la Mundialización, Gobernar la globalización*, Murcia: Fundación CajaMurcia.
- _____, (2006) (coord.). *Derechos humanos y diversidad cultural: globalización de las culturas y derechos humanos*. Barcelona: Icaria
- Walgrave, S. et al. (2017). "Are newspapers' news stories becoming more alike? Media content diversity in Belgium, 1983–2013". Journalism. 10.1177/1464884917706860
- Woodward, I et al. (2008). Attitudes towards globalization and cosmopolitanism: cultural diversity, personal consumption and the national economy. The British Journal of Sociology. Volume 59, Issue 2, June 2008, pp. 207–226.
- Zayani M (2011). Media, cultural diversity and globalization: challenges and opportunities. J Cult Divers. 2011 Summer;18(2):48-54.
- Zittrain, J. (2017). The Age of Misinformation. The Atlantic, May, 3. <https://www.theatlantic.com/technology/archive/2017/05/american-discourse-version-12/523875/>



A RELAÇÃO ENTRE MOVIMENTOS SOCIAIS, AS TIC E A MUDANÇA SOCIAL DE ACORDO COM A COMUNIDADE CIENTÍFICA

Belén Casas-Mas

bcasas@ucm.es

Doutora em Comunicação Social na Universidade Complutense de Madrid (UCM, Espanha) e Investigadora da UCM, apoiada pelo plano nacional da FPU do Ministério da Educação, Cultura e Desporto de Espanha (2013-2017). Tem uma licenciatura em Gestão e Atividades Turísticas (2002) pela UNED, e uma licenciatura em Publicidade e Relações Públicas (2011) pela Universidade Rey Juan Carlos, tendo ganho o prémio extraordinário de fim de curso em 2011. É mestre em Comunicação Social (2013) pela UCM, e atualmente é membro do Grupo de Investigação "Identidades Sociais e Comunicação" (UCM).

Resumo

A rápida disseminação das tecnologias da informação e da comunicação (TIC) mudou a forma como os movimentos sociais utilizam a Comunicação Pública e o farão novamente no futuro. Este artigo apresenta uma análise da literatura académica relacionada com a influência das transformações das TIC nos movimentos sociais e respetivas consequências para o consentimento social. O estudo baseia-se numa das dimensões da I&D: "Produção Social de Comunicação e Reprodução Social na Era da Globalização". É realizado através de uma análise do conteúdo das representações prestadas pelas instituições científicas que intervêm na reprodução social do significado. Dentro do quadro teórico da Produção Social da Comunicação, a análise inclui um corpus de 180 futuros cenários da literatura científica e técnica nesta área. Os resultados sugerem que as TIC promovem o acordo entre vários grupos sociais, mas que esse fato pode simultaneamente desencadear conflitos com outras instituições ou governos.

Palavras-chave

Novas tecnologias, reprodução social; transformação social; movimentos políticos; ONGs; comunicação pública.

Como citar este artigo

Casas-Mas, Belén (2017). "A relação entre movimentos sociais, as TIC e a mudança social de acordo com a comunidade científica". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 8, Nº. 2, Novembro 2017-Abril 2018. Consultado [online] em data da última consulta, DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.8.2.8>

Artigo recebido em 17 de Maio de 2016 e aceite para publicação em 31 de Julho de 2016





A RELAÇÃO ENTRE MOVIMENTOS SOCIAIS, AS TIC E A MUDANÇA SOCIAL DE ACORDO COM A COMUNIDADE CIENTÍFICA¹

Belén Casas-Mas

Introdução

A revolução das novas tecnologias decorre há mais de duas décadas e os organizadores do movimento social mundial incorporaram essas novas ferramentas de comunicação digital em todas as suas ações. Páginas da web, petições *online*, listas de correspondência, e-mails individuais, etc., aceleraram os processos de comunicação, conduzindo a um acordo entre os diferentes grupos sociais com o objetivo de atingir um objetivo comum. O contributo das TIC determina fortemente a consecução do consenso intergrupar, pois contribui para uma maior visibilidade dos movimentos sociais, aumento da capacidade de mobilização das pessoas, impacto mais vasto e aumento das interações entre os membros.

Qualquer movimento social luta para alcançar diferentes propósitos que, em termos gerais, podem ser considerados como os passos necessários para promover uma mudança social real. No entanto, perguntamo-nos se a introdução de novas tecnologias digitais na vida quotidiana dos movimentos sociais não só gera acordos, mas também pode trazer transformações socio-históricas ou, pelo contrário, a reprodução social.

Este artigo insere-se na área dos estudos sobre movimentos sociais e mudanças sociais, quando ambos os fenómenos estão relacionados com a dinâmica do consenso/conflito e inovações técnico-científicas, em particular com a aplicação social das TIC.

O objetivo principal do estudo é o seguinte: saber como determinadas "mudanças socio-históricas" relacionadas com o uso das TIC pelos movimentos sociais estão a ser entendidas nos campos científico e académico.

"As mudanças socio-históricas" são aquelas transformações com um carácter irreversível na história da humanidade. Por exemplo, a digitalização será irreversível, tal como aconteceu com o uso da impressão. A literatura relacionada e especializada pode oferecer várias representações dessas mudanças socio-históricas que ocorrem dentro da comunidade científico-académica. No presente estudo, selecionou-se uma amostra desses recursos para analisar os textos nos quais os autores descrevem os cenários que preveem possíveis mudanças derivadas do uso que os movimentos sociais estão a fazer das TIC. São "cenários futuros" que envolvem dinâmicas de consenso social e conflito (Bernete e Velarde, 2014:93).

¹ 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.



Análise da literatura

As contribuições anteriores da investigação científica a partir de diferentes abordagens ligaram movimentos sociais a protestos, tumultos e manifestantes que lutavam contra governos e organizações. Em toda a história da democracia, os meios de comunicação apreenderam o impacto desses eventos disruptivos, tornando-o o centro de atenção na maioria dos estudos (Tilly, 2009). Ao referirem os protestos que extravasam as fronteiras nacionais, Della Porta e Tarrow (2004) não usam a expressão "movimentos sociais", onde o estado é o cerne do conceito, preferindo a expressão "ativismo transnacional".

Pelo contrário, ao explicarem os fenómenos do movimento social, alguns autores (Polleta, 2002; Armstrong & Bernstein, 2008) consideram que considerar apenas o estado significa ignorar uma estrutura completa dessas organizações. Essa estrutura não pode ser separada da cultura e da identidade, o que significa outras relações não-políticas. Armstrong e Bernstein (2008: 74) argumentam que a conceção de reivindicação pública formal que visa o estado "é muito redutora para abranger a diversidade dos esforços de mudança contemporâneos" e marginaliza alguns movimentos sociais.

De acordo com Gillan (2017: 271), "a primeira metade desta década assistiu a uma tremenda vaga de protestos". Houve uma mudança na natureza desses acontecimentos disruptivos: da teoria do movimento social dos anos sessenta que enquadrava os estudos sobre a mudança (mobilizações de estudantes, trabalhadores, agricultores e mulheres que reivindicavam o direito à governação) (McAdam, 1988), passou-se para o crescimento do ativismo identitário. Parece que o que todos os estudos partilham é um "interesse pelos processos de contestação e mobilização coletiva" (Schneiberg e Lounsbury, 2017: 282). Cornelissen e Werner (2014) também referem o interesse pela ação coletiva e pela capacidade dos ativistas em recrutar membros e obter aceitação e apoio. Essa capacidade baseia-se em modos de representação que motivam os atores, porque estão fundamentados em sistemas de crenças culturais mais amplos (Cornelissen e Werner, 2014: 199).

Para tornar possível a ação coletiva, os ativistas precisam pelo menos de ter sucesso no enquadramento da identidade criativa. O desenvolvimento de um movimento social dependerá, portanto, do estabelecimento de um vínculo claro entre a questão que eles querem mudar e "uma ou mais identidades altamente prominentes, conferindo assim a posse da questão a esses grupos" (McAdam, 2017: 200).

Desde a Primeira Revolução Industrial, vários sociólogos analisaram a relação existente entre movimentos sociais e instituições estatais ou privadas e o respetivo impacto na sociedade civil. Esses pensadores associam frequentemente o problema à dinâmica do conflito e do consenso (Coser, 1956; Galtung, 1969; Curle e Dugan, 1981; Freedman, 2014). A forma como essas dinâmicas se manifestaram entre 1970 e 2011 é a questão fulcral que une a literatura académica neste artigo. Como De Bakker et al. (2013: 288) escreve, "os grupos que procuram mudanças geralmente mobilizam-se coletivamente fora das instituições bem implantadas para afirmar novas lógicas e perturbar acordos tomados como certos". Como se demonstrará de seguida, as lógicas disruptivas envolvem consentimento dentro dos grupos que colidem com a ordem normalizada.



Quadro teórico: Teoria da Comunicação Social

Este artigo baseia-se num estudo que analisa as relações entre as transformações no Sistema de Comunicação que afetam os movimentos sociais e os respetivos vínculos às mudanças sociais. Em particular, examina se essas transformações na comunicação conduzem à criação de dinâmicas de consenso, dinâmicas de conflito ou ambas ao mesmo tempo. Na análise efetuada, prestou-se igualmente atenção a outras dinâmicas que afetam toda a sociedade.

O quadro teórico do estudo é a Teoria da Comunicação Social desenvolvida por Manuel Martín Serrano (Martín Serrano, 1986). Esta teoria interpreta as relações entre as formações sociais (SS) e os sistemas institucionais de comunicação (CS) como uma interdependência entre dois sistemas que são autónomos, mas que se afetam mutuamente.

As reflexões teóricas sobre esta associação surgem no século XVI. Desde então, os usos sociais das tecnologias da comunicação e da informação têm sido frequentemente considerados os procedimentos principais de transformação das relações institucionais e interpessoais. Humanistas, Iluministas e Positivistas têm partilhado esse ponto de vista sócio-histórico, o que os ajudou a prever a mudança nas sociedades pré-industriais (Martín Serrano, 2014).

Desde o momento do advento dos meios de comunicação social eletrónicos, essas tecnologias foram consideradas a base para o desenvolvimento da "sociedade de massa". Desde Gabriel Tarde (2011, 1890), o uso maciço das comunicações mediadas tem sido encarado como inseparável das revoluções industriais. Além dos teóricos culturais, os funcionalistas e os autores estruturalistas são os principais cientistas que aliaram os usos sociais das TIC ao progresso humano. Deve frisar-se que, após a Segunda Guerra Mundial, a "visão otimista e progressista" das mudanças históricas com base no desenvolvimento científico e económico não foi tão partilhada como antes. Os autores da Escola de Frankfurt e os de outras linhas críticas mostraram que a "Comunicação Social" tinha tido muito a ver com a ordem mundial estabelecida após o conflito da guerra e com os novos mecanismos de controlo social.

Com base nos postulados marxistas, o autor da *La Producción Social de la Comunicación* (Martín Serrano, 1986) tem uma perspetiva baseada na análise da comunicação e da sociedade. Esta abordagem assenta num critério de homologia/diferença entre os níveis (CS) e (SS), uma vez que em ambos os casos existem os mesmos níveis: infraestrutura, estrutura e superestrutura.

A "Teoria da Comunicação Social" foi desenvolvida quando não era possível imaginar os recursos e a produção da rede digital. Portanto, as mudanças sociohistóricas relacionadas com as novas TIC foram excluídas da análise do movimento social. Este artigo procura proporcionar essas análises, incluindo as TIC.

Quadro metodológico: produção social da comunicação e reprodução social

Neste estudo utilizou-se a mesma metodologia implementada anteriormente num projeto de Investigação e Inovação. Este projeto, intitulado "Produção social de comunicação e



reprodução social na era da globalização"² envolveu uma análise de conteúdo dos discursos científicos na literatura especializada. Esses discursos estão relacionados com interdependências existentes entre as transformações da comunicação e as mudanças sociais na era da globalização. Do total de recursos examinados (70 livros, 10 capítulos de livros e 33 artigos em revistas científicas, publicados entre 1970 e 2011), criou-se um corpus de 2300 frases que foi incluído na base de dados de I&D. Uma "frase" é definida da seguinte forma:

[...] é a transcrição de um argumento sobre uma narrativa bem formada, seguindo uma conceção que torna esse raciocínio comparável a outros alternativos (Bernete e Velarde, 2014: 95).

Neste caso, o que se analisa é a narrativa científica. A localização e as transcrições desses argumentos provêm de um projeto anterior³, baseado na aplicação de técnicas estruturais e discriminativas, o que permite a construção de unidades de análise mensuráveis e quantificáveis equivalentes. A tabela 1 ilustra o protocolo com a lista de referências consideradas pelos analistas na recolha de dados de I&D:

Tabela 1. Proto colo para Seleção de Fontes

I. TRANSFORMAÇÕES NA COMUNICAÇÃO QUE SE REFLETEM NA COMUNICAÇÃO PÚBLICA [SCp].^a TRANSFORMAÇÕES QUE TRANSCENDEM (OU TRANSCENDERÃO) OUTROS SISTEMAS NÃO COMUNICACIONAIS [SS] - [SR]

Tipos de referências:

- Transformações de sistemas de comunicação públicos
- Transformações de processos de comunicação públicos
- Transformações de mediações de comunicação públicas

E, correlativamente:

II. MUDANÇAS NOS SISTEMAS NÃO COMUNICACIONAIS [SS] - [SR]

que estão (ou estarão) associados a transformações nos sistemas de comunicação públicos [SCP].

Tipos de referências:

- Mudanças na organização e componentes do sistema social
- Mudanças nas mediações sociais
- Referências a grupos envolvidos nas mudanças sociais

III. NA MEDIDA EM QUE ESSAS RELAÇÕES ESTÃO RELACIONADAS (OU PODERÃO VIR A ESTAR) COM A REPRODUÇÃO SOCIAL NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO

Tipos de referências:

- Reprodução ou transformação dos estados e dinâmicas da sociedade globalizada.

^a A "comunicação pública" usa sistemas de comunicação que **não** são privativos e **não** têm restrições de acesso (por definição).

Fonte: Bernete e Velarde, 2014:100.

No presente estudo, recorreu-se a uma perspetiva ampla e inclusiva sobre o problema para selecionar a amostra. A seleção do campo semântico assenta em alguns dos temas propostos pelo *Journal of Social Movement Studies*⁴: contributos que examinam os

² Projeto de I & D com a referência: CS020010-22104-C03-01. De: 01/2011 a 12/2013. Daqui em diante mencionado como <I&D>.

³ Para uma descrição detalhada do Projeto e Teste de Modelos para a Análise de Cenários Futuros, veja-se Bernete e Velarde (2014: p.94).

⁴ Veja-se: <http://www.tandfonline.com/action/journalInformation?show=aimsScope&journalCode=csms20>



diferentes tipos de movimentos, incluindo gênero, raça, direitos dos povos indígenas, ecologia, juventude, religião, deficiência e outros. Inclui também todas as formas de representação e de comunicação ligadas à mudança social, como ciberculturas, *hackers*, etc. e redes que suportam "formas de vida" alargadas associadas a sistemas sociais alternativos, "identidades e construção de identidades coletivas", reflexões teóricas sobre o contexto de espaço ("movimentos socioeconômicos e culturais locais, regionais, nacionais, internacionais e globais") e abordagens teóricas "sobre a importância dos movimentos sociais e dos protestos".

A partir da base de dados acima referida, estabeleceu-se um critério baseado em parâmetros de pesquisa para obter informações relacionadas com as transformações comunicacionais que afetam objetos coletivos, como os movimentos sociais e políticos, e as ONGs. O resultado dessa pesquisa resultou numa amostra de 180 frases, cujo conteúdo é descrito e analisado neste artigo.

Dinâmicas relacionadas com os movimentos sociais, consenso social e conflito

Na amostra selecionada para este estudo, há informações sobre as diversas dinâmicas do consenso social e dos conflitos que estão a ocorrer numa sociedade onde as TIC desempenham um papel importante nas mudanças sociais nas quais esses coletivos estão envolvidos. Portanto, o objetivo desta análise é contribuir para o conhecimento desses tipos de dinâmica e determinar as diferentes formas que podem assumir. Entre estas dinâmicas, encontramos as seguintes: acordo social relativo à consciência coletiva, compromisso político, questões morais ou participação em assuntos públicos; e conflitos sociais que conduzem a protestos de grupos, ou resistência civil, entre muitos outros. A análise está organizada de acordo com as seguintes fases:

Primeira fase: coletivos afetados

Esta fase concentra-se no estudo das organizações e coletivos afetados, que são os seguintes:

- ONGs
- Movimentos sociais, que incluem grupos feministas, *hackers* e sindicatos.
- Movimentos políticos em geral e os que incluem movimentos de libertação (como o EZLN - o Exército Zapatista para Libertação Nacional -).
- A sociedade civil em geral, que pode criar movimentos sociais diversos quando afetada pela comunicação pública.

Deve especificar-se que existem frases que se referem à comunicação pública utilizada pelas instituições em geral, incluindo: ONGs, movimentos sociais e movimentos políticos.

Tabela 2. Coletivo social afetado

ONG	Movimentos sociais	Movimentos políticos	Sociedade civil
31%	90 %	27%	17%

Fonte: da autora



Os resultados na tabela acima referida mostram que a grande maioria das frases se referem a transformações comunicacionais que afetam os movimentos sociais. Apenas um terço das frases se refere às ONGs, seguido pelas que se referem a movimentos políticos. Por fim, apenas um quarto das frases se relaciona com transformações comunicacionais que provocam mobilizações sociais de vários tipos.

Segunda fase: dinâmica de consenso e conflito social

A dinâmica do consenso social // conflito gerado pelas transformações do sistema comunicacional são especificamente analisadas nesta fase, de acordo com o seguinte protocolo⁵:

Tabela 3. Dinâmica do Consenso Social/Conflito relacionado com os usos das TIC pelo Movimento Social

<i>Referentes exclusivamente ao consenso social, quando promovem:</i> - Desenvolvimento social. - O fim da pobreza e da exclusão social. - Satisfação das reivindicações sociais. - Solidariedade. - Integração regional. - Equilíbrio social e económico a nível mundial. - Igualdade social. - Distribuição justa da riqueza. - Democratização - Liberdade de expressão. - Desenvolvimento de uma sociedade multicultural. - Libertação de povos e grupos.
<i>Referentes exclusivamente ao conflito social, quando contribuem para:</i> - Diminuição do controlo do Estado sobre a população ou outras instituições privadas. - Deterioração ou rotura das relações sociais ou institucionais. - Conflitos de identidade. - Atividades criminosas. - Aumento da agressividade. - Caos e fragmentação social.
<i>Referentes ao consenso e, eventualmente, ao conflito, quando simultaneamente:</i> - Encorajam o acordo entre grupos antiglobalização e o conflito com as instituições que sustentam o sistema globalizado - Facilitam a mobilização de grupos contra a ação dos governos (guerras, leis, etc.). - Permitem a partilha de interesses, o que pode reforçar comportamentos patológicos ou destrutivos. - Permitem a transferência da ação coletiva para as TIC, o que dá origem a mudanças drásticas e radicais (na sociedade, família, relacionamentos, etc.).

Fonte: da autora.

Os resultados da segunda fase do estudo são apresentados na tabela em baixo:

⁵ O protocolo baseia-se nas categorias utilizadas na Tese de Doutoramento de Casas-Mas, B. (2017). Transformações da Comunicação Pública na Era da Globalização e sua Influência no Consenso e Conflito Social. Universidade Complutense de Madrid (Espanha).

**Tabela 4. Número de frases incluídas em cada dinâmica de consenso // conflitos**

Dinâmica	Percentagem de Frases
Que se referem exclusivamente ao consenso social	16.
Que se referem exclusivamente ao conflito social	5.
Que se referem exclusivamente ao consenso, e, eventualmente, ao conflito	79.

Fonte: da autora.

Tendo em conta estes resultados, considera-se o seguinte:

- As transformações comunicacionais geram consenso social quando todos os setores da sociedade, tanto públicos quanto privados, beneficiam delas. Um quarto de frases está exclusivamente relacionada com o consenso social. Por exemplo:

"A introdução das TIC possibilita novas formas de comunicação para o trabalho comunitário (uma transformação comunicacional de que depende), e o desenvolvimento de políticas inclusivas para todos os setores da sociedade, políticos, funcionários de ONGs, representantes das comunidades locais e líderes do setor privado, o que permite o crescimento económico e social" (ID⁶. 1626, base de dados de I&D).

- As transformações comunicacionais também podem conduzir ao consenso entre diferentes grupos sociais, mas, ao mesmo tempo, desencadear divergências com outros grupos ou instituições que detenham posições ou interesses diferentes. Esta categoria "consenso/conflito" inclui quase todas as frases em que a transformação comunicacional afeta movimentos sociais, as ONGs e outros movimentos políticos. Isso acontece porque esses tipos de instituições geralmente visam a mudança social ou a transformação da ordem estabelecida, o que contraria os interesses de outras instituições privadas, governos, etc. Por exemplo:

"As novas estratégias de comunicação e dos media criam novas formas de acesso ao espaço público, o que permite que movimentos sociais e políticos lutem em igualdade de condições com os restantes atores políticos". (ID 96, base de dados de I&D).

Há uma diferença substancial entre a frase acima referida e a anterior: na frase 96, o acordo entre grupos de cidadãos possibilita "lutar" contra outros grupos.

- É notável que apenas quase uma em cada dez frases da amostra se refira exclusivamente a conflitos sociais. Parece ser um resultado fraco, na medida em que

⁶ ID. Identificador de frases na base de dados de I&D.



a análise dos movimentos sociais tem sido historicamente associada a protestos, tumultos e lutas entre grupos. No exemplo em baixo, o conflito é sobre movimentos sociais que lutam para ter acesso a inovações tecnológicas em alguns países no mundo e não um conflito de interesses com uma instituição.

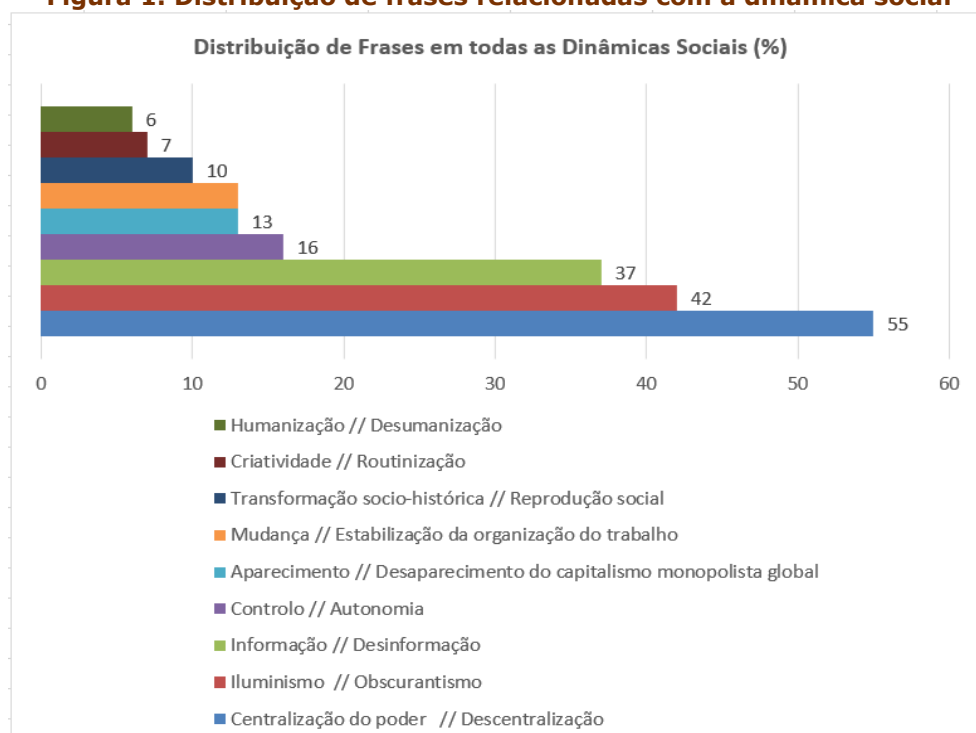
"A divisão digital (a quase ausência de estruturas de comunicação) causa obstáculos que impedem o desenvolvimento de grupos sociais na América Latina e em África". (base de dados de I&D).

Terceira fase: outras dinâmicas sociais

O design metodológico da I&D acima referida considerou uma categorização das frases estabelecidas de acordo com nove dinâmicas sociais afetadas por transformações comunicacionais (Cf. Bernete e Velarde, 2014). A mesma categorização foi utilizada na presente análise, a fim de estabelecer as relações com o consenso social e o conflito.

O gráfico seguinte ilustra a distribuição das frases em cada dinâmica social, e que em algumas ocasiões a mesma frase pode ser simultaneamente relacionada com várias dinâmicas.

Figura 1. Distribuição de frases relacionadas com a dinâmica social



Fonte: da autora.

Dinâmica social 1: "Centralização de poder // Descentralização"

A maioria das frases analisadas descrevem as inovações tecnológicas que envolvem a descentralização do poder da seguinte forma: diminuição do poder político e económico,



declínio do poder de algumas instituições, horizontalidade do poder, participação, democratização ou deslegitimação do sistema atual e respectivas instituições.

Relativamente aos textos que se referem exclusivamente ao consenso social, surge uma questão na maioria dos casos: *a participação virtual aumenta a participação das ONGs* (Zhao e Hackett, 2005) e *movimentos sociais* (López, Roig e Sádaba, 2003). Essas organizações permitem que os seus membros trabalhem juntos (Klein, 2001), garantindo o sucesso nas mobilizações em massa (Surman e Reilly, 2005; Tilly, 2009). Além disso, a comunicação virtual promove a legitimação das atividades das ONGs e de outras organizações de voluntários (Surman e Reilly, 2005).

Do ponto de vista sociológico, Coser (1956: 204) referiu que esses processos de legitimação beneficiam até mesmo os governos, porque esses tipos de grupos atuam como "válvulas de segurança", evitando potenciais conflitos.

Han (2014a: 23) assume um ponto de vista mais crítico, defendendo que o consenso entre os membros dos movimentos sociais é efêmero e não duradouro, precisamente devido à velocidade da comunicação digital.

Relativamente aos textos alusivos ao consenso e, eventualmente, ao conflito, existem algumas frases relacionadas com as seguintes questões:

- a) *A ciberdemocracia pode alterar os padrões convencionais do poder* (Curran, 2005), *o que poderia afetar a corresponsabilidade dos membros das comunidades virtuais* (Willson, 1997). Melucci (1980) advertiu sobre o risco de descontinuidade e fragmentação dos movimentos sociais devido a essa tendência para a horizontalidade do poder.
- b) *O acordo de mobilização social enfraquece o poder dos Estados e dos governos.*

A Internet facilita a mobilização, a identificação de interlocutores globais e possibilita a compreensão das reivindicações sociais, envolvendo mais segmentos da sociedade civil (Tilly, 2009). Além disso, a Internet incentiva as negociações com o poder político, assim como limita o alcance da ação do Estado e o desenvolvimento de uma ordem militar (Valencia, 2003). Isso segue as linhas de pensamento de Manuel Castells (2009, em Freedman, 2014), que destaca a contradição "apesar da crescente concentração de poder, capital e produção no sistema de comunicação global, o conteúdo e o formato reais das práticas de comunicação são cada vez mais diversificados" (Freedman, 2014: 56). Da mesma forma, é considerável o número de frases em que o papel das TIC é o de proporcionar liberdade de expressão. Essa liberdade permite que as pessoas expressem a sua opinião política, o que obstrui o privilégio e a imunidade dos estados (Sreberny 2005).

Os textos analisados por vezes descrevem redes sociais como sendo a ferramenta utilizada para mobilizações que derrubam regimes ditatoriais (por exemplo, Gergen, 2008). No entanto, Morozov (2011: 183) alerta para o seguinte: "Antes que os formuladores de políticas adotem o ativismo digital como uma forma eficaz de pressionar os governos autoritários, deverão investigar a fundo o seu impacto, tanto sobre os que o praticam como sobre o ritmo geral do processo de democratização".



- c) *As TIC promovem o consenso entre os movimentos sociais que lutam para mudar a ordem socioeconómica apoiada pela comunicação social.* Por exemplo, as mulheres que exigem aos governos uma maior igualdade de género (Giddens, 2000), os movimentos de comunicação tecnológica que exigem mais liberdade de expressão (Wolton, 2002), etc. Por vezes os textos destacam o questionar a ordem global (Muñoz, 2005; Martín Serrano, 1994), por exemplo, os movimentos de deslegitimação do sistema neoliberal, o paradigma da globalização (Amat et al., 2002; Fuch, 2008; López, Roig e Sádaba, 2003) ou o paradigma da modernização (Miller, 2011).

Dinâmica social 2: "Iluminação // Obscurantismo"

Esta é a segunda dinâmica que inclui um número maior de frases. Refere-se às transformações comunicacionais que conduzem à autonomia de pensamento, da ação, consciência crítica, capacidade de convocar mobilizações políticas e/ou de cidadãos. Está igualmente relacionada exclusivamente com o consenso social, ou com o consenso social e, ao mesmo tempo, com o conflito.

Relativamente aos textos que se referem exclusivamente ao consenso social, a questão mencionada é *mudanças nas representações das mulheres nos meios de comunicação que fortalecem os movimentos feministas* (Curran, 2005). Laube (2010: 15) observa que as abordagens dos movimentos sociais tradicionais também analisaram a mobilização desses grupos marginalizados e as oportunidades políticas que lhes permitem "aceder às instituições convencionais". Na amostra, também se refere a *criação de meios de comunicação populares que permitem aos grupos não-elite atrair maior atenção*, o que beneficia os movimentos em prol da democracia. Sobre este assunto, Teun A. van Dijk sugere: "Redes sociais na Internet de pessoas oprimidas envolvidas no discurso cognitivo nas suas respetivas troca de ideias, crenças, valores, e julgamentos" (van Dijk, 1995: 244).

No que diz respeito aos textos relativos ao consenso e, eventualmente, ao conflito, a questão recorrente é: *a capacidade crítica da globalização gera resistência social contra o sistema globalizado*. Na literatura analisada, nota-se o acordo social de grupos "antiglobalização", "manifestantes", de "resistência" ou "emancipatórios", que promovem uma consciência global para mudar a atual ordem social (Cheney, Ganesh e Zoller, 2005, Petrilli e Ponzio, 2000, Cavallo, 2005, etc.). Além disso, essa mudança desencadeia o conflito com os interesses do poder. O interesse pela deteção de mecanismos de manipulação por parte dos governos norte-americanos e das organizações internacionais levaram os investigadores a analisar o empoderamento progressivo desses movimentos no início da globalização. Posteriormente, as tecnologias digitais tornaram mais fácil o acordo entre membros do "movimento de resistência global" (Amat et al., 2002), como o Movimento Antiglobalização, que foi analisado por diferentes autores (Ramonet, 2000; Chomsky, 1992; Žižek, 2002 e muitos outros). Castells (2002a: 86) salienta que o principal mérito deste movimento é ter colocado no topo do debate político-social o que foi apresentado como o único e indiscutível caminho rumo ao progresso da humanidade.



Dinâmica social 3: "Informação // Desinformação"

Esta é a terceira dinâmica do estudo que abarca um maior número de frases, que estão relacionadas com conceitos como o aumento dos fluxos de informação e o aumento das interações virtuais entre os membros das organizações e os seus seguidores. Nestes textos, apenas o consenso é mencionado. Por exemplo, *os links de interação e de telemática possibilitam a coordenação de ações e de grupos de trabalho através de monitores, o que facilita o aumento dos movimentos sociais e políticos* (López, Roig e Sábada, 2003); ou *a garantia de um serviço universal de comunicação instantânea possibilitará uma conversa global através dos movimentos sociais, o que ajudará a promover instituições democráticas* (Mattelart, 2002).

Nesta dinâmica, a transformação comunicacional envolve um consenso entre grupos ou um consenso social geral. É notável que, como Des Freedman (2014: 109) observa, apesar "das oportunidades de comunicação distribuída que ligam os membros independentes do prazer público, da política ou da educação, há muitas vezes novos pontos de estrangulamento que medeiam o processo". Parece haver, portanto, uma contradição entre o fluxo livre de informação com a proliferação de guardiães e o fenómeno da "hipermediação" (Morozov, 2011), que tanto contribuiu para difundir as novas formas de comunicação (por exemplo, blogues).

Dinâmica social 4: "Controlo // Autonomia"

As transformações comunicacionais que afetam a liberalização e/ou a autonomia dos movimentos sociais foram incluídas nesta dinâmica social, que está em grande parte vinculada ao consenso. Existem dois problemas principais mencionados nestes textos:

- a) As TIC aumentam a autonomia dos grupos vulneráveis.** Essa autonomia é possível quando as TIC melhoram as estratégias de comunicação, ampliando as campanhas e, em geral, quando a reapropriação tecnológica aumenta a eficiência. Toda essa autonomia envolve menos controlo, repressão ou restrição exercida por outras instituições de poder com interesses opostos. Relativamente à autonomia dos movimentos sociais, Mhlanga e Mpofu, 2014: 130) defendem que:

"No mundo em rede de hoje, os grupos que enfrentam desafios para aceder a informação e participar em processos políticos e aqueles que vivem em sociedades onde as leis, políticas e o ambiente político impedem a comunicação livre, encontraram plataformas disponibilizadas pelas novas oportunidades dos meios de comunicação para criar os seus próprios espaços autónomos".

A libertação destes grupos pode estar ligada ao processo de "liberdade de expressão" acima mencionado (Vizer, 2011) graças às TIC, porque a comunicação para o desenvolvimento é disseminada através delas. Assim, torna possível a libertação dos povos oprimidos (Gerace, 2008). Autores como Enzensberger (1971) anteciparam essa abordagem. Ele enfatizou o potencial dos novos meios de comunicação eletrónicos da indústria como um elemento de pacificação para o desenvolvimento. No entanto, outros



autores como Lipset (em Habermas, 1984-1968) questionaram a utopia tecnológica de McLuhan e Enzensberger. Lipset estudou a luta dos movimentos sociais e a sua falta de compreensão sobre o desenvolvimento tecnológico como fator de liberdade dos indivíduos. As pessoas nunca conseguiriam renunciar aos seus bens e libertar-se da alienação laboral e da pressão do *status* social.

b) Identidade coletiva de referência de grupo. A comunicação pública em toda a comunicação social contribui para a aquisição de um capital simbólico, reforçando a identidade do grupo e fortalecendo o sentimento de pertença a um grupo (SgROI, 2004, Chaparro, 2004; Álvarez, 2005; Curran, 2005). Esses símbolos também podem fomentar a ação dos movimentos sociais (Duarte, 1998; Marí, 2004) ou promover o orgulho nacional (Sampedro, Burnhurst e Cordeiro 2003, Zhao e Hackett, 2005). O crescimento dos nacionalismos também foi analisado por Giddens (2000), Mattelart (A. & M.) e Delacourt (1984) e por Arendt (2006), que o consideram uma fonte potencial de conflito

Dinâmica social 5: "Aparecimento // Desaparecimento do capitalismo monopolista global"

A maioria das frases nesta categoria menciona simultaneamente dinâmicas de consenso e de conflito, e referem-se a inovações tecnológicas que afetam os movimentos antiglobalização, que é o principal grupo que luta contra o sistema capitalista monopolista global⁷. Como salientam Echart, López e Orozco (2005: 20), o movimento antiglobalização surge do pôr em causa a "globalização neoliberal, as suas características e os seus impactos". As TIC supostamente servem para estimular o acordo social entre grupos, mais do que enfrentar a globalização neoliberal (Amat et al., 2002). Essas redes tentam promover a cooperação entre os países (Muñoz, 2005); são plataformas de ativistas cibernéticos que promovem a renovação das estruturas do capitalismo informacional (Fuchs, 2008).

Na literatura analisada, as plataformas digitais são apresentadas como meios para reunir pessoas fisicamente e, eventualmente, desencadear confrontos com as forças policiais e militares sob a autoridade das instituições capitalistas. No entanto, mesmo que o questionar o capitalismo seja canalizado através de uma luta ativa, não significa o fim do sistema, mas apenas - e não sempre - a visibilidade e resistência de grupos como o movimento antiglobalização. As frases refletem claramente as consequências dos acordos desses grupos, porque geralmente conduzem a um conflito com a ordem económica atual (Sábada e Roig, 2004; Sreberny, 2005).

Isso significa que esses movimentos sociais podem causar alguns inconvenientes às instituições capitalistas, mas, de qualquer forma, o uso das TIC provocaria o desaparecimento do capitalismo monopolista. Entre outras coisas, porque "os meios de comunicação social não parecem conduzir a estruturas democráticas de organização em rede, mas estão inseridas em hierarquias, estruturas de poder internas e formação de elites dentro dos movimentos sociais" (Gerbaudo, 2012, Fuchs e Sandoval, 2015). Treré

⁷ O conceito de "capitalismo monopolista" é referido no último quartel do século XIX, quando a sociedade apresentou características que os sociólogos não-marxistas apelidavam de "sociedade de consumo em massa", "sociedade de bem-estar", ou sociedade pós-industrial" (Cf. Martín Serrano, 1986, 2008:41).



e Cargnelutti (2014: 183-203) enfatizam que a nova economia da Internet está longe da democracia, pois está ligada a "questões de vigilância neoliberal, controlo corporativo e à exploração laboral imaterial dos usuários".

Dinâmica social 6: "Mudança // Estabilização da organização do trabalho"

Esta dinâmica inclui frases de consenso, nas quais a transformação comunicacional gera novas formas de rede, mudanças nas comunicações internas dentro das organizações, novas formas de administração e coordenação, novas estratégias, etc. Ou seja, mudanças na organização do trabalho que foram previamente acordadas por essas organizações e que levaram a uma maior efetividade na consecução de objetivos, seja através de um aumento da visibilidade das ações, ou da capacidade de mobilização e participação.

Identificou-se uma grande questão: *a globalização das comunicações aumenta a capacidade de reunir os cidadãos*. As TIC tornam a "estrutura reticular" dessas organizações mais efetiva (Juris, 2004), por exemplo, reduzindo a burocracia (León, Burch e Tamayo, 1995), ou melhorando a penetração de mensagens na consciencialização dos cidadãos (López, Roig e Sábada, 2003, Sreberny, 2005).

Sobre este assunto, Melucci (1980: 219-220) afirmou que o controlo da informação pelo Estado e outras instituições com poderes confere aos movimentos sociais a natureza dos comportamentos desviantes individuais. Na era da globalização, os novos movimentos sociais não se centram no sistema político, procurando em vez disso autonomia e independência do Estado. Caracterizam-se pela "solidariedade" e exigências de "identidade". No entanto, este autor também advertiu sobre o perigo de "fragmentação" e "descontinuidade" dentro desses grupos, porque rejeitam qualquer tipo de representação (Melucci, 1980: 220-221). A análise de Mattelart (A. e M.) e Delacourt (1984) centrou-se mais na influência da comunicação globalizada sobre a coesão do grupo do que na fragmentação.

Dinâmica social 7: "Transformações sócio-históricas // Reprodução"

Quase todas as frases dentro desta dinâmica relacionam as transformações comunicacionais com as mudanças sociais e as transformações sócio-históricas/estruturais.

Em relação aos textos onde o uso social das TIC contribui para a unidade da sociedade, os novos meios de comunicação aumentam todas as formas de integração global dos movimentos sociais, organizações do terceiro setor, comunidades e redes de cidadãos globais (Cavallo, 2006; Lash, 2005; Del Gizzo e Rozengardt, 2005; Tilly, 2009).

No entanto, Jan Van Dijk questiona os efeitos dos novos meios de comunicação na sociedade moderna e afirma que "as mudanças serão mais evolutivas do que revolucionárias e a sociedade em rede não será um tipo de sociedade completamente diferente" (Van Dijk, 2012: 277).

Bourdieu e Passeron (1981) propuseram uma perspetiva teórica adicional. Consideraram que a integração de um grupo reside na identidade ("total ou parcial") do "habitus inculcado" por diferentes instituições de socialização (escola, comunicação social, família, ...). Esses autores consideraram as filosofias sociais do consenso "ingénuas",



argumentando que reduzem a integração de um grupo à posse de um repertório comum de representações (Bourdieu and Passeron, 1981: 76).

Relativamente aos textos onde o uso social das TIC contribui para o consenso e, ao mesmo tempo, para o conflito, o ativismo é supostamente contrário à reprodução da atual ordem social. Nesta dinâmica, a "ordem estabelecida" é mencionada genericamente, sem especificar qual o tipo de ordem contra a qual lutam. Por exemplo, o consenso entre os membros dessas organizações, graças ao ativismo dos meios de comunicação minoritários, pode ser bastante eficaz para mudar a ordem estabelecida (Curran, 2005).

Do ponto de vista de Žižek (2008), este acordo entre membros de grupos emancipatórios que pretendem mudar a ordem social apresenta uma contradição: o sistema que querem derrubar é exatamente aquele que fornece as ferramentas de que necessitam para a mobilização. Assim, este autor questiona abertamente a eficiência dos movimentos globais para uma mudança social real.

Dinâmica social 8: "Humanização // Desumanização"

Há algumas frases incluídas nesta dinâmica. São cláusulas que sugerem exclusivamente que as TIC promovem a solidariedade da rede. Essas transformações comunicacionais podem produzir solidariedade no seio de toda a sociedade (o que envolve consenso social) ou solidariedade para com coletivos específicos ou causas sociais (que podem simultaneamente envolver consenso e conflito social). Por exemplo, um êxodo de refugiados para países vizinhos pode afetar a ação coletiva, através da rede social, de proteger os seus direitos humanos, o que pode colocar os governos com políticas anti-imigração numa situação difícil.

Normalmente, a eficácia da comunicação nesses casos vem de ambos, meios instrumentais e simbólicos que facilitam a identidade coletiva e a solidariedade dos grupos sociais. Mas outros autores como Rupp e Taylor (1987) ou Melucci (1996) (em Diani, 2000) consideram que é "o sentimento de identificação e solidariedade mútua que vincula os atores dos movimentos e assegura a continuação dos movimentos, mesmo quando não existem campanhas específicas (Diani, 2000: 387). Alguns autores como Melucci (1980) ou Castells (2002a) associaram o crescimento da cultura colaborativa à comunicação digital, ao aparecimento e à proliferação de movimentos movidos pelo sentimento de solidariedade. Pelo contrário, Han (2014b) considera que na era digital, quando existe uma cooperação universal para reverter o sistema neoliberal, há uma grande contradição: "Não existe uma multidão cooperante e interconectada que se manifeste num protesto e revolução global" (Han, 2014b: parágrafo 15). Žižek (2008, 20-22) vai ainda mais longe, afirmando que a Internet não promove nem sequer o significado de "partilha universal", e que o poder líquido pertence ao que ele chama "comunistas liberais", que são legitimados por toda a sociedade. Eles representam o novo poder do capitalismo moderno (anteriormente bancário) e não visam a riqueza económica, apenas mudam o mundo, mesmo que na persecução desse objetivo aumentem o lucro.



Dinâmica social 9: "Criatividade // Rotinização"

Identificou-se um número escasso de frases nesta dinâmica, todas referentes às transformações comunicacionais que envolvem a rotinização ou a comercialização de cultura, artes, educação, meios de comunicação, Internet, etc. Esses textos também incluem as transformações que produzem autonomia ou dependência cultural e outros fenômenos, tais como o desaparecimento das culturas, das línguas, da transculturalidade, da uniformidade cultural, etc. Como mencionado anteriormente, essas transformações podem estar relacionadas com consenso e conflito social. A questão mais comum é a seguinte: os novos meios de comunicação geram consenso em grupos que rejeitam a homogeneização cultural, como, por exemplo, a introdução da comunicação horizontal dos novos meios de comunicação para evitar a homogeneização (Gerace, 2008). Também é de notar a existência de um melhor acesso por parte de grupos cosmopolitas, consumidores, fundamentalistas e, em termos gerais, de movimentos que reagem a essa unificação cultural (Murdock, 2006).

As tecnologias de transmissão e de armazenamento digital, ou redes sociais como a Indymedia, podem mudar as mentalidades, valores, crenças e visões de mundo das pessoas (VV.AA., 2000). No entanto, como observa López (2006), a coesão cultural dos novos movimentos que almejam uma transformação radical da ordem transnacional estabelecida é a chave para o confronto entre esses grupos e as instituições que detêm o poder.

Reflexões teóricas

A análise de frases lógicas fornece uma visão geral de cenários futuros sobre o papel desempenhado pelas TIC como ferramenta de movimentos sociais diversos na reprodução ou na mudança social na era da globalização. A literatura científica e técnica sobre a questão registra o consenso social promovido pelos movimentos sociais e, em menor grau, pelas ONGs e outros movimentos políticos. Esse consenso está por vezes associado a conflitos com instituições e organizações com interesses opostos. Por outras palavras, as inovações tecnológicas que afetam os movimentos sociais podem estar ligadas à perspectiva do conflito que impulsiona a mudança social. O marxismo e o darwinismo social apoiaram essa abordagem e os sociólogos de todo o mundo afirmam que o conflito é essencial e positivo para as relações sociais (González Seara, 1971: 138-227).

Eventualmente, as transformações comunicacionais que afetam as ONGs conduzem a dinâmicas sociais de humanização (pois promovem ações de solidariedade). Isso pode estar de acordo com a teoria do consenso proposta por Comte e Durkheim, para quem a harmonia social baseada num acordo geral entre indivíduos e grupos é crucial. (Cf. Campbell, 2002: 138-227).

A grande maioria das frases analisadas aponta para transformações comunicacionais que afetam os movimentos sociais e, ao mesmo tempo, estão relacionadas com: em primeiro lugar, com o aumento da participação democrática e a diminuição do poder político e económico. Em segundo lugar, o aumento do pensamento crítico, mediante a capacidade de convocar cidadãos e mobilizar pessoas para fins políticos. Em terceiro lugar, o crescimento dos fluxos de informação e das interações virtuais entre membros de movimentos sociais, que poderiam (ou não) dar origem a mais interações presenciais.



Esta perspectiva está em conformidade com os pontos de vista de alguns autores que afirmam que as revoluções contemporâneas estão associadas a protestos em rede de movimentos de ação conjunta e meios de comunicação social (Castells, 2012), enquanto outros autores interpretam este fato como um determinismo tecnológico e como ferramentas de comunicação social de governos e instituições capitalistas (Fuchs, 2015). Noam Chomsky (1999) há muito que se refere ao determinismo tecnológico que liga as TIC a uma democracia mais participativa.

Na mesma linha, na década de 1970 Armand e Michèle Mattelart (2000: 162) afirmaram que a importância crescente dos meios e sistemas de comunicação e sua internacionalização era crucial para que os cidadãos assumissem certos valores e visões do mundo. Esta visão está em desacordo com a ideia que as inovações tecnológicas proporcionam aos movimentos sociais um maior exercício de reflexão crítica. Os dois autores denunciam o uso da comunicação por parte de certos poderes estabelecidos (governos ou organizações) para manter o *status quo*. Além disso, embora nos textos analisados existam muitas frases sobre a chamada horizontalidade (a diminuição do poder dos governos), não parece afetar todas as instituições privadas com as quais os movimentos sociais têm conflitos. Não se pode omitir que, na era da globalização, os magnatas tecnológicos mais poderosos estão a oferecer essas inovações "de graça" aos movimentos sociais e a muitos outros usuários.

Quanto ao aumento dos fluxos de informação e das interações que afetam os movimentos sociais, a literatura analisada tem a ver com o conceito de "Sociedade em Rede". Esta expressão (avanzada principalmente por François Lyotard) tem sido utilizado por autores como Castells (2004) e Melucci (1980) quando analisam os Novos Movimentos Sociais no seio das Novas TIC. Especificamente, no âmbito das redes sociais, Melucci (2001) afirma que os novos movimentos sociais se caracterizam por dois fatores: uma negociação constante da identidade coletiva e a sua unificação e fragmentação simultânea.

Os novos movimentos sociais podem ser entendidos como formas reativas de ação coletiva perante um conflito pré-existente. Procuram soluções para dar respostas à falta de avaliação durante o pós-materialismo. Candon (2010) dilata esse argumento e ressalta que as TIC, e especialmente a Internet, produziram um fluxo de conexões e informações que perturbam as estruturas do ativismo e da participação e associação política.

Conclusões

Na literatura científica e académica analisada, para cada texto relacionado com consenso, há cinco sobre consenso e conflito juntos. Isso significa que mesmo que se pense que as interações virtuais aumentam a participação dos cidadãos e a democratização das sociedades, *de acordo com académicos e cientistas, o uso das TIC por parte dos movimentos sociais contribui para os conflitos entre sistemas sociopolíticos e organizações civis.*

Há expectativas positivas quanto à criação de movimentos sociais e conquista dos seus objetivos graças ao uso das TIC, o que conduz à seguinte conclusão:

Existem novas tecnologias que incentivam a troca de conhecimento e as interações sociais entre indivíduos e as suas redes. Essas inovações tecnológicas funcionam



coletivamente em tempo real e bloqueá-las é bastante complexo. Neste contexto, conclui-se que, com recurso às TIC, os movimentos sociais podem ajudar a transferir o poder do Estado para a Sociedade Civil.

De referir que essas dinâmicas consensuais são o resultado de conflitos (geralmente de natureza política) ou podem ter sido a origem das mesmas. De qualquer forma, podem conduzir a uma crise de poder institucional.

Na maioria dos casos, "a participação numa contestação através da Internet" é considerada uma "ação" que pode produzir mudanças sociais. Nesses casos, a diferença entre atos executivos e expressivos é bastante ténue. A diferença entre "fazer" e "o que precisa de ser feito" é muitas vezes confundida.

À luz desta análise, vale a pena referir os limites deste estudo e de qualquer outro baseado na análise da representação. Essas representações podem ser comparáveis às anteriores, expressas ao longo da história das ideias. O presente artigo procurou avaliar as diferenças e equivalências sempre que os resultados do estudo o permitiram. No entanto, não é possível prever as mudanças associadas à utilização das TIC pelos movimentos sociais que ocorrerão no futuro, com base em nada mais do que abordagens prospetivas contidas na literatura científica-académica analisada. Isso seria ultrapassar o nível. No entanto, podemos validar ou refutar uma representação de mudanças sócio-históricas, embora, para atingir esse objetivo, seja preciso esperar o tempo necessário para que essa previsão se verifique. Assim, investigar se os movimentos sociais poderão transferir o poder do Estado para a sociedade civil graças ao uso das TIC é uma possível investigação interessante a conduzir futuramente.

Referências Bibliográficas

- Álvarez, J. T. (2005). *Gestión del poder diluido. La construcción de la sociedad mediática (1989-2004)*. Madrid: Pearson.
- Amat, D., Brieger, P., Ghiotto, L., Llanos, M. y Percovich, M. (2002). La globalización neoliberal y las nuevas redes de resistencia global. *Cuaderno de Trabajo*, 8, pp. 6-37.
- Armstrong, E. A., & M. Bernstein (2008). Culture, power, and institutions: A multi-institutional politics approach to social movements. *Sociological theory*, 26(1), pp. 74-99.
- Arendt, H. (2006, 1st ed. 1969). *Sobre la violencia*, (G. Solana, trad.). Madrid: Alianza.
- Bernete, F. & O. Velarde (2014). Designs for Social Sciences. Study of Globalized Future Scenarios. *International Journal of Humanities and Social Science*. Vol. 4, 11 (1). September, pp.93-108.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. C. (1981) *La reproducción: elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Barcelona: Laia.
- Campbell, T. (2002). *Siete teorías de la sociedad*. Madrid: Catedra.
- Candón, J. (2010). Internet en Movimiento: Nuevos movimientos sociales y nuevos medios en la sociedad de la información. Tese de Doutoramento. Universidad Complutense de Madrid.



Castells, M. (2000a). Toward a Sociology of the Network Society, *Contemporary Sociology*, 29(5) September: pp. 693–699.

Castells, M. (2002a). "Globalización y antiglobalización". In J.E Stiglitz y M. Barlow, *Pánico en la globalización* (pp. 86-87). Bogotá, Colombia: Fica.

Castells, M. (Ed.) (2004). *The Network Society. A Cross-cultural Perspective*. Cheltenham, Northampton, EUA: Edward Elgar.

Castells, M. (2012) *Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age*. Cambridge: Polity Press.

Cavallo, M. (2005). *La comunicazione pubblica tra globalizzazione e nuovi media*. Milão: Franco Angeli.

Chaparro, M. (2004). Mediacentro, la propuesta de comunicación participativa para las ciudades y los barrios de la red EMA RTV. In V.M. Marí Sáez (Coord). *La Red es de todos. Cuando los movimientos sociales se apropian de la red* (pp.137-153). Madrid: Popular.

Cheney, G., S. Ganesh & Zoller, H. (2005). Transforming Resistance, Broadening Our Boundaries: Critical Organizational Communication Meets Globalization from Below. *Communication Monographs*, 72(2), 169-191.

Chomsky, N. (1992). *Ilusiones necesarias: control del pensamiento en las sociedades democráticas*. Madrid: Libertarias/Prodhuvi.

Chomsky, N. (1999, 1st ed. 1989). *Necessary Illusion. Thought Control in Democratic Societies*. Pluto Press: London.

Cornelissen & M.D. Werner (2014). Putting Framing in Perspective: A Review of Framing and Frame Analysis across the Management and Organizational Literature, *The Academy of Management Annals*, 8:1, pp.181-235, [em rede] DOI:10.1080/19416520.2014.875669

Coser, L. A. (1956). *The functions of social conflict*. Londres: Routledge and Kegan Paul.

Curle, A. & M. A. Dugan (1982). Peacemaking: Stages and Sequence*. *Peace & Change*, 8, pp. 19–28.

Curran, J. (2005). *Medios de comunicación y poder en una sociedad democrática*. Barcelona: Hacer.

De Bakk, F.G.A., F. Den Hond, B. King & K. Weber (2013). Social Movements, Civil Society and Corporations: Taking Stock and Looking Ahead, *Organization Studies*, 34 (5-6), pp. 573 – 59.

Del Gizzo, F. y Rozengardt, A. (2005). "La sociedad civil y la sociedad de la información: lo local como eje de convergencia". In S. Finkelievich, *Desarrollo local en la Sociedad de la Información. Municipios e Internet* (pp.73-98). Buenos Aires: La Crujía.

Della Porta, D. & S. Tarrow. (2004). *Transnational Protest and Global Activism*. Lanham, MD: Roman & Littlefield.

Diani, M. (2000). Social movement networks virtual and real. *Information, Communication & Society*, 3(3), pp. 386-401.

Duarte, F. (1998). *Global e local no mundo contemporâneo: integração e conflito em escala global*. Brasil: Moderna.



Echart, E., López, S & Orozco, K. (2005). *Origen, protestas y propuestas del movimiento de antiglobalización*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid: Libros La Catarata.

Enzensberger, H. M. (1971). *Elementos para una teoría de los medios de comunicación*. Barcelona: Anagrama.

Freedman, D. (2014). *The contradictions of Media Power*. London: Bloomsbury.

Fuchs, C. (2008). *Internet and society. Social theory in the Information Age*. Nova Iorque: Routledge.

Fuchs, C. (2015.) *Culture and economy in the age of social media*. Nova Iorque: Routledge.

Fuchs, C. and M. Sandoval. (2015). "The Political Economy of Capitalist and Alternative Social Media". In C. Atton (ed.). *The Routledge Companion to Alternative and Community Media*, ed., (pp.165-175). Londres: Routledge.

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

Gerace, F. (2008). "Participación y comunicación". In A. Gumucio-Dagron y T. Tufte (comp). *Antología de la comunicación para el cambio social. Lecturas históricas y contemporáneas* (pp.127-137) Londres: Consorcio de Comunicación Cambio Social.

Gergen, K. J. (2008) "Mobile communication and the transformation of the democratic process". In J. E. Katz (ed.). *Handbook of mobile communication studies*, pp. 297-310. Cambridge (UK): MIT Press.

Giddens, A. (2000). *Un mundo desbocado: Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.

Gillan, K. (2017). 2010+: The rejuvenation of new social movement theory?, in *Organization*, 24, (2), pp. 271 – 274.

González Seara, L. (1971). *La sociología, aventura dialéctica*. Madrid: Tecnos.

Habermas, J. (1984, 1st ed. 1968). *Ciencia y técnica como "ideología"*. (M. Jiménez Redondo e M. Garrido, trad.). Madrid: Tecnos.

Han, B.C. (2014a). *En el enjambre*. (R. Gabás, trad.). Barcelona: Herder.

Han, B.C. (2014b): Paragraph 8). Why Revolution Is Impossible: On The Seductive Power Of Neoliberalism. Worldcrunch (2014/9/12). Retirado de: <https://www.worldcrunch.com/opinion-analysis/why-revolution-is-impossible-on-the-seductive-power-of-neoliberalism>

Juris, J. S., (2004). "Indymedia: de la contra información a la utopía informacional". In V. M. Marí Sáez (Coord.) *La red es de todos: cuando los movimientos sociales se apropian de la red* (pp.154-177). Madrid: Popular.

Laube, H. (2010). Meaning-(Re) Making, Demand-Making, and Making Change: Feminist Sociologists Inside Academia, in Coy, P. G (Ed.), *Research in Social Movements, Conflicts and Change, Volumen 30*, (pp.4-41). Reino Unido /etc.: Emerald.

Lash, S. (2005). *Crítica de la información*. Buenos Aires, etc.: Amorrortu.



León, O., Burch, S. y Tamayo, E. (2005). *Comunicación en movimiento*. Quito: Agencia Latino Americana de Información.

López, M. (2006). "El arte de llegar al público". In A. Enz, R. Fantin e I. Laharrague (Eds.), *Comunicar para el cambio social* (pp. 51-54). Buenos Aires: La Crujía.

López, S., Roig, G. y Sádaba, I. (2003) Nuevas tecnologías y participación política en tiempos de globalización. *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, 35, pp.5-60.

Marí, V. M. (Coord.) (2004). *La Red es de todos: Cuando los Movimientos Sociales se apropian de la Red*. Madrid: Editorial Popular.

Martín Serrano, M. (1986, 2008). *La producción social de comunicación*. Madrid: Alianza.

Martín Serrano, M. (1994). La comunicación pública y la supervivencia. *Diálogos de la Comunicación* 39, pp. 5-11.

Martín Serrano, M. (2014). La globalización: Un espacio y un tiempo de confrontación entre opciones humanizadoras y deshumanizadoras. *Telos*, 98, pp. 14 – 23.

Mattelart, A. & Mattelart, M. (2000) (Edición original, 1987): Pensar sobre los medios: comunicación y crítica social. Santiago de Chile: LOM.

Mattelart, A. (2002). "Premisas y contenidos ideológicos de la sociedad de la información". In J. Vidal Beneyto (coord.) *La ventana global: ciberespacio, esfera pública mundial y universo mediático* (pp. 65-80). Madrid: Taurus Ediciones.

Mattelart, A, Delcourt, X., Mattelart M. (1984). *¿La cultura contra la democracia?*. Barcelona: Mitre.

McAdam, D. (1988). *Freedom Summer*. Nova Iorque /Oxford: Oxford University Press.

McAdam, D. (2017). Social Movement Theory and the Prospects for Climate Change Activism in the United States. *Annual Review of Political Science*, 20, pp.189–208.

Melucci, A. (1980). The new social movements: A theoretical approach. *Social Science Information* [em linha], 19(2), pp. 199-226.

Melucci, A. (2001), *Vivencia y convivencia: teoría social para una era de la información*, Madrid: Trotta.

Mhlanga, B. & M. Mpofu (2014). "The Virtual Parallax: Imaginations of Mthwakazi Nationalism – Online Discussions and Calls for Self-Determination" (pp.129-146). In Solo, A.M., *Handbook of Research on Political Activism in the Information Age*, IGI Global.

Miller, V. (2011). *Understanding digital culture*. Londres; Tousand Oaks: Sage.

Morozov, E. (2011). *The net delusion. The Dark Side of Internet Freedom*. Nova Iorque: Public Affairs.

Muñoz, B. (2005) *La cultura global: medios de comunicación, cultura e ideología en la sociedad globalizada*. Madrid: Pearson.

Murdock, G. (2006) "Cosmopolitans and Conquistadors: Empires, Nations and Networks". In O. Boyd-Barret (Ed.) *Communications media, globalization, and empire* (pp. 17-32). Eastleigh, RU: John Libbey & Company.

Petrilli, S. y Ponzio, A. (2000). *Il sentire della comunicazione globale (Vol. XIII)*. Roma: Meltemi Editore.



Polletta, F. 2002. *Freedom Is an Endless Meeting: Democracy in American Social Movements*. Chicago: University of Chicago Press.

Ramonet, I. (2000, 1st ed. 1980). *La golosina visual*. Madrid: Debate.

Sádaba, I. & Roig, G. (2004). "Nodo50. Territorio virtual para los movimientos sociales y la acción política". In V. M. Marí Saez (Coord.) *La Red es de todos. Cuando los movimientos sociales se apropian de la red* (pp. 195-234). Madrid: Editorial Popular.

Sampedro, V., Barnhurst, K. y Cordeiro, T. (2003). "La edad de la inocencia. Medios comerciales y jóvenes ciudadanos". In V. Sampedro Blanco (Ed.) *La pantalla de las identidades. Medios de comunicación, políticas y mercados de identidad* (pp. 55-80). Barcelona: Icaria.

Schneiberg, M., & Lounsbury, M. (2017). "Social movements and the dynamics of institutions and organizations". In Royston Greenwood, Christine Oliver, Thomas B. Lawrence, Renate E. Meyer (Eds.) *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (2ª Ed.) (pp.281-310). Los Angeles, etc.: SAGE, pp.281-310.

Sgroi, E. (2004, 1ª reimp.). Città ed esclusione sociale: ripariamo di comunità. In P. Guidicini, G. Pieretti, M. Bergamaschi. *L'urbano, le povertà: quale welfare: possibili strategie di lotta alle povertà urbane* (pp.17-24). Milão: Franco Angeli.

Social Movement Studies, Journal. "Aims and scope". Retirado de: <http://www.tandfonline.com/action/journalInformation?show=aimsScope&journalCode=csms20>

Sreberny, A. (2005). Globalization, Communication, Democratization: Toward Gender Equality. En R. A. Hackett & Y. Zhao. *Democratizing Global Media. One World, Many Struggles* (pp. 245-268). Lanhan (EUA): Rowman and Littlefield Publishers Inc.

Surman, M y Reilly K. (2005). Apropiarse de Internet para el cambio social. Hacia un uso estratégico de las nuevas tecnologías por las organizaciones transnacionales de la sociedad civil, *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, 38.

Tarde, G. (2011, 1st ed. 1890). *Las leyes de la imitación y la sociología* (Vol. 13). (A. García Góngora, trad.). (Edición de Pablo Nocera). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. (Obra original; 1890)

Tilly, C. (2009). *Los movimientos sociales, 1768-2008: Desde sus orígenes a Facebook*. Barcelona: Crítica.

Treré, E. y Cargnelutti, D. (2014). Movimientos sociales, redes sociales y Web 2.0: el caso del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. *Comunicación y sociedad*, 27(1), pp. 183-203.

Valencia, D. G. (2003). "Nuevas y viejas formas de lo público en tiempos de globalización". In J. M. Pereira y M. Villadiego (Eds.) *Comunicación, cultura y globalización* (pp.112-118). Bogotá, Colombia: Centro Editorial Javeriano.

Van Dijk, J. (2012). *The network society*. Sage Publications.

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



Vizer, E. A. (2011). El sujeto móvil de la aldea global. Tendencias en la sociedad mediatizada. *Mediaciones Sociales. Revista de Ciencias Sociales y de la Comunicación*, 8, pp. 21-43.

VV.AA. (2000). *Desafíos de la sociedad de la información en América Latina y Europa. Primer Foro de las Comunicaciones*. Santiago de Chile: Unicom y Ediciones LOM.

Willson, M. (1997). "Community in the abstract: a political and ethical dilemma?". In D. Holmes (Ed.) *Virtual politics: Identity and community in cyberspace* (pp.145-62). London: SAGE in association with Theory, Culture and Society.

Wolton, D. (2002). *Internet ¿y después?* Barcelona: Gedisa.

Zhao, & Hackett, R.A. (Eds.) (2005). *Democratizing Global Media: One World, Many Struggles*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Žižek, S. (2002). *Welcome to the desert of the real! Five essays on September 11 and related dates*. London, New York: Verso.

Žižek, S. (2008). *Violence. Six sideways reflections*. Nova Iorque: Picador.



Notas e Reflexões

COMUNICAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO. DE PROFESSOR A FACILITADOR NOS PROCESSOS DE APRENDIZAGEM E DESCOBERTA¹

Stefania Capogna

s.capogna@unilink.it

Investigadora na Link Campus University (Itália), Professora de Sociologia da Comunicação e de Comunicação Pública e Organizacional; Professora no Departamento de Ciências da Educação da Universidade de Roma Três. As suas áreas de investigação incluem pesquisa sobre políticas públicas, no que diz respeito à educação, e Aprendizagem ao Longo da Vida em relação às tecnologias digitais. Entre suas publicações mais recentes destacam-se: *School, University, E-learning: sociological analysis*, Armando, Roma, 2014; *E-learning quality standards. The case study of an online University* (com Albert Sangrà), in *Democratic School*, 3/2016; *Schools 2.0: experiences and expertise. Digital teachers wanted*, in *JISE*, 2016, V. 8: 2.

Comunicação para a Educação

A forma como os professores gerem as suas interações (ambiente, metodologia, incentivo, respeito, confiança, etc.) produz diferentes tipos de modelos de aprendizagem e comportamento. Sempre houve uma interdependência estreita entre comunicação e educação, pois o ato de educar é, antes de mais, um ato relacional e comunicacional. Por este motivo, o presente ensaio centra-se nas competências emergentes que podem descrever **um facilitador do processo de aprendizagem e de descoberta**.

Comunicar significa educar

A investigação pedagógica didática mostra-nos que a forma como os professores gerem as suas interações (ambiente, metodologia, incentivo, respeito, confiança, processo de descoberta dos alunos, etc.) produz diferentes tipos de modelos de aprendizagem e comportamento. Por esse motivo, precisamos de nos concentrar na forma através da qual podemos analisar a relevância das competências comunicacionais, sociais e de

¹ A tradução desta nota 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.



liderança e abordagem metodológica. A questão é: *que tipo de competências comunicacionais utilizadas pelos educadores podem favorecer o processo de aprendizagem e de descoberta?* As atividades didáticas e a aprendizagem colaborativa baseiam-se na comunicação verbal, acompanhada de uma intensa comunicação não-verbal e gestão do espaço proxémico. Por esta razão, considera-se a observação do que acontece na "caixa negra" da sala de aula uma investigação de comunicação. Através da comunicação, podemos observar características específicas de interação em contextos de aprendizagem: a assimetria do relacionamento; as rotinas específicas que regem as interações entre professores e alunos (a lição, a transação, a compensação, a explicação, a pergunta, a avaliação, a resposta, etc.); e as peculiaridades assumidas pelo currículo oculto na interação entre professor e alunos. Num ambiente educativo, podemos distinguir três tipos diferentes de interações: aprendentes-aprendentes; aprendentes-conteúdos e recursos ou experiências; aprendentes-educadores. Assim, quando consideramos fatores de risco associados à interação, temos que analisar os tipos de qualidade e quantidade: tipos de interações, domínios de interações (cognitivos, afetivos), frequência das interações, interações específicas do género, interações culturais específicas; mas igualmente a interação colaborativa típica de uma *comunidade de prática*; e a dimensão emocional da aprendizagem relativamente aos aspetos psicodinâmicos ou afetivos que podem favorecer ou impedir a aprendizagem. Por estas razões, refletiremos sobre os elementos capazes de favorecer um processo de aprendizagem positivo, analisando a correlação entre comunicação e educação.

A investigação social sobre a observação das interações na sala de aula pode adotar perspetivas distintas. A primeira é a *abordagem sociolinguística*, que estuda o uso da linguagem em diferentes contextos de aprendizagem. A segunda é a *abordagem etnográfica*, que examina o que acontece na sala de aula diariamente, prestando atenção ao processo de construção do conhecimento. A terceira é a abordagem *psicossocial*, que investiga o modo de comportamento e os estilos de comunicação na sala de aula, através da observação do ambiente na sala de aula. Estas são questões que tentamos explorar, de forma breve, nas próximas linhas, sublinhando a sua relevância nos processos de aprendizagem e descoberta e assim observar a relevância das competências comunicacionais dos professores. As *competências comunicacionais* incluem muitas competências necessárias aos oradores para uma comunicação efetiva e um evento falado apropriado, como a *competência linguística*, que é a capacidade de compreender e produzir formas corretas em termos fonológicos, morfossintáticos e lexicais; a *competência metalinguística*, que se refere à capacidade de refletir um fenómeno linguístico; a *competência sociolinguística*, referente à escolha de formas e registros linguísticos, que devem ser adequados ao contexto sociocultural do evento comunicacional em causa em termos do *status* e do papel de todos os participantes; a *competência estratégica* ou a capacidade de usar o idioma para atingir os objetivos da comunicação; as *competências textuais e discursivas* para compreender a produção, identificação e classificação de textos, géneros comunicacionais e sequências discursivas; a *competência paralinguística* referente aos itens ocultos, ou seja, entonação, pausas, timbre, velocidade e volume do discurso; as *competências extralinguísticas*, comumente definidas como a capacidade de usar códigos não-verbais de forma adequada e eficaz, juntamente com o idioma, ou em vez do idioma, e as diferentes competências que lhe são inerentes (competência cinésica, proxémica e vestémica); a capacidade de reconhecer e usar *várias ferramentas de comunicação*; a *competência cultural* relativamente às normas socioculturais, valores, costumes, os comportamentos de todos



os participantes e *competências interculturais*, que destacam a variabilidade cultural e a necessidade de respeitar as diferentes heranças simbólicas num contexto global que inclui também a aprendizagem em linha². Nas interações em linha, vários desses elementos mudam profundamente, tais como as *competências paralinguísticas e extralinguísticas*. Podemos aqui apontar sete elementos que influenciam a comunicação efetiva: emissor, recetor, cooperação, quantidade, qualidade, relação e modo (Grice, 1975). Também com base neste elemento, podemos distinguir diferentes estilos de comunicação, que é sempre um instrumento para construir uma interação intencional que vá ao encontro dos outros e crie significado e aprendizagem, regras comuns e um sentido de comunidade. Por essa razão, para nos tornarmos facilitadores dos processos de aprendizagem e descoberta, tanto presencialmente como em linha, temos que melhorar as nossas competências comunicacionais, mas também as nossas competências sociais, inteligência emocional (que é relevante para um estilo de comunicação assertiva) e competências metodológicas. Para se ser um bom comunicador requer uma elevada capacidade de autoconsciência. Os estudos de psicologia social podem ser muito úteis na aquisição de competências sociais para observar o espaço no qual a relação didática se desenvolve. Podemos considerar quatro tipos de competências sociais: *competências de comunicação interpessoal* (relacionadas com a capacidade de *gerir uma mensagem* tendo em conta os diferentes níveis de *comunicação interpessoal*); *competências de liderança* (a soma das competências individuais que permitem aos indivíduos *gerir um grupo*); *resolução de problemas e configuração de problemas* (a soma das competências individuais que permitem definir um problema e entender uma situação); *gestão positiva e construtiva do conflito e tomada de decisão*. Continuando com essa reflexão, podemos considerar que *tipo de competências sociais e de liderança* devem caracterizar um bom comunicador. Os estudos emocionais (Ashkanasy, Humphrey, 2011) ilustram que podemos observar a emoção em cinco níveis distintos: dentro da pessoa; entre pessoas, a nível interpessoal; entre grupos e equipas, e a nível de organização. No nosso caso, consideramos a emoção dentro de grupos e equipas em relação às seguintes questões: liderança (influência direta e contágio emocional); afetos do grupo (troca afetiva entre membros da equipa e inteligência emocional do grupo) e comportamento e desempenho do grupo. Por esse motivo, o conceito de *inteligência emocional* torna-se relevante. Goleman (2011) identificou quatro dimensões importantes no estudo deste conceito: **autoconsciência; autogestão; consciência social e gestão das relações**. Podemos reconhecer duas formas diferentes através das quais as emoções positivas e negativas influenciam o ciclo de aprendizagem. Na primeira, o ciclo de emoções positivas (que se desenvolve a partir da ansiedade através da incerteza, aceitação do risco e luta), leva a pessoa, através da sua intuição, a promover o processo de aprendizagem e descoberta; enquanto, na segunda, o ciclo de emoções negativas surge da ansiedade (como os de escape ou luta; recusa ou evasão, defesa ou resistência), levando o aluno a aceitar a prevenção da sua ignorância (Illeris, 2003). Os alunos avançam através da "espiral emocional" (Kort, et al. 2001), ciclo após ciclo, tornando-se mais competentes e adquirindo maior domínio do conhecimento. É uma viagem através da aprendizagem e capacitação. Em cada etapa, o professor tem que combinar diferentes conjuntos de competências de comunicação e metodologias para acompanhar os alunos através da sua descoberta. Neste sentido, um professor deve assemelhar-se mais a um

² Com o desenvolvimento das TIC, temos que considerar também as questões do grau de instrução relativamente aos meios de comunicação, alfabetização digital e competências audiovisuais.



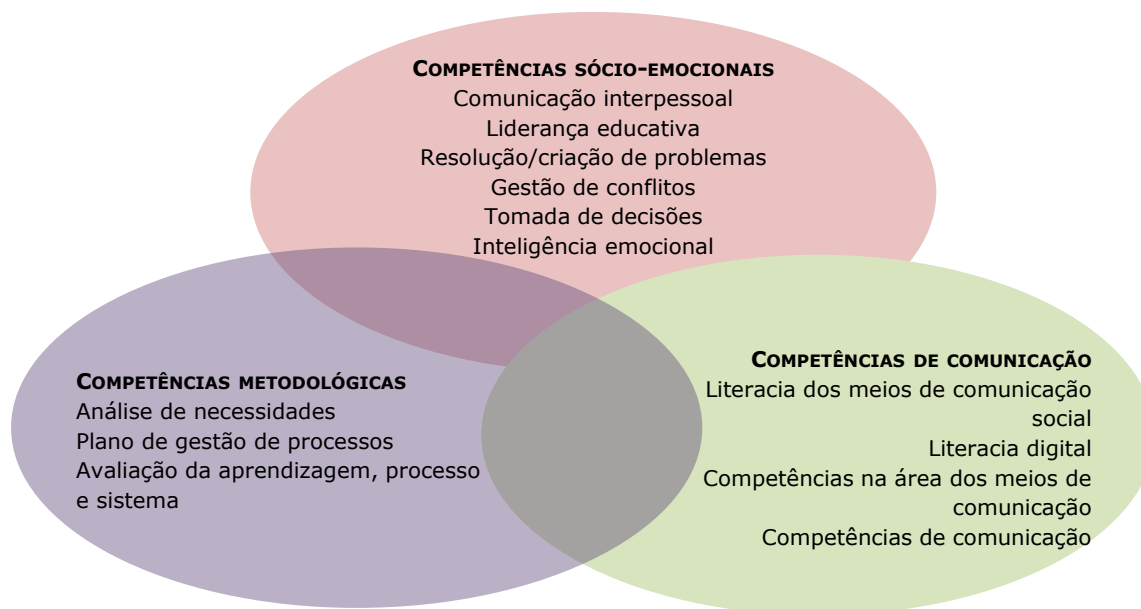
facilitador do que a um especialista em conteúdos tanto presencialmente como no processo de educação em linha, onde é impossível imaginar um sistema de conhecimento próximo detido pelos professores. Pensar nas competências essenciais dos professores na era digital significa identificar o processo através do qual as tecnologias podem ser incluídas nas práticas de ensino.

Puentedura criou o modelo SAMR, que identifica quatro estádios de crescente complexidade, que correspondem a diferentes métodos e competências estratégicas. O primeiro caracteriza-se pela *substituição*, que consiste na exploração das capacidades das TIC juntamente com os meios de comunicação tradicionais. Esta fase de descoberta visa apoiar o processo de *brainstorming*, útil tanto para estimular o pensamento criativo, lateral e divergente como para acompanhar os alunos na exploração de novas conexões, hipóteses e questões de investigação. Nesta fase, em primeiro lugar, o professor deve agir como *coach*, encorajando os recursos potenciais latentes e inexplorados dos estudantes, apoiando a sua motivação e participação; encorajando o processo de construção da equipa, sustentando e orientando o processo de construção do percurso do conhecimento que se inicia. A segunda é a *fase de alargamento*, onde, através da variedade de meios de comunicação que as TIC proporcionam, os alunos podem expandir as suas bases de conhecimento e oportunidades graças ao uso consciente dos recursos educativos de livre acesso, tais como documentos e fontes oficiais, revistas, bases de dados etc. Nesta fase, os estudantes têm que analisar o tema e o problema escolhido. O professor deve liderar o grupo na identificação e seleção de fontes para analisar e investigar o tema de forma a desenvolver ideias significativas. O professor deve atuar como um facilitador, de forma a garantir o apoio motivacional adequado, e orientar o processo em termos de recursos e gestão do grupo, fluxos e volume de trabalho. A terceira é a fase de *experimentação*, na qual os alunos desenvolvem novos conteúdos ou produtos do conhecimento, mesmo de forma colaborativa. Nesta fase, o professor deve orientar os alunos na organização lógica e coerente do seu conhecimento, apoiando um processo argumentativo sólido através do teste de hipóteses e questões de investigação que orientam o seu trabalho. Aqui, o professor deve orientar os alunos na organização dos seus conhecimentos de forma lógica e coerente, apoiando um processo argumentativo sólido através do teste de hipóteses e questões de investigação que orientam os seus trabalhos. Nesta fase, é importante prestar atenção às tarefas e objetivos para permitir medidas de monitorização e avaliação, não apenas relativamente aos resultados da aprendizagem, mas também no que diz respeito ao processo de aprendizagem, para garantir um redesenho adequado das atividades educativas. O último estágio consiste no *desenvolvimento* de novas ferramentas, projetos e produtos de conhecimento através da escolha das tecnologias multimédia mais adequadas ao objetivo do conhecimento e ao alvo identificados, pois cada meio de comunicação possui o seu código de comunicação próprio e distinto. Esta última fase caracteriza-se pela reflexão crítica da experiência adquirida e pela sua sistematização dentro de sistemas de conhecimento mais amplos. Portanto, o professor deve conduzir o processo de meta-avaliação, aperfeiçoamento e disseminação, com o objetivo de partilhar os resultados alcançados e ajudar os alunos a reconhecer (e apropriar-se de) os progressos alcançados. Com base nessas reflexões, podemos dizer que cada etapa corresponde um estilo diferente, que podemos chamar "situacional". Um estilo que deve ser capaz de atuar em competências diferentes relativamente ao objetivo de aprendizagem que temos que liderar com recurso às novas tecnologias. São estilos que podemos sintetizar da seguinte maneira: o estilo motivacional na fase inicial; o estilo de direção na fase de investigação;



o estilo de apoio na fase experimental e um *feedback* construtivo na fase de sistematização.

Figura. 1 Ensino das competências básicas



2. Conclusões

Tudo isso requer uma alteração radical do cenário educativo tradicional. Educar na era digital exige um novo pacto educativo entre escolas, sociedade, famílias e alunos. Assistimos à desintegração das relações educativas que estão a mudar a associação de poder entre professor e aluno, dentro de uma aula que parece cada vez mais "líquida" porque perde os limites habituais do espaço e do tempo. Concluindo, de forma a promover os processos de aprendizagem e descoberta dos nossos alunos, precisamos de assegurar uma formação que permita que os professores melhorem as competências técnicas adequadas (competências socio-emocionais, de comunicação e metodológicas), para que possam tornar-se facilitadores. Esta reflexão revela que as relações interpessoais eficientes entre os membros do grupo induzem uma colaboração adequada, orientada para um bom clima grupal e capaz de estimular a responsabilidade individual. A qualidade das interações e da comunicação assegura a qualidade do processo ensino-aprendizagem. Geralmente, dizemos que a comunicação assenta em três canais de perceção (visual, auditiva, cinestésico), esquecendo que existe o canal emocional, que constrói uma ponte entre nós e os outros. Baseia-se na linguagem universal das emoções que a ciência explica através dos "neurónios espelho". Se a comunicação significa educar, a educação em comunicação também envolve educar o reconhecimento das emoções e da herança simbólica que se confronta com o encontro intercultural com os outros e o respeito pelos mesmos.



Referências bibliográficas

Ashkanasy NM, Humhrey RH (2011). *Current Emotion Research in Organizational Behavior, Emotion Review*, Vol. 3, Nº.2, (abril de 2011), pp. 214-224.

Capogna S. (2015), *Learning in the 21st century: the digital challenge for teachers*, Qtimes 3/2015.

Goleman D. (2011), *The Brain and Emotional Intelligence: New Insights*, More Than Sound. LLC.

Grice H. P. (1975), *Logic and conversation*. In P. Cole, & J. Morgan (Eds.), *Syntax and semantics* (pp. 41-58). Nova Iorque: Academic Press.

Illeris K. (2003), *Three Dimensions of Learning: Contemporary learning theory in the tension field between the cognitive, the emotional and the social*. 272 páginas. Livro brochado. Malabar, Florida: Krieger.

Kort B., Reilly R., Picard RW (2001), *An Affective Model of Interplay between Emotions and Learning: Reengineering Educational Pedagogy-Building a Learning Companion, The Community for technology Leaders*, Madison, WI, EUA, 6 de agosto de 2001 a 8 de agosto de 2001.

Como citar esta Nota

Capogna, Stefania (2017). "Comunicação para a educação. De professor a facilitador nos processos de aprendizagem e descoberta". Notas e Reflexões, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 8, N.º 2, Novembro 2017-Abril 2018. Consultado [online] em data da última consulta, DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.8.2.01>