

Articles

Giuseppe Ammendola – *Algumas tendências e perspectivas sobre globalização, crescimento económico, igualdade e desenvolvimento* (1-48)

Korinna Horta – *Duas décadas após a Cimeira do Rio: quo vadis desenvolvimento sustentável?* (49-65)

José Manuel Freire Nogueira – *Europa - a geopolítica da desunião* (66-83)

Carlos Branco – *As Organizações não Governamentais na mediação de conflitos intra-estaduais violentos: o confronto entre a teoria e a prática no processo de paz moçambicano* (84-103)

Alexandre Carriço – *A AVIC e o programa de investigação e desenvolvimento do J-20* (104-118)

Mateus Kowalsky – *O Tribunal Penal Internacional. Reflexões para um teste de resistência aos seus fundamentos* (119-134)

Notes and Reflections

Nancy Elena Ferreira Gomes – *BRICS: Brasil, potência emergente* (135-140)

Hermínio Esteves – *A Cooperação Europa/África* (141-143)

Cristina Crisóstomo – *A Tutela da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. O papel do Tribunal de Justiça da União Europeia* (144-159)

Critical Reviews

Kagawa, Fumiyo et Selby, David (ed) (2011). *Education and Climate Change. Living and learning in interesting times*. New York: Routledge: 259 pp - por Brígida Rocha Brito (160-164)

ALGUMAS TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS SOBRE GLOBALIZAÇÃO, CRESCIMENTO ECONÓMICO, IGUALDADE E DESENVOLVIMENTO

Giuseppe Ammendola

email : ga17@nyu.edu

Doutorado em Itália e nos Estados Unidos como bolseiro Fullbright. É consultor internacional multilingue e orador. Escreve sobre finanças internacionais, comércio, gestão estratégica e governação. É professor de cursos de pós-graduação na Universidade de Nova Iorque e professor convidado em várias escolas de estudos pós-graduados em Itália. É editor e principal autor do livro: "The European Union: Multidisciplinary Views" e de «From Creditor to Debtor: the US Pursuit of Foreign Capital and country analysis "Italy"» in Michael Curtis (ed.) *Western European Politics and Government*. É consultor nas áreas de gestão estratégica, marketing, avaliação de planos de negócio e da escrita. Fez centenas de comunicações em várias línguas para decisores de empresas, governos e instituições sem fins lucrativos, assim como para o público em geral em todo o mundo sobre muitos aspectos da economia global. É Professor Convidado em Economia Internacional na Cátedra Joseph Schumpeter na Universidade Autónoma de Lisboa.

Resumo

A economia mundial está hoje mais complexa do que nunca. Este artigo analisa alguns dos enquadramentos utilizados na descrição, análise e previsão nas áreas do crescimento económico, igualdade e desenvolvimento, ao mesmo tempo que destaca algumas tendências importantes actuais e do passado. A escolha dos enquadramentos e das tendências representa claramente uma opção do autor, necessariamente breve e subjectiva, baseada na percepção da sua "utilidade" para a tomada de decisões públicas e privadas.

Este artigo começa por examinar o impacto do crescimento económico na classificação das economias mundiais. Em seguida, procede-se à análise das formas como as economias dos países podem ser encaradas no que respeita à facilidade com que fazem negócios, sua adaptabilidade à abertura e mudança, e tipos de capitalismo adoptados. Na segunda parte, a análise é direccionada para os problemas da desigualdade económica no seio e entre os vários países do mundo e respectivos cidadãos. Na terceira secção, a análise recai sobre o desenvolvimento, dando início a uma breve discussão sobre as vantagens de ir além do PIB, levando em consideração o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como forma de medir outras formas de progresso, tais como a educação e a saúde. Em seguida, é traçada a evolução da economia do desenvolvimento e da assessoria prestada aos decisores políticos dos países em desenvolvimento, analisando igualmente o papel desempenhado pelas instituições nesses países e a controvérsia em torno da ajuda externa. O artigo termina com uma análise sucinta de outras dimensões do desenvolvimento humano, tais como a capacitação e a sustentabilidade.

O cenário emergente evidencia um mundo em que, de uma forma articulada, os decisores têm de recorrer a uma pluralidade de conhecimentos para compreender as realidades com as quais se confrontam, conceber e implementar boas políticas. Ao fazê-lo, têm de enfrentar os desafios inerentes à impossibilidade de tomar decisões apropriadas de forma sequencial, vendo-se frequentemente forçados a tomar decisões de segunda escolha e a utilizar, de forma inteligente, as lições aprendidas a partir de países com contextos e restrições geográficas, políticas, económicas, sociais, legais, tecnológicas e culturais muito diferentes.

Palavras-chave

Globalização; Crescimento Económico; Igualdade; Desenvolvimento; Tomada de Decisões

Como citar este artigo

Ammendola, Giuseppe (2011). "Algumas tendências e perspectivas sobre Globalização, Crescimento Económico, Igualdade e Desenvolvimento". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 2, N.º 2, Outono 2011. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol2_n2_art1

Artigo recebido em Setembro 2011 e aceite para publicação em Setembro 2011



ALGUMAS TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS SOBRE GLOBALIZAÇÃO, CRESCIMENTO ECONÓMICO, IGUALDADE E DESENVOLVIMENTO

Giuseppe Ammendola

Introdução: desafios analíticos

No início da segunda década do século XXI, a economia mundial apresenta características muito complexas, exibindo inúmeras tendências e colocando muitos desafios aos decisores dos sectores público e privado. Além disso, abundam as perspectivas e enquadramentos provenientes de várias disciplinas que têm por objectivo descrever, analisar e prever a economia global ou aspectos específicos da mesma, que se podem sobrepor, fazendo-o frequentemente. Em muitas ocasiões, acresce o facto de que em inúmeras variáveis que os analistas têm que analisar tanto as causas como os efeitos são as mais difíceis de distinguir, senão mesmo impossíveis.

São muitos os factores que estão na base desta complexidade. Seguramente, o incremento do número de Estados-Nação, reflectido no aumento do número de Estados com assento nas Nações Unidas, que de 51 em 1945, passou para 99 em 1960, atingindo os 154 em 1980, situando-se actualmente em 193, tem amplificado a magnitude dos problemas de compilação de informação e de análise das questões. Um número maior de países significa, entre outras coisas, que há uma maior dificuldade em avaliar a qualidade da informação apresentada junto de instituições internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o que faz com que seja mais difícil estabelecer comparações e contrastes. Além disso, a mudança de países como a China e a Índia, assim como os do antigo bloco soviético, para políticas de mercado livre, ou mais livre, fez aumentar consideravelmente o nível das suas actividades económicas internas, assim como o seu papel económico e a interacção com o resto do mundo. Por outro lado, um aumento dos níveis de interacção entre todos os países tem sido possível e encorajado graças aos enormes avanços tecnológicos nas comunicações e transportes. Portanto, pode facilmente defender-se que os bens, capitais e pessoas nunca foram tão móveis como actualmente, o que faz com que seja muito mais difícil seguir-lhes os movimentos. Da mesma forma, o número de cientistas no mundo, que são uma espécie de procuração para medir o fluxo de ideias e perspectivas de desenvolvimento de produtos, nunca foi tão elevado como agora.

Dado que as economias mundiais estão, neste momento, mais integradas e interdependentes do que nunca, e que esta interacção exhibe uma complexidade cada vez maior, torna-se importante tentarmos organizar as nossas ideias em relação às mesmas. No presente artigo, procuraremos examinar a forma como alguns conceitos chave e tendências associadas ao crescimento económico, igualdade e desenvolvimento – discutidos por esta ordem – podem contribuir para a nossa compreensão da economia mundial. A selecção dos enquadramentos é claramente subjectiva, necessariamente limitada na sua abrangência (afinal de contas, trata-se de uma



opção), e com base na percepção da sua utilidade para os decisores públicos e privados¹.

Crescimento Económico

Sobre o PIB e o crescimento

No início de 2011, era já claro que as taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) das economias mais desenvolvidas eram definitivamente menores do que as de muitos países em desenvolvimento e com economias de transição. Isto está de acordo com uma tendência observada durante os anos que precederam a Grande Recessão de 2007-2009 e da qual a economia mundial está actualmente a emergir².

Mais especificamente, no início do novo milénio, a participação dos países ricos no PIB mundial com base na paridade de poder de compra (PPC) era de dois terços, enquanto que em 2010 esta percentagem tinha descido para cerca de metade, com muitos a preverem a sua queda para os 40% nos próximos dez anos³. Um historiador económico recordaria que isto indica sobretudo que os mercados emergentes estão a “aproximar-se a passos largos”⁴. Afinal de contas, nos 18 séculos que precederam o ano de 1820, estas economias representavam cerca de 80% do PIB mundial⁵.

Desde 1820, a partir do início da revolução industrial até à onda de globalização que está associada à era do padrão-ouro entre 1870 e 1914, e até às várias décadas que se seguiram à reconstrução após a segunda Guerra Mundial, a Europa (assim como o relativamente lento número crescente daquilo a que chamamos países desenvolvidos, incluindo, naturalmente, os Estados Unidos da América), apresentaram taxas de crescimento muito maiores do que as dos países em desenvolvimento. Esta notória supremacia económica, entre outros factores, conduziu a uma mudança marcante na forma de pensar, levando as economias emergentes a adoptar uma orientação de livre mercado conhecido por Consenso de Washington⁶.

O dinamismo recente exibido pelos mercados emergentes tem-se traduzido por uma série de números, dos quais apresentamos alguns exemplos. Em primeiro lugar, do aumento de 30% no número de desempregados em todo o mundo desde 2007 até aos actuais 210 milhões previstos, só um quarto foi contabilizado pelos mercados emergentes, com os restantes 75% a serem reclamados pelas economias avançadas (FMI, 2010: 4).

Em segundo lugar, depois de se ter tornado a segunda maior economia mundial e afirmado ter construído o computador mais rápido do mundo, a China deverá tornar-se,

¹ Dada a influência profunda que as duas categorias de decisores exercem uma sobre a outra através dos vários canais, considero que as suas necessidades de análise e de informação são bastante semelhantes. Isto aplica-se sobretudo no caso das tendências e enquadramentos abordados neste artigo, devido ao seu amplo contexto.

² A Comissão de Ciclos de Negócios (*The Business Cycle Committee*) da Agência Nacional de Investigação Económica (*National Bureau of Economic Research*) considera que a recessão nos Estados Unidos teve início em Dezembro de 2007 e terminou em Junho de 2009. Veja-se o website do NBER: www.nber.org

³ *The Economist* (2010). As comparações do PIB entre países tornam-se complicadas pelas diferenças entre as estimativas efectuadas em termos de valores nominais e as feitas numa base de PPC, que tem por objectivo medir e comparar os poderes de compra de vários países.

⁴ Agtmael, Antoine (2007) é considerado o criador da expressão “mercados emergentes”.

⁵ *The Economist* (2006), reflectindo os trabalhos de Angus Maddison.

⁶ Criado como um conjunto de receitas a aplicar nos países da América Latina, estes princípios rapidamente se estenderam ao resto do mundo em desenvolvimento.



em 2011, o maior fabricante do planeta, ultrapassando os Estados Unidos (Franklin, 2010; Hille, 2010). Em terceiro lugar, muitos observadores prevêem que em breve, as taxas de crescimento da Índia igualarão (ou mesmo superarão) os valores impressionantes alcançados pela China. Em quarto lugar, prevê-se que, na próxima década, cerca de 700 milhões de pessoas dos mercados emergentes ingressarão na classe média, para grande alegria dos executivos de *marketing* de todo o mundo⁷. Por último, o número de indivíduos com elevado rendimento líquido individual (HNWIs) na zona da Ásia Pacífico atingiu os 3.3 milhões, ultrapassando pela primeira vez os europeus (3.1 milhões)⁸.

Mercados emergentes

Não faltam tipologias para classificar as economias mundiais recorrendo ao seu crescimento económico, realizado ou potencial. Já todos lemos sobre “o ocidente e o resto”, ou expressões criadas anteriormente, tais como “a divisão Norte-Sul”, países desenvolvidos *versus* os menos desenvolvidos (ou em desenvolvimento), ou mercados emergentes, ou do primeiro, segundo ou terceiro mundo. Prevejo que a sintonia fina deste tipo de classificações, com todas as suas implicações, constitua uma área de debate interessante nos próximos meses e anos.

Em primeiro lugar, realizar-se-á um número cada vez maior de debates em torno do rótulo “mercados emergentes”. Na primeira linha temos os países BRIC, ou seja, o Brasil, a Rússia, a Índia, e a China. Esta sigla, originalmente criada por Goldman Sachs, tem recentemente vindo a ser posta em causa. Alguns vão ao ponto de sugerir que a Rússia deveria sair do grupo (devido aos seus problemas demográficos e de corrupção) para admitir, por exemplo, a Indonésia, por ser um país cujas instituições sociais e políticas estão a melhorar, e que conta com empresas inovadoras, rectidão fiscal e um crescimento de 6% em 2010 (Farzad, 2010; Wooldridge, 2010). Para além dos BRIC, ou BRIIC, se incluirmos a Indonésia, podemos traçar uma distinção entre os mercados emergentes do tipo “esquecido” e que “podem rivalizar com os BRIC em termos de prosperidade” e os mercados de “fronteira que apenas começam a sair das suas crisálidas” (Wooldridge, 2010: 131).

Nesta tipologia, exemplos de países “esquecidos” incluem a África do Sul, o Botswana, e as Ilhas Maurícias na África sub-equatorial, e, a norte, o Egipto, Marrocos, Tunísia, e a Líbia, todos países com acesso ao grande veículo de oportunidades que é o Mediterrâneo, uma vantagem que se estende igualmente à Turquia, que se propaga geograficamente e culturalmente entre dois mundos diferentes⁹. A Arábia Saudita poderá eventualmente ser incluída neste grupo, o mesmo acontecendo com o México, especialmente se os problemas de criminalidade deste último forem controlados. Por outro lado, “os mercados de fronteira” caracterizam-se por serem “mais pobres e

⁷ Wooldridge (2010: 131). Sobre as limitações associadas ao conceito de classe média, veja-se, no entanto, Milanovic (2011: 171ff.)

⁸ A América do Norte, com 3.4 milhões, está apenas ligeiramente à frente. A definição de HNWI aplica-se aos indivíduos que têm activos para investimento de 1 milhão de dólares americanos ou mais. Veja-se Capgemini e Merrill Lynch World Wealth Report (Relatório sobre a Riqueza Mundial) (2011). Na Lista da Forbes, que também enumera o número crescente de indivíduos ricos provenientes dos mercados emergentes, veja-se, por exemplo, Rapoport (2011).

⁹ Não existem grandes dúvidas de que os acontecimentos que se têm vindo a registar no Norte de África desde Dezembro de 2010 demonstraram que os riscos associados aos países na região poderão, no geral, ter sido subestimados.



arriscados que os “esquecidos” (Wooldridge, 2010: 132). Neste grupo poderemos igualmente incluir países como o Sri Lanka, Bangladesh e Paquistão na Ásia, e o Quênia, Nigéria e Ruanda em África (*ibidem*).

Não há dúvida que os investidores estrangeiros enfrentam riscos substanciais nestes “mercados de fronteira”. As opiniões também podem mudar muito rapidamente. Considerava-se que o Vietname estava extremamente bem posicionado para tirar à China uma quantidade apreciável de empregos de *outsourcing* devido ao seu jovem mercado de trabalho e aos elevados níveis de alfabetização (Wooldridge, 2010: 132). Contudo, o incumprimento recente de um empréstimo bancário no valor de US \$600 milhões por parte da sua maior empresa de construção naval estatal levou muitos a prestarem uma atenção redobrada aos problemas orçamentais, bancários, de moeda, e de transparência em geral do país (Nguyen, 2010; *The Economist*, 2011a).

Um Mundo a quatro velocidades

Outra categorização muito interessante, e que vale a pena monitorizar na sua evolução, é a recentemente proposta da OCDE utilizando como base o quadro de análise inicialmente apresentado por James Wolfensohn, ex-presidente do Banco Mundial, que introduziu o conceito “Um Mundo a Quatro Velocidades”. (Wolfensohn, 2007; OECD, 2010: 32ff.) Nesta tipologia, o topo é ocupado pelo grupo de países “ricos”, onde se incluem os Estados Unidos e a maioria dos países europeus, que nos últimos 50 anos têm mantido uma liderança firme na economia mundial. O que é mais notável é que, contendo apenas 20% da população do globo, estes países representam cerca de 70-80% do rendimento mundial¹⁰. Na opinião de Wolfensohn, estes países continuarão a aumentar os seus níveis de vida, enquanto o seu “predomínio económico” é posto em causa pela segunda categoria de países (Wolfensohn, 2007). Na minha opinião, nada simboliza melhor a erosão do poder económico do “grupo dos ricos” que a crescente importância do Grupo dos Vinte (G-20), apesar das dúvidas acerca da disposição e capacidade dos recém-chegados em acatar o fardo que advém da liderança e governança global, o que faz com que muitos questionem a sua eficácia presente e futura (Castañeda, 2010; Bremmer e Roubini, 2011).

O segundo nível, a que a OCDE chama “mercados convergentes”, é constituído por um grupo de nações com rendimentos baixos e médios que têm vindo a registar taxas de crescimento elevadas de forma consistente, de uma forma geral duas vezes mais do que o grupo de países com rendimentos elevados. Neste grupo, que geralmente soube tomar partido do processo de globalização, inscrevem-se, claramente, a Índia e a China. O terceiro patamar caracteriza-se por taxas de crescimento mais lentas (mas mais altas do que as registadas no grupo dos ricos). Apesar de, em geral, não receberem ajuda internacional, a OCDE rotula-os de “países em dificuldade”, igualmente devido às suas taxas de crescimento irregulares. O quarto grupo de países, na sua maioria localizados na África Subsaariana, caracteriza-se pela estagnação ou mesmo queda dos seus rendimentos, sendo mais vulneráveis aos caprichos da globalização, como as alterações climáticas e os preços mais elevados dos bens. A OCDE chama-lhes “pobres” e, com uma população total a raiar um bilião, constituem

¹⁰ OECD (2010: 32). Creio que é uma estimativa que tem que ser encarada como uma referência a números nominais e não ao PPC.



um fardo e um desafio para o resto do mundo¹¹. Tendem a ser países onde a tarefa de atingir os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) vai ser mais árdua¹².

A OCDE sublinha que esta classificação a quatro tem grande valor histórico, pois centra-se na evolução dos países entre a década de 90 e a de 2000, não apresentando avaliações de perspectivas ou potencialidades de um determinado país (OECD, 2010: 32). Contudo, a OCDE tentou estabelecer uma diferença entre as quatro categorias de países (ricos, convergentes, em dificuldades, e pobres) em termos da sua integração na economia global, recorrendo a um índice desenvolvido por Dreher (2006). Este índice "resume" as várias dimensões da integração: a *económica*, que mede a globalização económica a longo prazo em termos de fluxos de bens, capitais e serviços¹³; a *política*, que se caracteriza pela disseminação de políticas governamentais; e a *social*, expressa através da propagação de ideias, informação e pessoas" (OECD, 2010: 38, a ênfase é minha).

Assim, a OCDE (*ibidem*) observa que o estudo de Dreher, que analisou 123 países entre 1970 e 2000, aponta para a conclusão que, em média, os países que atingiram níveis de globalização mais elevados alcançaram taxas de crescimento maiores: ou seja, "a globalização é boa para o crescimento" (Dreher, 2006: 1105). Ao aplicar a sua metodologia ao mundo a quatro velocidades e usando dados de 2000-2007, a OCDE afirma que os países ricos decididamente têm uma pontuação superior à dos pobres em termos do índice geral e do sub-índice económico. Por outro lado, as diferenças entre os países convergentes e os que se encontram em dificuldades são menos claras e até mesmo contraditórias no que diz respeito aos sub-índices político e económico, especialmente se acrescentarmos os países pobres a esta mistura.

Um exemplo ilustra a complexidade e a incerteza desta importante linha de investigação. Entre 1990 e 2000, a participação do comércio no PIB dos países da África Subsariana cresceu de 51% para 65%. Contudo, no mesmo período, a sua quota de produção total diminuiu em um quarto (OECD, 2010: 39). No conjunto, a OCDE conclui que os países convergentes parecem ter enfrentado os desafios da sua integração na economia mundial melhor do que os países em dificuldades ou pobres¹⁴.

Dissociação

Uma questão que está intimamente ligada à das taxas de crescimento e da globalização é a do "*decoupling*" (dissociação). Deixando de lado o velho e gasto ditado "Quando os Estados Unidos se constipam, o resto do mundo fica com pneumonia" os adeptos da dissociação acreditam que os mercados emergentes estão destinados a tornarem-se cada vez menos dependentes das fortunas dos mercados desenvolvidos. Em vez de dependerem dos países avançados como alvos das suas exportações, de acordo com a teoria, com o tempo, os mercados emergentes irão tornar-se cada vez mais capazes e propensos a confiar numa intensa procura interna. Assim, um estudo comparativo de

¹¹ A lista das quatro categorias de países encontra-se em OECD (2010: 170-74).

¹² Sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, veja-se *infra*.

¹³ Aliás, isto recorda-me uma definição útil de globalização económica na forma de integração entre países em três mercados: bens; trabalho; e capitais. Veja-se Bordo, Taylor e Williamson (2003).

¹⁴ Como nos referiremos mais adiante, trata-se aqui de um problema de causalidade *versus* correlação entre comércio e crescimento, mesmo que "na prática, a questão para um determinado país não é integração na economia global, já que poucos têm qualquer hipótese de escolha nesta matéria, mas sim como gerir essa integração" (OECD, 2010: 39).



quatro recessões que tiveram lugar em economias avançadas em 1974-5, 1980-3, 1991-3, e 2001, demonstrou que as economias de mercado emergentes tiveram um desempenho melhor nas duas últimas (Decressin, Scott, e Topalova, 2010: 13).

É importante notar que existem muitos estudos que afirmam que existe uma maior integração dos países emergentes no comércio mundial e nos mercados de capitais e que este facto “aparenta contradizer a teoria da dissociação” (Decressin, Scott, e Topalova 2010: 15). Na realidade, e esta questão continuará a ser objecto de estudo nos próximos meses e anos, é possível conciliar os conceitos aparentemente contraditórios que as economias emergentes estão associadas às economias avançadas e, no entanto, são menos afectadas pela recessão destas últimas. Uma forte possibilidade é que os mercados emergentes se tenham aperfeiçoado na gestão macroeconómica (Decressin, Scott, e Topalova, 2010: 15; Harrison e Sepúlveda, 2011).

No contexto da recente crise, por exemplo, a acumulação de grandes reservas de moeda estrangeira em muitos mercados emergentes (o resultado de terem aprendido uma lição dolorosa na crise da Ásia Oriental de 1998, quando a saída repentina do “capital especulativo estrangeiro” causou estragos profundos) pode ter sido uma grande ajuda¹⁵. Outro conjunto de pontos de vista afirma que, enquanto o PIB dos países do Sul caiu menos do que o dos do Norte, o impacto social foi maior nos países em desenvolvimento, devido ao seu menor rendimento *per capita* e à importância relativamente maior da pobreza nas suas economias¹⁶.

Fazer negócios

Partindo da premissa de que o reforço da actividade empresarial contribui para o crescimento económico, nos últimos anos os decisores públicos e privados têm prestado muita atenção a uma classificação desenvolvida pelo Banco Mundial. Na sua publicação anual *Doing Business* (Fazer Negócios), o Banco Mundial classifica 183 países de acordo com nove áreas relacionadas com o ciclo de vida de um negócio (iniciar um negócio; tratar das licenças; registo de propriedade; obtenção de crédito; protecção aos investidores; pagamento de impostos; comércio além-fronteiras; celebração de contratos; e encerramento de um negócio)¹⁷. Embora impressionante, o próprio Banco admite tratar-se de uma série de actividades bastante limitada no campo da regulamentação e dos direitos, já que incide sobretudo na facilidade ou dificuldade que os empresários locais enfrentam em realizar negócios. A gama de actividades monitorizadas não mede os custos, benefícios ou a regulamentação numa perspectiva social, da mesma forma que a *Doing Business* seguramente não mede todas as dimensões com interesse para os investidores. Nomeadamente, “não mede, por exemplo, o grau de segurança, a estabilidade macroeconómica, o nível de corrupção, as qualificações profissionais da população, a força subjacente das instituições ou a qualidade das infra-estruturas. Também não se concentra sobre os regulamentos que

¹⁵ Sobre a acumulação de reservas cambiais pelos países asiáticos veja-se Rajan (2010: 75ff).

¹⁶ Addison, Arndt, e Tarp (2010) referem uma crise tripla nas áreas das finanças, clima e subnutrição/fome (devido ao aumento dos preços dos alimentos). Vitols (2010) também fala de uma crise tripla: financeira; ecológica; e social.

¹⁷ O emprego de trabalhadores (que já não é classificado) e o “acesso à electricidade” (sobre a sua disponibilidade) constituem duas áreas adicionais do ciclo de vida de uma empresa onde o Banco estabelece indicadores, mas estes não estão incluídos no sistema de classificação descrito neste texto.



se aplicam especificamente ao investimento estrangeiro”, ou na avaliação da robustez do sistema financeiro ou da regulamentação do mercado (Banco Mundial, 2010: 13)¹⁸. No entanto, este é exactamente o tipo de informação de carácter geral e de análise que no futuro os investidores estrangeiros continuarão a procurar avidamente e que muitas empresas particulares continuaram a tentar prestar¹⁹.

A construção de tipologias e a classificação de países em várias dimensões pode ajudar a identificar tendências de menor duração, cuja continuidade ao longo do tempo teria de ser monitorizada. Por exemplo, com base na comparação da regulamentação dos negócios entre os vários países que o projecto *Doing Business* do Banco Mundial tem vindo a realizar desde 2003, os autores desta publicação destacam várias tendências para o exercício findo em Junho de 2010 (Banco Mundial, 2010: 2-3). Em primeiro lugar, desde que a crise global fez aumentar o número de insolvências e controvérsias em torno da dívida, dezasseis economias, na sua maioria na Europa Oriental e na Ásia Central pertencentes ao grupo de rendimentos elevados da OCDE, reformaram as suas políticas de insolvência e melhoraram os procedimentos judiciais de forma a garantir a reaplicação e utilização rápida de activos, permitindo aos credores taxas de recuperação mais elevadas. Segundo, no ano anterior houve uma melhoria substancial nas economias do Leste Asiático e do Pacífico no campo da facilidade, em geral, em empreender negócios. Terceiro, na África Subsariana, Meio Oriente e no Norte de África, introduziram-se muitas reformas para promover o comércio, em grande medida por causa dos processos de integração em curso nessas regiões, por exemplo, a União Aduaneira da África Austral (Banco Mundial, *ibidem*). Quarto, tem havido um movimento substancial a nível global para uma maior adopção de tecnologias de forma “a facilitar os negócios, diminuir os custos das transacções, e aumentar a transparência” (Banco Mundial, 2010: 3). Nesta área, os pontos de partida têm importância, como referem os autores do relatório (Banco Mundial, 2010: 7). Por exemplo, países como a “Finlândia e Singapura, que possuem sistemas de governação electrónica eficientes e uma forte protecção legal dos direitos de propriedade, têm uma margem menor para melhorar” do que países como a Itália, onde têm sido implementadas “várias reformas reguladoras em áreas como a reforma judicial ou insolvência, onde os resultados só serão conhecidos a longo prazo” (*ibidem*). Por último, é de referir quão traiçoeiro o estabelecimento da causalidade pode ser na análise da economia global. Referimo-nos anteriormente ao dilema sobre se é o crescimento que conduz à integração, ou vice-versa. No caso do ambiente regulador (medido através de indicadores de classificação judiciais, temporais e de movimento) e respectivo impacto nas empresas, empregos e crescimento, a correlação poderá não significar causalidade. Desenvolvimentos paralelos, como as reformas macroeconómicas e/ou factores específicos do país poderão desempenhar um papel importante (OECD, 2010: 39; Banco Mundial, 2010:7).

Contudo, no geral e apesar dos constrangimentos referidos, os critérios do *Doing Business* constituem um outro conjunto de ferramentas úteis para se conhecer a forma como as economias dos países funcionam. Curiosamente, na obra *The Aid Trap* (A Armadilha da Ajuda), Hubbard e Duggan (2009) aplicam a estrutura ao Império

¹⁸ Para um exemplo de alguns dos desafios relacionados com a obtenção de informação e análises relacionadas com o investimento directo estrangeiro na União Europeia, veja-se Ammendola (2008b).

¹⁹ Entre as empresas que prestam este tipo de informação e serviços de análises, destacam-se *The Economist Group*, *the Financial Times Group*, *Bloomberg*, *Reuters*, e a *Thomson Financial*.



Romano, que na opinião destes autores, teria recebido uma pontuação bastante elevada (Hubbard and Duggan, 2009: 20).

Crescimento, abertura e mudança

A procura de taxas de crescimento mais elevadas poderá forçar os países a uma maior abertura, podendo contudo resultar à custa da estabilidade. Um enquadramento analítico interessante é o da Curva J de Ian Bremmer (Bremmer, 2006). Resumidamente, Bremmer coloca duas variáveis num gráfico bidimensional: no eixo horizontal traça a variável *abertura*, enquanto no eixo vertical coloca a variável *estabilidade*. Como um país com uma liderança autoritária de desloca em direcção a uma maior abertura política e económica relativamente ao resto do mundo, o seu nível de estabilidade diminuiu e o risco de revolta contra o regime aumenta²⁰. A certa altura, a descida da estabilidade toca no fundo e aí começa de novo a subir à medida que as vantagens da abertura se fazem sentir. É, obviamente, quando a abertura está associada ao declínio em estabilidade que os riscos de revolta contra o Estado autocrático são maiores.

O modelo de Bremmer apresenta desafios significativos, tais como a medição em simultâneo da estabilidade e da abertura em geral, assim como os relativos à essência específica da sociedade que está a ser analisada, a natureza do seu governo, e capacidade de evoluir ao longo de uma linha de referência temporal mais incerta. Esses desafios são evidentes na China, um país com uma população de 1,3 milhões de habitantes que manifestam um desejo cada vez maior de mobilidade interna (geográfica assim como social e cultural), com uma grande diversidade étnica e religiosa e um regime político nascido numa era distinta que precisa de se adaptar a um mundo cada vez mais integrado. No entanto, penso que o modelo é útil, pois contribuiu para a nossa capacidade de compreensão da complexidade que nos rodeia²¹.

De uma forma distinta mas igualmente útil enquanto mecanismo explicativo e possivelmente preditivo, é o outro modelo de "Curva J", mais antigo, desenvolvido por James C. Davies, que afirma que quando as expectativas das pessoas divergem muito do que entendem serem as suas necessidades em termos de bens, estatuto e poder, poderão revoltar-se (Davies, 1962)²². Os avanços nas telecomunicações decorridos desde que Davies articulou a sua teoria, tornando mais fáceis as comparações entre as condições de vida nos vários países, poderão, talvez, tornar as populações mais conscientes da sua situação e, por isso, mais propensas a revoltas contra aqueles que os governam. Isto explica claramente as medidas que os regimes políticos autoritários tentam implementar para evitar a exposição "excessiva" e não filtrada às sociedades do Ocidente.

²⁰ Sobre a relação entre abertura ao comércio e crescimento económico, veja-se Rodrik, (2011: 166), que atribui o sucesso da Coreia do Sul, do Taiwan, da Indonésia e das Ilhas Maurícias à decisão de reduzirem as barreiras às importações *apenas depois* de terem construído capacidades produtivas significativas. Veja-se em baixo a sequência das políticas adoptadas.

²¹ Para uma breve análise recente usando o seu modelo, veja-se Bremmer (2011).

²² A Curva J que se encontra nos livros de economia internacional tem a ver com os ajustamentos na balança comercial decorrentes da mudança das taxas de câmbio.



Tipos de capitalismo

A vitória do capitalismo sobre o comunismo, que a queda do Muro de Berlim em 1989 veio simbolizar (Baumol, Litan, e Schramm, 2007; Yergin e Stanislaw, 1998; Fukuyama, 1992), foi, em larga medida, o resultado da decisão dos governos centralizados de proporcionar taxas de crescimento económico comparáveis aos obtidos pela economia de mercado. Mas o capitalismo não foi nem é homogéneo ou indiferenciado, e qualquer aluno de Economia e crescimento mundial tem de olhar para as várias formas da sua existência. Por exemplo, para os autores da obra "*Good Capitalism, Bad Capitalism*" (O Bom e o Mau Capitalismo), existem quatro tipos de capitalismo (Baumol, Litan, e Schramm, 2007: 60-92).²³

O primeiro é o *Capitalismo de Estado*, onde o Estado domina e tenta orientar o mercado geralmente escolhendo vencedores. Os exemplos avançados pelos autores são a Índia, a China e a maioria dos países do Sudeste Asiático. O segundo, o *Capitalismo Oligárquico*, distingue-se do primeiro porque incide não tanto sobre o crescimento mas na promoção dos interesses de um segmento muito pequeno da população, tipicamente autocrata, sua família e grupo de amigos. Na opinião dos autores, os exemplos mais marcantes encontram-se em grande parte da América Latina, em muitos Estados da antiga União Soviética, em muitos países Africanos e na maior parte do Médio Oriente árabe (mais uma vez os tumultos recentes nesta região vêm à memória). O terceiro tipo é o *Capitalismo das Grandes Empresas*, onde as empresas gigantes já instaladas desempenham as principais actividades económicas, onde, segundo os autores, se incluem o Continente Europeu, o Japão, a Coreia, e partes de outras economias, incluindo os Estados Unidos. O quarto, *Capitalismo Empresarial*, caracteriza-se pelo papel extremamente importante desempenhado pelas pequenas empresas, visto como crucial para a introdução de inovações radicais (tais como o telégrafo, o automóvel, o avião, a electricidade e o ar condicionado) que transformam as economias e são responsáveis por saltos repentinos na produtividade. Os Estados Unidos são o exemplo por excelência deste tipo de capitalismo, e os autores encaram a Irlanda, Israel e o Reino Unido como estando a atravessar (ou já atravessaram) o processo de abandonarem o seu papel de Estado condutor de rebanhos em direcção a uma maior ênfase nas actividades empreendedoras capazes de proporcionar efeitos externos muito positivos.

Alguns pontos merecem destaque relativamente a esta tipologia quadripartida: em primeiro lugar, o único elemento que todos os tipos de capitalismo abordados verdadeiramente têm em comum é o reconhecimento do direito à propriedade privada. Em segundo, a variante oligárquica do capitalismo é quase sempre muita negativa para o crescimento e desenvolvimento, o que os autores sublinham e bem. Nada de bom pode provir desta variante cujos níveis de intra e inter mobilidade são extremamente baixos, e na qual o desperdício de talento humano que lhe está associado constitui uma tragédia económica e social. Em terceiro lugar, é preciso sublinhar que nenhum país apresenta apenas uma forma de capitalismo. Por exemplo, os Estados Unidos aduz uma combinação de capitalismo de grandes empresas e de capitalismo empresarial, e a Europa Continental e o Japão têm pequenos empresários inteligentes e inovadores. Necessita igualmente de ser frisado que, ao longo do tempo, as fronteiras entre os

²³ A literatura sobre o capitalismo é vasta e tem evoluído ao longo de vários séculos com o contributo de vários estudiosos de diferentes áreas disciplinares. Um dos seus principais sub-componentes é "variedades de capitalismo" (Hall e Soskice, 2001), ao qual a tipologia aqui discutida, apesar de distinta, pertence.



vários tipos de capitalismo em qualquer país não são estanques. Por exemplo, alguns poderão defender a ideia que o governo dos Estados Unidos está a tentar levar o país em direcção a um tipo de capitalismo mais orientado pelo Estado, enquanto outros poderão dizer que a China e a Índia estão a tentar promover uma cultura de “pequenos empresários” e que a Rússia estará possivelmente a sair de um capitalismo oligárquico em direcção a um Estado, enquanto oficialmente apoia as pequena e médias empresas²⁴. Assim, cada país tem a sua mistura única de três (ou até de quatro, se incluirmos a variante indesejável oligárquica) ou de duas variantes de capitalismo e essa combinação de facto varia ao longo do tempo.

Os desafios associados à criação e monitorização de indicadores efectivos destas quatro categorias de capitalismo comprovam mais uma vez a complexidade da economia mundial. Um dos objectivos centrais dos criadores desta tipologia é identificar as medidas que os decisores políticos deverão adoptar a fim de assegurarem uma economia inovadora, e que incluam: a criação de um ambiente no qual as empresas enfrentem obstáculos reduzidos, tanto de entrada como de saída (pense-se nos mercados de trabalho rígidos da Europa)²⁵; a criação de um sistema eficaz de Estado de Direito (com bons direitos de propriedade e contratuais), um sistema de patentes equilibrado e um sistema fiscal que não seja excessivamente penalizador para os empresários; a introdução de desincentivos contra formas improdutivas de empreendedorismo, como o comportamento criminoso, o *lobbying* político e processos judiciais frívolos (mais visíveis nos Estados Unidos); a criação de políticas que evitem que os empresários inovadores se transformem em cobradores de rendas que tentam desencorajar as inovações disruptivas shumpeterianas. Esta última medida deveria ser efectuada através de firmes leis da concorrência e da manutenção de um ambiente competitivo, evitando também o proteccionismo comercial (Baumol, Litan, e Schramm, 2007). As três tipologias abrangentes acima descritas (Bremmer, 2006; Davies, 1962; Baumol, Litan, e Schramm, 2007) demonstram que não se pode fazer qualquer análise da economia mundial e dos Estados-Nação que a compõe ignorando o facto de que os mercados e a produção existem em contextos políticos, sociais e culturais²⁶.

Igualdade

Desigualdade nas economias desenvolvidas

Perspectivar o crescimento económico na relação com as suas causas e efeitos distributivos é particularmente complexo. Enquanto em épocas de prosperidade económica os debates sobre a igualdade podem ser relativamente moderados (por causa do factor “uma maré alta eleva todos os barcos”, inevitavelmente, as crises económicas ampliam a intensidade dos debates. No caso da Grande Recessão de 2007-09, é necessário notar que se seguiu a um longo período de ganhos prolongados para

²⁴ As dificuldades dos empresários na Rússia são reconhecidas pelos seus principais líderes. Neste sentido, Wladimir Putin, citado por Baumol, Litan, e Schramm, (2007: 76).

²⁵ Aqui, usou-se o critério e os indicadores utilizados no *Doing Business* por parecerem ser os mais apropriados.

²⁶ Uma maneira útil (e, ousado dizê-lo, natural) de analisar cada país de uma forma abrangente é a que utilizam os colaboradores em Michael Curtis ed. *Western European Politics and Government*. Nessa obra, na secção I que redigi (Ammendola, 2003), analisei o desenvolvimento político da Itália (história, sociedade, e cultura), os seus processos políticos e instituições (eleições, partidos políticos, grupos de interesses, legislatura, governo, a presidência, administração pública e o sistema legal), e as políticas públicas (escolhi política económica e política externa).



os que auferiam rendimentos mais elevados em comparação com o resto da população, conduzindo a custos elevados para os contribuintes que tiveram de resgatar as instituições financeiras (demasiado importantes para falharem), onde indivíduos muito bem pagos teriam estado a “apostar” escudados pela garantia implícita dos dinheiros públicos. Se a estes elementos juntarmos o lento e nada impressionante processo de recuperação (especialmente em termos de criação de emprego), torna-se difícil imaginar que as questões da distribuição não se transformem numa componente crescente do discurso político, económico e social nos próximos meses e anos²⁷.

O livro de Richard Wilkinson e de Kate Pickett's *The Spirit Level* (Wilkinson and Pickett, 2009), é dos mais controversos que foram publicados durante a Grande Recessão. O argumento central da obra é que as sociedades igualitárias têm um desempenho melhor em termos de problemas sociais. Os autores sustentam a sua teoria comparando sociedades onde as disparidades de rendimentos são menores, como é o caso dos países escandinavos e o Japão com outras, tais como os Estados Unidos e o Reino Unido. Recorrendo a uma série de indicadores sociais e analisando dados de 23 dos países mais ricos do mundo e dos 50 Estados do EUA, os autores afirmam que “os países onde as diferenças entre ricos e pobres são maiores têm... mais violência, taxas de nascimentos entre adolescentes mais elevadas, maior obesidade, níveis de confiança mais baixos, e níveis mais baixos de bem-estar infantil”, “a vida em comunidade é mais baixa e o número de pessoas nas prisões é mais elevado”²⁸. Que melhor prova precisamos da necessidade de intervenção do Estado para redistribuir os rendimentos e nivelar os níveis de vida? Os apoiantes das ideias sociais-democratas rejubilaram.

Desde a sua publicação, vários críticos, tipicamente de direita, têm vindo a denunciar as limitações da análise bivariada que os dois autores utilizam (por contraste a uma análise multivariada mais desejável) e o facto de terem ignorado os casos anómalos. Acusaram igualmente os autores de não mencionarem o facto de as taxas de suicídios, consumo de álcool, divórcio e infecção por HIV serem mais elevadas nos países mais igualitários²⁹. Os autores foram igualmente acusados de negligenciarem a importância da cultura e da História, que constituem dimensões cruciais da individualidade de cada país. Estas críticas são frequentemente associadas às acusações de que os argumentos de Wilkinson and Pickett's tendem a subestimar a complexidade da sociedade³⁰.

Desigualdade na economia mundial

O estudo da desigualdade no mundo, semelhante ao do crescimento económico, é extremamente complexo devido às dificuldades de recolha de informação (que varia muito no tempo e no espaço), e aos inúmeros métodos sofisticados que podem ser utilizados na sua análise³¹. Além disso, o facto de a desigualdade (possivelmente ainda mais do que no caso do crescimento económico) se prestar a ser aprofundada por estudiosos e teóricos provenientes de uma ampla variedade de disciplinas, se por um

²⁷ O debate muito intenso nos Estados Unidos no verão de 2011 sobre o tecto da dívida pode ser visto como atestante deste ponto.

²⁸ A partir da entrevista a Mukul Devichand, “*The Spirit Level: Britain’s new theory of everything*” disponível em <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11518509>. Para outros pontos de vista, veja-se igualmente Bagehot (2010); *The Economist* (2009); *The Economist* (2011b); Coyle (2011).

²⁹ Um destes críticos é Saunders (2010).

³⁰ A refutação de Wilkinson e Pickett (2010a) está disponível em <http://www.equalitytrust.org.uk>

³¹ Veja-se, por exemplo, Silber (1999), Lall et al. (2007 pp. 135-69), e Cowell (2000). O website do Banco Mundial (www.worldbank.org) tem uma secção excelente sobre “Desigualdade no mundo”.



lado a enriquece enquanto disciplina, por outro também contribui para a sua complexidade³².

Relativamente à medição da desigualdade, os decisores privados e públicos facilitam as suas vidas confiando principalmente num único indicador que é relativamente fácil de compreender, o coeficiente de Gini. O coeficiente de Gini estende-se entre o valor zero (igualdade total - o rendimento é idêntico para todas as pessoas) e um (desigualdade total - uma pessoa detém todo o rendimento).

De forma mais ampla, entre as tipologias desenvolvidas para analisar igualdade global de uma forma organizada, penso que a utilizada por Branko Milanovic, do Banco Mundial, no seu livro *The Haves and the Have-Nots* é a mais útil e linear (Milanovic, 2011). Em primeiro lugar, há a desigualdade entre indivíduos pertencentes à mesma nação. Em segundo lugar, há a desigualdade que se observa quando se estabelece uma comparação entre países. E em terceiro lugar, há a desigualdade entre cidadãos do mundo (Milanovic 2011). Examinemos cada uma delas mais detalhadamente, tendo em consideração que todas estão interligadas³³.

1. *Desigualdade entre indivíduos dentro de uma nação* é o tipo que imediatamente nos vem ao pensamento, visto ser o que observamos de uma forma mais directa, e que leva a três grupos de questões fundamentais (Milanovic, 2011). O que é que a determina? Irá a desigualdade aumentar em relação ao crescimento e como sua consequência? O que acontece à desigualdade quando o crescimento é zero ou negativo (recessão)? Por seu turno, um segundo grupo de questões encara a desigualdade como uma importante variável independente. Assim, indo na direcção oposta da sondagem: qual é o impacto da desigualdade no crescimento económico? E na governança, captação de capital estrangeiro, nível de educação da população (Milanovic, 2011: 5) ou na saúde? Um terceiro grupo de questões gira em torno da ética. Milanovic pergunta: "será a desigualdade aceitável apenas se elevar o rendimento dos pobres?" E, muito frequentemente do ponto de vista da mobilidade intrageracional e intergeracional: "Deveria a desigualdade resultante da melhoria das circunstâncias familiares de uma pessoa ser tratada de forma diferente da desigualdade proveniente de um esforço maior e de um melhor desempenho profissional?" (Milanovic, 2011: 5-6).

Basta olhar para uma dimensão, a da educação, entre as muitas propostas ou implícitas nestas questões no caso dos Estados Unidos, para compreendermos a dificuldade de realização das análises que conduzam à implementação de políticas eficazes. Algumas pessoas pensam que uma das maiores fontes de desigualdade nos

³² Até as obras específicas sobre a igualdade económica são claramente influenciadas por outras disciplinas. Veja-se, por exemplo, Sen (1997).

³³ Rodrik (2011), Rajan (2010), Coyle (2011), e Spence (2011) oferecem uma visão que pode acrescentar dimensões interessantes à tipologia e análises de Milanovic.



Estados Unidos (e, provavelmente, noutros países) é o acesso desigual à educação, o que cria uma vasta divisão entre os trabalhadores qualificados e não qualificados (Rajan, 2010; Lemieux, 2006). Contudo, as tentativas de melhorar o acesso à educação (incluindo as dirigidas aos negros e hispânicos) têm alcançado resultados muito limitados (Rajan, 2010: 31). Além disso, há que notar que existe evidência bastante significativa que nos países como o Reino Unido e Estados Unidos, a classe social dos pais desempenha um papel mais relevante nas perspectivas educacionais das crianças do que em países mais igualitários (Bagehot, 2010).

De forma geral, as estratégias de redistribuição e de tributação para combater a desigualdade têm-se revelado extremamente difíceis de implementar, devido à natureza cada vez mais polarizada do Congresso (Rajan 2010). Assim, os políticos tentaram um caminho muito menos difícil de facilitar o acesso ao crédito para segmentos socioeconómicos mais baixos da população, e ao fazê-lo, “criaram” uma classe de proprietários que compraram casas, que de outra forma não o poderiam ter feito, e facilitaram um nível de consumo insustentável (Rajan, 2010), cujo impacto, sob a forma de securitização e endividamento excessivo, se tornou evidente no início da recente recessão global.

A hipótese avançada por Simon Kuznets em 1955 (Kuznets, 1955; Milanovic, 2011: 83ff.) merece igualmente destaque pela sua relação com a desigualdade dentro de uma nação. Indo muito mais além das ideias de Alexis de Tocqueville (Milanovic 2011: 7), Kuznets referiu a existência de uma curva U invertida que mostra a evolução da desigualdade ao longo do tempo. À medida que uma sociedade se desenvolve a partir da sua fase agrária, onde a desigualdade é baixa, rumo à fase da industrialização, o aumento da urbanização (claro que o exemplo da China nos vem à memória) aliado à industrialização provoca o aumento da desigualdade.

Isto acontece “tanto porque a produtividade e rendimentos provenientes do sector não agrícola são mais elevados e porque nas próprias cidades a diferenciação de rendimentos é maior (mais profissões, uma maior variedade de competências).” (Milanovic 2011: 89). Kuznets prossegue afirmando que a massificação da educação e o aumento de políticas sociais como a segurança social, subsídio de desemprego e assistência social, conduzem a uma redistribuição entre as classes. Centenas de artigos científicos têm sido dedicados a testar esta hipótese de Kuznets.

De forma geral, Milanovic sublinha que durante a Revolução Industrial, os países da Europa Ocidental e os Estados Unidos exibiram um padrão que se coadunava com o avançado por Kuznets. Os Estados Unidos, por exemplo, atingiram o pico da desigualdade nos anos 20 do século XX (a expressão “loucos anos vinte” vem-nos à mente), para diminuir nas décadas que se seguiram. Contudo, nos últimos 25 anos, temos vindo a assistir a uma inversão na tendência de diminuição da desigualdade, não apenas nos Estados Unidos mas em toda a Europa (Milanovic, 2011: 91). Para o estudante da globalização, esta tendência para uma crescente desigualdade precisa de ser examinada à luz do papel desempenhado pelo comércio nos mercados emergentes (*The Economist*, 2008). Mais especificamente, a visão tradicional dos economistas de que o impacto do comércio na distribuição de rendimentos nas economias avançadas não é importante está a ser seriamente repensada. A visão tradicional centra-se na inovação tecnológica e na forma como beneficia os trabalhadores qualificados. Mais recentemente, as explicações que incidem sobretudo no facto dos salários serem muito mais baixos nos mercados emergentes, exercendo assim pressão para uma diminuição



dos salários pagos no Ocidente, têm aumentado. (*The Economist*, 2008; Krugman, 2008; Blinder, 2006; Harrison, McLaren, e McMillan, 2010). Enquanto a evidência se encontra ainda sob forte debate, não pode haver dúvida de que a opinião dos EUA, que antecipou esta reviravolta graças a alguns economistas de renome, há anos que se convenceu de que a globalização prejudica os trabalhadores. Esta é uma questão que inevitavelmente tem assumido proeminência após o início da recente crise global, e estou convencido que continuará a tê-la.

2. A desigualdade entre países, do tipo que costumamos reparar quando viajamos ou vemos os noticiários (Milanovic, 2011: x), constitui o segundo tipo de desigualdade na tipologia que estamos a analisar.

Uma das questões mais interessantes nesta área de investigação prende-se com o contributo que o estudo da desigualdade tem para oferecer à nossa compreensão sobre o sucesso do crescimento económico experienciado pelos países em desenvolvimento que referi anteriormente. Por exemplo, utilizando conjuntos de dados construídos pelo falecido historiador económico Angus Maddison, Milanovic estabelece uma comparação interessante entre a Grã-Bretanha e a China. Enquanto em 1820 o PIB *per capita* da Grã-Bretanha era três vezes superior ao da China, actualmente, e apesar do facto de a Grã-Bretanha já não ser o país mais rico do mundo e da China ter crescido a taxas espectaculares nas últimas três décadas, essa diferença aumentou seis vezes. Ainda mais revelador, “o rácio entre os [países] mais ricos e mais pobres do mundo aumentou para mais de 100 para 1” (Milanovic, 2011: 100). Assim, uma leitura atenta de Milanovic acrescenta umas nuances necessárias à História da “ascensão do resto” descrita no início deste artigo. Por exemplo, nas últimas duas décadas do século XX, enquanto a América Latina e a Europa de Leste estagnaram ou pioraram e a África de forma geral perdeu rendimentos, o Ocidente apresentou taxas de crescimento consideráveis. Assim, neste aspecto, verificou-se aquilo que os historiadores económicos caracterizariam por contínuas “divergências de rendimentos” entre as economias avançadas e o resto do mundo³⁴. Contudo, se olharmos para as diferenças de rendimentos entre Estados e as ajustarmos à dimensão da sua população, a China, e, mais recentemente, a Índia diminuíram consideravelmente a desigualdade, desenvolvimento que tem uma natureza de “convergência” a nível global. Neste sentido, devo acrescentar que a recente crise económica global também reforçou esta tendência mundial.

De qualquer forma, as diferenças de rendimentos *per capita* entre as economias avançadas e os mercados emergentes são ainda excessivamente altas em termos absolutos. De facto, apesar do crescimento económico espectacular verificado nos últimos anos nos países não ocidentais referido anteriormente, este tipo de diferença constitui, na maior parte dos casos, uma motivação que leva as pessoas a emigrar para países industrialmente mais avançados. Contudo, a sua chegada a esses países constitui motivo de preocupação pelo possível impacto que poderão ter na descida dos salários, especialmente entre os trabalhadores menos qualificados, e esta é uma das

³⁴ Milanovic (2011: 100ff.). Sobre os vários aspectos da convergência e divergência veja-se, por exemplo Spence (2011); Lindert e Williamson (2001); Coyle (2011). Veja-se igualmente infra.



principais razões pela qual a imigração é bastante regulamentada (se bem e eficazmente já é outra história) em todos os países industrializados³⁵.

Não se trata apenas da importância do movimento de pessoas, bens e serviços em termos de desigualdade e crescimento económico. Os fluxos financeiros também são importantes. Em poucas palavras, ao contrário da previsão inerente à teoria económica tradicional de que o capital deveria fluir dos países ricos para os países pobres, na realidade o que tem estado a acontecer na actual globalização é o oposto³⁶. Este paradoxo, conhecido por "Paradoxo de Lucas", tem merecido explicações a vários níveis, incluindo o risco soberano e assimetrias de informação (Alfaro, Kalemli-Ozcan, e Volosovych, 2005). No entanto, afigura-se razoável pensar que frequentemente existem várias causas em simultâneo e que, entre elas, as explicações institucionais devem desempenhar um papel significativo³⁷. Tal como um estudo de grande impacto frisou: "...durante o período entre 1970 e 2000, a baixa qualidade institucional [nos países pobres] é a principal explicação para o "Paradoxo de Lucas". (Alfaro, Kalemli-Ozcan, and Volosovych 2005).

É igualmente de extrema importância notar que as ligações entre o fluxo de capitais entre fronteiras, o aumento crescente de grandes desequilíbrios globais (especialmente se continuarem a aumentar em percentagem do PIB), a distribuição de rendimentos e o crescimento económico continuarão a ser objecto de acalorados debates. E não poderia ser de outra forma, dado que as entradas e saídas de capitais permitem mudar a calendarização e os modos dos padrões de consumo e de investimento, tendo, por isso, um inevitável impacto na distribuição de rendimentos intergeracionais e intrageracionais tanto nos países devedores como nos credores³⁸.

3. *Desigualdade entre os cidadãos do mundo* ou desigualdade global é a terceira categoria proposta por Milanovic (2011) com base no trabalho que desenvolveu com os colegas no Banco Mundial. Basicamente, é a soma das duas categorias anteriormente referidas: desigualdade entre indivíduos dentro de uma nação e desigualdade entre nações. Milanovic (2011: 149) refere que os dados para esta última podem ser bastante bem calculados desde o início do século XIX e de forma

³⁵ Aliás, gostaria de salientar que uma das razões pelas quais na era da globalização anterior (1870-1914) as barreiras à imigração eram muito menores em comparação com as colocadas actualmente, era porque os imigrantes não podiam beneficiar das regalias da redistribuição do Estado social moderno, pois eram basicamente inexistentes. Não existia uma base local de cidadãos beneficiários que se opunham aos recém-chegados.

³⁶ Em vez disso, na era de globalização anterior a teoria aplicava-se, com o capital a fluir dos países ricos para os pobres. Milanovic, (2011: 106).

³⁷ O conceito de "instituições", referido em vários contextos neste artigo, tem sido objecto de um grande estudo por parte de Douglass C. North, um dos homens mais associados às teorias institucionais da economia. Na palestra que proferiu ao receber o Prémio Nobel, declarou que "as instituições ... restrições concebidas por humanos e que estruturam a interacção entre humanos ... são feitas de restrições formais (regras, leis, constituições), restrições informais (normas de comportamento, convenções e códigos de conduta auto-impostos), e pelas suas características de execução. Em conjunto definem a estrutura de incentivos das sociedades e, especificamente, das economias. As instituições e a tecnologia utilizada determinam os custos das transacções da transformação que se somam aos custos da produção" (North, 1993). North reconheceu o contributo de Ronald Coase (1960) em fazer a "ligação crucial entre instituições, custos de transacção e a teoria neoclássica." (North, 1993).

³⁸ Em termos de balança de pagamentos, as considerações em conta corrente constituem o outro lado da moeda do balanço de capitais. Veja-se qualquer obra importante sobre economia internacional e Wolf (2010) e Ammendola (1994).



adequada relativamente a algumas sociedades mais antigas, como no caso do Império Romano³⁹.

No caso da desigualdade dentro da mesma nação, os dados de confiança "são muito mais recentes" (Milanovic, 2011: 149). De forma a medir a desigualdade global, o desafio residia em compilar um conjunto de dados que englobasse pelo menos 80% da população mundial e respectivos rendimentos. Milanovic refere habilmente que foi apenas a partir do momento em que os inquéritos às famílias foram disponibilizados, desde a década de oitenta do século XX na China, União Soviética (graças ao *glasnost*) e África, que os dados puderam ser compilados.

Com as ressalvas habituais relativamente ao carácter definitivo, há uma descoberta que, na minha opinião, se destaca entre todas as que Milanovic referiu. Olhando para um "típico" país desenvolvido, a média de rendimentos auferidos pelos 10% da população com rendimentos mais elevados dividido pelos 10% da população com rendimentos mais baixos raramente ultrapassa os dez em um. No que diz respeito aos dados sobre a desigualdade global já referida, o rácio é de 80 para um⁴⁰. O mundo como um todo é, portanto, muito desigual, e estas estatísticas acrescentam uma dimensão global às motivações para a pura emigração "inter-país" mencionadas anteriormente.

Desenvolvimento

Para além do PIB

Os contextos de análise e as perspectivas apresentadas até agora esclarecem alguns aspectos do crescimento económico e da desigualdade. De forma explícita ou implícita, também apontam para outras considerações que precisam de ser feitas e para questões que têm que ser colocadas de forma a melhorar o nosso entendimento sobre estes fenómenos. Gostaria, sobretudo, de enfatizar neste ponto as limitações que o PIB apresenta enquanto medida de aferição (Samuelson e Nordhaus, 2001; Coyle 2011; Norberg, 2011).

Acima de tudo existe o problema da inclusão. Entre as actividades consideradas no cálculo do PIB, existem *itens* que são questionáveis sob um ponto de vista ético (apesar de serem frequentemente incluídas), tais como o fabrico de armas, a venda de produtos do tabaco, e os gastos com as prisões. Claramente, este tipo de actividades extravasa a esfera da assistência social⁴¹. Ainda mais importante, é o que *não entra*

³⁹ Mais uma vez agradeço a obra pioneira de Angus Maddison. Veja-se Maddison (2007), especialmente as páginas 11-68.

⁴⁰ Milanovic (2011: 152), refere igualmente que o coeficiente de Gini do conjunto global de dados mencionados é de cerca de 70, muito maior do que o da maioria das sociedades desiguais, como a África do Sul e o Brasil, que são cerca de 60.

⁴¹ De uma forma um tanto ou quanto enganosa, actividades como as ligadas à reconstrução de áreas destruídas pelo terramoto no Japão serão contabilizadas como um aumento do PIB, embora essa reconstrução não conduza a uma melhoria espectacular do nível de vida, mas seja apenas o restaurar de uma situação que já existia anteriormente (a menos que os novos edifícios sejam mais resistentes aos terremotos).



nos cálculos do PIB. Exemplos incluem a melhoria na qualidade dos produtos, na sua maioria resultantes de avanços tecnológicos (pense-se nos computadores) que nunca são incluídas nas estatísticas do PIB. Além disso, há actividades com valor, tais como assistência parental, a preparação de refeições, o tratamento de roupa, e as limpezas ao domicílio que muitas vezes não são pagas e que, por consequência, não são computadas nos cálculos do PIB. Muitas das actividades realizadas numa economia informal, tal como o trabalho feito por imigrantes ilegais, troca de serviços, jogos de azar, tráfico de drogas e prostituição são também deliberadamente excluídas, porque algumas delas são “por consenso social, bens ‘maus’ e não ‘bons’” (Samuelson e Nordhaus, 2001:449)⁴².

O PIB também apresenta limitações relativamente ao que não é concebido para ser medido. Para corrigir esta deficiência, há mais de 20 anos, e no primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) avançou com uma nova abordagem que evitava a “concentração apenas em alguns indicadores de progresso económico (tal como o produto nacional bruto *per capita*)”: Contabilidade de Desenvolvimento Humano (PNUD 2010: vi).

Esta abordagem “propunha uma análise sistemática de uma informação extremamente rica sobre a forma como os seres humanos de cada sociedade vivem e que tipo de liberdades substantivas gozam” (*Ibidem*). Assim, já na década de noventa, se conceptualizava o desenvolvimento humano “como um processo de ‘alargamento das escolhas das pessoas’ e que enfatizava a liberdade de ser saudável, educado e de gozar um nível de vida digno” (PNUD 2010: 2)⁴³.

Torna-se claro que a substituição de um único número como o PIB com uma infinidade de tabelas teria sido inútil sob o ponto de vista da concisão e da facilidade de uso. Assim, um índice simples, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), foi concebido como uma ferramenta para competir com o PIB, acrescentando aos índices dos rendimentos nacionais, os de esperança de vida e de alfabetização.

Talvez a descoberta mais importante que surgiu de uma análise ao IDH ao longo do tempo é que no geral as pessoas têm mais saúde, são mais educadas e mais ricas do que em 1990. O IDH mundial cresceu 18% desde 1990, e 41% desde 1970. O RDH de 2010 acrescenta que “os países pobres estão a aproximar-se dos países ricos no IDH. Esta convergência e estreitamento da divisória sugere um quadro muito mais optimista do que uma perspectiva que se limita às tendências nos rendimentos, onde a divergência continua” (PNUD, 2010: 3). Esta dicotomia convergência/divergência insere-se numa análise com muitos qualificadores. Nem todos os países têm tido um “progresso rápido” no IDH, e as melhorias mais lentas têm-se verificado nos países da África Subsaariana (profundamente afectados pela propagação do HIV) e nos países da antiga União Soviética (com as suas taxas de mortalidade de adultos elevadas) (PNUD, 2010: *ibidem*). Mas, no geral, o progresso tem sido considerável na generalidade dos

⁴² Aliás, uma das maneiras de tentar medir a dimensão da economia paralela é através da quantidade e crescimento da moeda em circulação. Neste aspecto, o facto de quase 75% de todas as notas de 100 dólares circularem fora dos Estados Unidos atesta a importância do dólar nesta componente questionável da economia mundial (Eichengreen, 2011: 2). Curiosamente, numa opinião expressa há mais de uma década, a “decisão da União Europeia de emitir notas grandes constituiu um passo agressivo para abocanhar uma grande fatia da procura de moeda estrangeira segura por parte dos países em desenvolvimento.” (Rogoff, 1998: 264).

⁴³ Curiosamente, a mudança de perspectiva ocorreu ao mesmo tempo que o colapso do Comunismo. Sobre o desenvolvimento humano, o sistema socialista e o conceito de “agência” (que analisaremos mais à frente) veja-se Ivanov e Peleah (2010).



países em termos de educação, um pouco menos a nível de saúde, e muito mais variável em termos de rendimentos (PNUD, 2010: 25).

O facto de, das 13 histórias de sucesso com altas taxas de crescimento durante longos períodos desde 1950, que mereceu o destaque da respeitada Comissão Spence sobre Crescimento e Desenvolvimento (CCD), só quatro (China, Indonésia, Coreia do Sul e Omã) fazem parte da lista dos 10 que subiram mais rapidamente no IDH entre 1970 e 2010 (PNUD, 2010: 28, 29, e 120, nota 13; Brady e Spence, 2010). Este é um exemplo de como o conceito de convergência é muito ilusório e discutível. Por outro lado, o PNUD, a Comissão Spence, o Banco Mundial e vários governos de países desenvolvidos estão de acordo na constatação de que, mesmo na presença de regimes políticos semelhantes, existe uma variação razoável nos resultados do crescimento e ainda quanto à inexistência de uma receita geral para a obtenção de um crescimento sustentado (PNUD, 2010: 21). Esta visão, confirmada pelos êxitos económicos do Brasil, China e Índia, percebe-se melhor se levarmos em consideração a evolução do pensamento económico, tema que iremos abordar em seguida de forma sucinta.

A economia do desenvolvimento

A interacção de conceitos mais amplos, tais como crescimento económico, igualdade, desenvolvimento humano, e as políticas associadas à sua melhoria formam parte integrante do estudo da economia do desenvolvimento, que inclui pobreza e instituições. Este campo da investigação, basicamente o estudo das economias que o Banco Mundial designa por países de rendimentos médios e baixos, “tem feito um uso excelente da teoria económica, métodos econométricos, sociologia, antropologia, ciência política, biologia, e da demografia, e floresceu como uma das áreas mais enérgicas das ciências sociais” (Ray, 2008). Mais uma vez, o meu objectivo é identificar alguns dos princípios fundamentais organizacionais e intelectuais que emergem da literatura sobre o tema. Neste sentido, traçar um breve panorama da evolução do pensamento sobre a economia do desenvolvimento afirma-se como uma forma natural de organizarmos as nossas ideias.

O Consenso sobre o Desenvolvimento

O fim da Segunda Guerra Mundial marcou o início de um longo processo de descolonização com os novos Estados independentes a aderirem a várias estratégias orientadoras de desenvolvimento, cruciais e interligadas (Nayyar 2008; Birdsall, De la Torre, Caicedo, 2010; Kondonassis, 2011). Primeiro, houve um esforço nítido de limitar a integração na economia mundial, em grande parte devido à experiência negativa das antigas colónias pela dependência de exportação de matérias-primas, cujos preços nas duas décadas anteriores tinham sido severamente afectados pela depressão.

Em segundo lugar, em resultado da escassez cambial, tornou-se necessário produzir manufactura nacional, e a industrialização por substituição de importações (ISI) tornou-se um objectivo primordial. A fim de implementar estas duas estratégias, de várias formas e a vários níveis, utilizaram-se as seguintes ferramentas: nacionalização de bancos e de empresas; subsidiação de indústrias emergentes; controle de taxas de juro e da concessão de crédito; controle de preços; quotas e taxas sobre as



importações; e planeamento centralizado⁴⁴. Assim, uma terceira estratégia, a de conceder ao Estado um papel muito maior, acompanhou as duas primeiras. Esta estratégia encontrou justificação na literatura inicial sobre o desenvolvimento (Rosenstein-Rodan, 1943; Gerschnkron, 1962; Hirschman, 1958; e Rostow, 1959), que não acreditava que os mercados pudessem funcionar devidamente nos países em desenvolvimento e que, em vez disso, acreditava que o objectivo principal de acumulação de capital podia ser melhor alcançado pelo Estado (Birdsall, De la Torre e Caicedo, 2010). O raciocínio por detrás desta visão era que o Estado, ao implementar as políticas keynesianas concebidas para remediar as falhas do mercado, trouxera o Ocidente de volta do abismo económico da depressão.

As organizações internacionais como o Banco Mundial (uma criação keynesiana) também adoptaram a abordagem centrada no Estado. Além disso, o rápido progresso económico da União Soviética, que, entre outros, fez com que fosse visto como um concorrente em pé de igualdade com os Estados Unidos nos jogos de angariação de influências e aliados em todo o mundo, e até em termos de liderança na corrida espacial, reforçou a posição do planeamento central.

O consenso sobre a necessidade de controlo da economia pelo Estado, de limitar a internacionalização, e o enfoque na industrialização manteve-se aceso pela memória da relação de subordinação entre os países desenvolvidos e os menos desenvolvidos (recorrendo à terminologia da época). Estas memórias eram muito avivadas pelas construções intelectuais associadas à teoria da dependência (por exemplo, Gunder Frank, 1967) e à noção de declínio dos termos comerciais dos produtos primários produzidos na “periferia” em benefício dos consumidores dos países ricos situados no “centro” da economia mundial⁴⁵.

Este “Consenso sobre o Desenvolvimento” dominou desde o final da década de 40 até ao início dos anos 70 (Nayyar, 2008). A sua popularidade não surpreende, já que desde meados dos anos 50 até ao início da década de 70, muitos países em desenvolvimento, não muito diferentes dos países desenvolvidos, tiveram taxas de crescimento mais rápidas do que anteriormente. Grande parte deste crescimento deveu-se ao facto de terem recuperado o seu atraso, tal como os países europeus foram diminuindo a distância que os separava dos Estados Unidos, mas com a vantagem de virem de muito atrás. Assim, para os países desenvolvidos, “o simples acrescentar de uma indústria e a expansão da sua agricultura comercial fazia uma grande diferença no seu desempenho” (Yusuf *et al.* 2009: 10).

A ortodoxia económica associada ao Consenso sobre o Desenvolvimento e as técnicas (tais como tabelas de *input* e de *output*) que lhe estão associadas atingiram uma posição muito elevada (Yusuf *et al.*, 2009: 11). Além disso, a criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em 1964, como contrapeso ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) controlado pelo Ocidente, assim como a criação do Grupo G77 (que actualmente inclui 131 países) foram uma forma de atestar o poder crescente dos países em desenvolvimento.

⁴⁴ Birdsall, De la Torre e Caicedo (2010). Aqui é também de notar que este modelo de desenvolvimento económico de consenso estava mais voltado para dentro na América Latina e nas Caraíbas do que no Leste Asiático.

⁴⁵ Esta é a conhecida tese de Prebisch-Singer, e o aumento do preço das matérias-primas previstas num futuro próximo irá provavelmente dar origem a debates e a que se repense o assunto.



A questão da pobreza também assumiu maior proeminência. Inspirado pela declaração de guerra à pobreza feita pelo Presidente dos Estados Unidos Lyndon B. Johnson, em 1964, Robert McNamara (que fizera parte da Administração de Johnson uma década antes), Presidente do Banco Mundial, em 1973 conduziu a instituição a uma postura decididamente mais agressiva na luta contra a pobreza, que levaria, em 1978, à publicação do primeiro Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial. Esta publicação aumentaria a visibilidade das questões sobre o desenvolvimento nas décadas seguintes, e tornou-se uma referência devido às suas análises e recomendações políticas, levando igualmente à produção de outras publicações, como o Relatório de Desenvolvimento Humano publicado pelo PNUD e referido anteriormente.

Por último, na esteira da quadruplicação dos preços do petróleo em 1973-74, muitos países desenvolvidos acharam que poderiam organizar-se em cartéis de produtores de outras mercadorias e, assim, duplicar os sucessos obtidos pela OPEP. Esta sensação de poder e de maior potencial económico, que também permeou muitos líderes do Sul e que estava igualmente na base do seu apelo para uma Nova Ordem Económica Internacional (NOEI), estava destinada a durar pouco tempo.

O Consenso de Washington

À medida que a incerteza económica e os tumultos se materializavam em todo o mundo ao longo da década de 1970, começou-se a repensar seriamente o desenvolvimento⁴⁶. Muitos começaram a questionar as teorias de Kuznets, segundo as quais o crescimento económico no Sul a certa altura conduziria a uma diminuição da desigualdade, e também a duvidar do mérito do modelo de crescimento proposto por Solow, segundo o qual o crescimento mais rápido dos países pobres levaria à sua convergência com os países desenvolvidos (Saad-Filho, 2010: 1).

Por volta da mesma altura, os dois países mais populosos no campo do planeamento centralizado, a China e a Índia, começaram a ser encarados como exemplo de tudo o que podia correr mal (Nayyar, 2008). Além disso, à medida que se tornou cada vez mais claro que a organização de cartéis de produtores como a OPEP seria cada vez mais difícil, a unidade dos países do Sul começou progressivamente a ser posta em causa devido à divisão nítida, em termos de interesses, entre os países em desenvolvimento exportadores e importadores de petróleo. Por último, mas da maior importância, nas economias avançadas, onde o optimismo e fé na inevitabilidade do progresso económico tinham sido abalados pela estagflação e altas taxas de desemprego, a doutrina keynesiana que até então predominara deu lugar ao monetarismo.

Este repensar da teoria e políticas macroeconómicas repercutiu-se para além do mundo dos especialistas em economia devido a alterações na arena política, com Margaret Thatcher e Ronald Reagan a chegarem ao poder defendendo uma agenda que

⁴⁶ É importante registar que os problemas económicos da década de 1970 (por exemplo, a estagflação no Ocidente, a flutuação dos preços das mercadorias e dos mercados financeiros, e a sensação generalizada de que o progresso económico das décadas anteriores havia parado) "na falta de instituições políticas testadas, os modos de sucessão política aceites, e as regras para a partilha de poder e de riqueza entre os grupos heterogéneos" contribuíram de forma significativa para transformar "muitas das novas nações" em "campos de batalha para as rivalidades entre facções, elites e entre grupos étnicos e tribos." (Yussuf *et al.*, 2009: 14).



incorporava teorias monetaristas que devolveram aos mercados o papel de equilibrar a oferta e a procura, encorajando a inovação e o crescimento económico. A preocupação com as quebras dos mercados tinha dado ênfase às falhas dos governos. O pensamento sobre o desenvolvimento não poderia deixar de ser afectado por esta mudança de paradigma em direcção ao neoliberalismo nos países industrializados.

Anos mais tarde, em 1990, John Williamson compilou uma lista de dez orientações de políticas a aplicar no desenvolvimento das economias de mercado, que reflectia essa mudança e ficou conhecida por "Consenso de Washington" (WC)⁴⁷.

As dez orientações originais eram:

1. Disciplina fiscal
2. Reorientação das despesas públicas
3. Reformas fiscais
4. Liberalização financeira
5. Taxas de câmbio unificadas e competitivas
6. Liberalização do comércio
7. Abertura ao investimento directo estrangeiro
8. Privatização
9. Desregulamentação
10. Garantia dos direitos de propriedade

Cada um destes *itens* significou e significa algo (muito ou pouco) diferente para os vários economistas ou políticos (Rodrik, 2006; Spence, 2011; Saad-Filho, 2010; Birdsall, De la Torre e Caicedo 2010). Mas, em geral, e no seu todo, os princípios contidos nestas receitas políticas sugerem uma ligação com as convicções políticas, ideológicas e económicas das "revoluções Thatcher-Reagan".

Houve igualmente a necessidade de combater a "lista interminável de loucuras políticas às quais as nações pobres tinham sucumbido" durante o Consenso do Desenvolvimento, e a lista do CW continha, aos olhos de qualquer economista competente, "as verdades óbvias da profissão: ponha os seus saldos macroeconómicos em ordem, mantenha o Estado afastado dos negócios, dê rédea solta aos mercados. 'Estabilize, privatize, e liberalize' tornou-se a fórmula dos... tecnocratas... e dos líderes políticos" alvo destes conselhos (Rodrik, 2006: 973).

Basicamente, e tal como refere o Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1981, havia uma grande necessidade de ajustamento estrutural que tinha que ser feita com recurso a políticas macroeconómicas e microeconómicas (Yusuf *et al.*, 2009: 28), sem dúvida ambos com o mesmo objectivo de criar um ambiente mais favorável ao crescimento económico. As primeiras, políticas macroeconómicas, destinavam-se a estabilizar a

⁴⁷ Existe grande desacordo em torno da expressão "Consenso de Washington" por parte dos proponentes e opositores da lista de políticas. Veja-se, por exemplo, Williamson (1999; 2004). No conjunto, Williamson assume a sua distância a partir de uma aplicação muito rígida das orientações prescritivas propostas. Basicamente, considera-se um compilador mais do que um apoiante da lista na sua íntegra. A lista que usamos aqui é a de Rodrik (2006).



economia, tendo as políticas fiscais o objectivo de diminuir a procura, e as políticas cambiais o de canalizar uma maior parte dos recursos económicos para as exportações. Para além de reduzir os desequilíbrios internos e externos, as políticas de estabilização procuravam reduzir a inflação (Yusuf *et al.*, 2009: 29). Quanto às políticas microeconómicas, incluíam a desregulamentação, a privatização das empresas estatais, a racionalização de entidades do sector público e redução dos salários públicos, e a remoção do controlo sobre os preços, medidas essas que tinham o objectivo de eliminar as distorções no funcionamento do mercado livre (Yusuf *et al.*, *ibidem*).

Avaliação do Consenso de Washington

Qualquer avaliação destas políticas beneficiará de uma leitura atenta de *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, um estudo publicado pelo Banco Mundial em 2005 (Banco Mundial, 2005), que incidiu no período entre o início da década de noventa, quando o Decálogo do Consenso de Washington tinha alcançado um estatuto elevado entre conselheiros políticos, e a data da sua publicação.

Para começar, “houve várias surpresas negativas” (Banco Mundial, 2005: 8). Por exemplo, a transição das economias comunistas e centralmente planeadas para economia capitalistas provou ser muito mais difícil do que o inicialmente previsto, com um colapso de *output* muito mais profundo e de duração imprevisível. Se, por um lado, referia que, por exemplo, a República Checa, a Hungria e a Polónia (que, não por coincidência, beneficiavam do processo de integração Europeia), se encontravam em recuperação, por outro lado lia-se que “levará anos, e em alguns casos décadas, para que os países da antiga União Soviética recuperem os níveis de rendimento *per capita* existentes no início da transição” (Banco Mundial, 2005: 8). Além disso, o relatório acrescentava que relativamente à África Subsaariana, e apesar das boas políticas de reformas, a ajuda externa, o alívio da dívida, melhorias na governação, bom ambiente externo, e algumas histórias de sucesso modesto como as de Moçambique, Tanzânia e Uganda, não se tinha dado nenhuma descolagem importante. O relatório referia também que as crises financeiras dos anos 90 tinham sido menos previsíveis que as das décadas anteriores, dando como exemplos o México em 1994-95, a Coreia, Malásia, Tailândia e Indonésia em 1997-98 (o que ensinou muitos países em desenvolvimento a constituir um grande fundo de reservas em moeda estrangeira, como referi anteriormente), Rússia e Brasil em 1998, a Turquia em 2001, e a Argentina em 2001-02 (Banco Mundial, 2005: 8). Por último, mas não menos importante, houve surpresas negativas na América Latina que, em 1990, tinha rejeitado definitivamente a lógica do Consenso de Desenvolvimento a favor da estabilização macroeconómica, rigor fiscal, liberalização do comércio e privatização (Banco Mundial, *ibidem*)⁴⁸. Enquanto se alcançaram sucessos importantes na luta contra a inflação desde o início da década de 90, os resultados em termos de crescimento foram desapontantes, e a década assistiu a um crescimento menor do PIB *per capita* em comparação com os EUA do que no período entre 1950 e 1980 (Birdsall, De la Torre e Caicedo, 2010: 3; Rodrik, 2006: 975). Os especialistas em assuntos da América Latina tiveram dificuldade em

⁴⁸ A nível das finanças, as políticas de liberalização foram mais agressivas e mais modestas na área da fiscalidade e praticamente não existentes no campo dos mercados de trabalho (Birdsall, De la Torre e Caicedo, 2010). Por mais complicado que o quadro se apresente, há poucas dúvidas de que a nova ortodoxia foi amplamente adoptada e instrumental em demonstrar que a região merecia receber alívio da dívida através do Plano Brady. Veja-se Marangos (2009).



compreender exactamente o que correra mal. Independentemente disso, o sentimento de desencanto na região para com o Consenso de Washington certamente aumentou em consequência das crises financeiras no Equador (1999-2000), no Uruguai (2002), na República Dominicana (2003), para além da que afectou a Argentina que acabei de referir (Birdsall, De la Torre e Caicedo, 2010).

Juntamente com estas surpresas negativas, como Rodrik (2006) inteligentemente refere, registou-se o progresso inesperado na frente da pobreza global. Mais digno de nota, de acordo com as previsões do Banco Mundial (Chen e Ravallion, 2004), em 2001, o número de pessoas que viviam com um dólar por dia era de 1.1 bilião, o que representa uma queda de quase 400 milhões em comparação com os vinte anos anteriores. Em grande medida isto resulta do crescimento económico rápido alcançado pela China e pela Índia⁴⁹.

Em termos da avaliação, os partidários do Consenso de Washington teriam alguma dificuldade em atribuir o sucesso económico vivido pelas duas nações mais populosas do mundo às políticas orientadoras. Isto deve-se ao facto da narrativa centrada nos dois gigantes que despertaram de um sono prolongado para um novo amanhecer de liberalização económica em 1978 (China) e em 1991 (Índia) é extremamente simplista (Nayyar, 2008: 274), deixando de fora o período de “quase estagnação” entre 1900-50, quando a China e a Índia se encontravam entre “as economias mais abertas e desreguladas do mundo” (Nayyar 2008: 274). Por outro lado, minimiza as taxas de crescimento do PIB entre 1950 e 1980 tanto na China (5%) como na Índia (3.6%) (*ibidem*). Ao referir o extraordinário crescimento anual das taxas do PIB na China (9.7%) e na Índia (5.8%) entre 1981 e 2005, a narrativa inspirada no Consenso de Washington de liberalização económica e de abertura à globalização colide com as actuais políticas nacionais de desenvolvimento (*ibidem*). Nomeadamente, recorrendo a integração estratégica activa (e não passiva) na economia mundial (Nayyar, 2008), estas duas nações praticaram “níveis elevados de protecção comercial, ausência de privatização, vastas políticas industriais, e políticas fiscais e financeiras frouxas ao longo de toda a década de noventa” (Rodrik, 2006: 975)⁵⁰.

Instituições

As instituições são importantes para o estudo da economia e da globalização⁵¹, mas a ênfase do Consenso de Washington incidia sobre as mudanças políticas em vez das condições institucionais necessárias para que essas mudanças tivessem um efeito positivo e duradouro (Rodrik, 2006). As coisas começaram a mudar durante e após o breve mandato de Joseph Stiglitz (1997-1999) como economista principal do Banco Mundial, um defensor influente da escola “nova economia institucional” (Saad-Filho 2010). Esta escola distancia-se da ênfase neoclássica na concorrência e na perfeição dos mercados em direcção à “configuração institucional da actividade económica,

⁴⁹ Veja-se igualmente a secção sobre desigualdade, em cima. Sobre a dificuldade da contagem do número de pobres no mundo, veja-se Chandy e Gertz (2011), cujas previsões indicam que em 2015, cerca de 600 milhões de pessoas viverão com menos que 1.25 dólares por dia.

⁵⁰ Esta rejeição da aplicação dos princípios do Consenso de Washington às políticas actuais empreendidas pela China e pela Índia não é muito diferente da experiência dos tigres asiáticos de “formas de intervenção estratégicas e políticas não ortodoxas para alcançar objectivos convencionais” (Nayyar, 2008: 273).

⁵¹ Não é demais repetir que as instituições desempenham um papel crucial em todos os tipos de análises sobre a economia mundial e têm importância em todos os tópicos discutidos e abordados neste artigo.



importância das imperfeições do mercado, e potenciais resultados decorrentes das diferenças ou mudanças nas instituições” (Saad-Filho 2010: 3).

Rodrick (2006: 978) compilou uma lista de 10 reformas, claramente não exaustiva, e sujeita a alterações com base nas preferências dos conselheiros e decisores políticos: governança empresarial; anti-corrupção; mercados de trabalho flexíveis; acordos da OMC; códigos e normas financeiras; abertura “prudente” de contas de capital; regimes cambiais não intermédios; bancos centrais independentes/metastas de inflação; redes de segurança social; e redução estratégica da pobreza. Esta lista, descrita por muitos como uma “segunda geração de reformas”, aliada às dez políticas prescritivas originais, foi apelidada “Consenso de Washington Alargado” (Rodrik, 2006) ou “Pós-Consenso de Washington” (Saad-Filho, 2010).

Esta versão alargada (20 *itens*) tenta resolver problemas como o da liberalização económica sem que haja instituições fiscais apropriadas para compensar a perda de receitas, ou quando existem mercados de capitais que financiam os sectores em crescimento de forma inadequada e autoridades aduaneiras incompetentes ou desonestas (Rodrik, 2006). As soluções apresentam-se através da intervenção discreta do Estado “numa variedade muito mais abrangente de políticas sociais e económicas que as efectuadas com o CW” (Saad-Filho, 2010)⁵².

Importa salientar que é muito difícil encontrar uma ligação entre uma concepção institucional específica e o crescimento económico (Rodrik, 2006; Spence, 2011; Banco Mundial, 2005; PNUD, 2010; Rodrik, 2011)⁵³. Além disso, “a função institucional não determina exclusivamente a forma institucional”, como refere Rodrik, dando como exemplos as experiências chinesas e russas em meados da década de 90 (Rodrik, 2006: 979). A forma institucionalizada dos direitos de propriedade de tipo ocidental vigente na Rússia deveria ter conduzido, numa primeira instância, a fluxos de investimento muito mais consideráveis do que na China, onde o sistema de propriedade pública estava assente em vilas e aldeias. Contudo, o que aconteceu foi o oposto, muito provavelmente porque os investidores preferiram lidar com as realidades talvez menos rentáveis mas mais seguras da China, do que com as incertezas decorrentes de direitos de propriedade mal protegidos na Rússia à mercê do critério de tribunais locais que não eram de confiança (Rodrik, 2006: 979).

Não devemos igualmente esquecer que a China iniciou as suas rápidas taxas de crescimento a finais da década de 70 sem ter efectuado quaisquer alterações aos seus direitos de propriedade ou sistema comercial, e que a “transição da Índia para um elevado crescimento nos anos 80 não foi precedida (ou acompanhada) por mudanças institucionais assinaláveis”. Estes factos, juntamente com outras experiências nacionais, parecem apontar para as limitações de uma abordagem que requer que as mudanças institucionais sejam implementadas antes de tudo o resto (Rodrik, 2006: 980). Esta é uma questão mais vasta, a da “sequenciação” correcta das políticas, que é um desafio encontrado em todas as estratégias de crescimento e desenvolvimento e

⁵² A procura de um novo “consenso” não pára. Por exemplo, pode ler-se sobre o “Consenso de Beijing” (Huang, 2011) ou sobre o “Consenso BeST (Beijing-Seoul-Tóquio)” (Lee e Mathews, 2010).

⁵³ O desenho institucional como o que assistimos nos últimos anos na União Europeia merece grande atenção pelas lições que dá aos países que estejam a considerar ou a atravessar qualquer tipo de processo de integração noutras regiões do mundo. Veja-se, por exemplo, Ammendola (2008a).



que está a conduzir a um consenso emergente em direcção à necessidade de se estar preparado para uma rápida mudança de orientação (Spence, 2011)⁵⁴.

Ajuda externa

O outro grande grupo de conceitos que vou mencionar de seguida prende-se com a ajuda externa. Vista por alguns como o terceiro pilar da segurança nacional dos EUA (mas certamente não só dos EUA), logo a seguir aos pilares da política externa e da defesa, a ajuda externa é uma dimensão central no debate sobre o desenvolvimento. Num olhar muito rápido sobre a sua evolução, é da maior importância referir aqui o maior programa de ajuda aos negócios alguma vez implementado, o Plano Marshall (Hubbard and Duggan, 2009: 90). O Plano Marshall concedeu financiamento aos governos europeus, que por sua vez o emprestava a empresas privadas cujos pagamentos seriam então utilizados pelos governos para restaurar infra-estruturas públicas, ao mesmo tempo que implementavam outras medidas para encorajar o sector empresarial (Hubbard e Duggan, 2009: 90-1)⁵⁵. O Plano ajudou a reconstruir a Europa e fê-la regressar a uma funcionalidade económica sólida, ao mesmo tempo que deu aos Estados Unidos acesso a mercados importantes, bem como aliados para as suas políticas de defesa e externa. Criou as bases para o multilateralismo liderado pelos EUA e, sem dúvida, contribuiu para alargar os direitos dos cidadãos em ambos os lados do Atlântico. Assim, já que a ajuda externa teve tanto êxito na Europa, porque é que a sua magia não funciona “nos outros sítios”? (Moyo, 2009: 13).

A lógica adoptada na concessão de ajuda externa fora da Europa foi influenciada pela necessidade de apoiar os líderes (independentemente do grau de autocracia) que estavam do lado de quem concedia a ajuda durante a Guerra Fria e pelo Consenso sobre o Desenvolvimento referido anteriormente. Assim, a ajuda foi empregue sobretudo no financiamento de projectos estruturais e industriais de grande dimensão, tais como estradas, pontes, caminhos-de-ferro, barragens, centrais eléctricas e sistemas de esgotos, negligenciando as questões institucionais em causa, tais como a forma como os projectos seriam geridos, operacionalizados e mantidos” (Ghani and Lockhart, 2009: 89).

A saúde e a educação, que como vimos são componentes cruciais do IDH, durante muito tempo não foram consideradas capazes de proporcionar retornos económicos adequados (Ghani e Lockhart, *ibidem*). O seu estatuto elevou-se quando se deu a mudança de atitude relativa ao alívio da pobreza apoiada por Robert McNamara, que também induziu o Banco Mundial a apoiar projectos de desenvolvimento agrícolas e rurais de menor dimensão. Apesar de, em 1973, o Banco Mundial ter ultrapassado os Estados Unidos como o maior doador aos países em desenvolvimento (Moyo, 2010: 17), um conceituado crítico alega que esta “mudança de prioridades” não teve o tempo

⁵⁴ Sobre a análise de políticas em geral, veja-se o livro de Brewer e de Leon (1983). Na sua opinião, o processo político atravessa seis fases (Iniciação, Estimativa, Selecção, Implementação, Avaliação e Encerramento). Usei o seu modelo para analisar as questões das finanças internacionais e de tributação com importância significativa para os decisores públicos e privados. Veja-se Ammendola (1994).

⁵⁵ Este é um discurso que se opõe à “visão equivocada” típica que o Plano Marshall distribuiu as necessidades básicas gratuitamente e construiu as infra-estruturas. Pelo contrário, “para poderem ser abrangidos pelo Plano, os países tinham que conduzir uma série de políticas de promoção do sector empresarial para garantir que os negócios locais pudessem usufruir igualmente dos empréstimos” (Hubbard e Duggan, 2009:xi). A importância do bom funcionamento das instituições é mais uma vez evidente.



suficiente para se desenvolver e implementar de uma forma abrangente” (Saad-Filho, 2010: 3).

Nos anos 80, os fundos excedentários dos países exportadores de petróleo, especialmente os que “absorvem pouco” (países com populações pequenas) instalaram-se em muitos países em desenvolvimento através dos bancos internacionais, países cujo risco em termos de crédito foi provavelmente subestimado devido ao *boom* generalizado das mercadorias. Quando as taxas de juro subiram em função das medidas adoptadas pelos Estados Unidos para combater a inflação, as dificuldades nos pagamentos de juros de dívida, na sua maioria com taxas variáveis, originou uma vaga de incumprimentos nos países do Sul, e a declaração do México, em Agosto de 1982, de incapacidade de pagar a dívida serviu de gatilho. A resposta à crise centrou-se na reestruturação da dívida, que, como Moyo (2010: 19) assinalou, “constituiu uma reincarnação do modelo de ajuda, com as instituições Bretton Woods... a reclamarem uma posição central na capacidade de maiores credores das economias emergentes”. Desta forma, e a partir do início dos anos 80a, um número crescente de países com baixos rendimentos passou a beneficiar de repetidos reescalamentos em termos de concessões (Gunter, 2003: 91-117).

O objectivo de romper o ciclo de alterações repetidas aos termos da dívida tornou-se assim uma preocupação permanente. A sua importância é realçada pelo facto de, no final da década de 80, quando o Consenso de Washington tinha sido acordado, a dívida dos mercados emergentes ascendia a pelo menos 1 trilião de dólares (Moyo, 2010: 22). No lado positivo para os mutuários, deve assinalar-se que, como resultado do perdão da dívida por parte dos credores, e de um clima de taxas de juro mais vantajoso, a tendência ao longo dos anos 90 caracterizou-se por uma diminuição dos juros nos pagamentos sobre a dívida externa (Banco Mundial, 2005: 72).

Contudo, é igualmente importante assinalar que o crescimento económico dos países devedores e a sua capacidade de pagar a dívida não beneficiaram da prioridade que o Banco Mundial (possivelmente não muito diferente da adoptada por outras instituições financeiras oficiais) atribuiu ao volume dos empréstimos, mais do que à qualidade dos projectos a que se destinavam. Pelo menos até o início dos anos 90 (Ghani e Lockhart, 2010: 96).

É provavelmente justo dizer que na década de 90, todos os elementos que actualmente influenciam a ajuda externa, incluindo o cansaço dos doadores, a importância da boa governança, e o papel das celebridades (Moyo, 2010) estavam frequentemente interligados a uma indistinguível “teia de relações entre dadores multilaterais e bilaterais, agências das Nações Unidas, empresas privadas e ONGs”. (Ghani e Lockhart, 2010: 97).

Não admira que, neste momento, nos vejamos confrontados com uma vasta literatura sobre a ajuda externa, que, vale a pena repetir, é também parte integrante do debate sobre o desenvolvimento global. Uma forma extremamente útil, se bem que necessariamente simplificada, de categorizar a ajuda externa ao longo destas linhas gerais é-nos fornecida pelas opiniões opostas sobre o assunto, avançadas pelos que por



um lado partilham os pontos de vista de Jeffrey Sachs, e pelos que, por outro, apoiam a opinião de William Easterly⁵⁶. Examinemo-las.

Desenvolvimento, prós e contras da ajuda externa

Posto de forma resumida, Jeffrey Sachs, Professor na Universidade da Columbia e Presidente do seu Instituto da Terra (Earth Institute) é um apoiante entusiasta da ajuda externa. Para ele, quanto mais melhor. William Easterly, que lecciona na Universidade de Nova Iorque, onde também co-dirige o Instituto de Investigação sobre o Desenvolvimento (*Development Research Institute*) mostra-se, por sua vez, muito céptico. Na sua opinião, o historial da ajuda externa é, no mínimo, pouco impressionante.

Jeffrey Sachs quer colocar um fim à pobreza, especialmente a que afecta os “extremamente pobres”, um bilião de pessoas que lutam pela sua sobrevivência todos os dias⁵⁷. Ele acredita que os países mais pobres do mundo (a sua maioria situados na África Subsariana) estão envolvidos numa “armadilha de pobreza”, mediante a qual todos os rendimentos são gastos no consumo, nada restando para a poupança, e onde é virtualmente impossível recolher fundos de alguma relevância através da cobrança de impostos e assim investir em infra-estruturas. Para além disso, esses países têm que conviver com o peso da dívida maciça.

Apesar de reconhecer muitos dos excessos cometidos no passado, Sachs relativiza a importância das explicações para a situação actual destes países, que se centram na exploração por parte do Ocidente (nas suas formas colonialista e neocolonialista) e no papel desempenhado pela Guerra Fria. Ele acredita que o desenvolvimento económico não é um jogo de onde se parta de um número zero, e que a verdadeira história traduz taxas de crescimento diferentes (Sachs, 2005: 31)⁵⁸. Mas, mais importante ainda, Sachs minimiza o papel desempenhado pela corrupção, afirmando que “países africanos relativamente bem governados, como o Gana, o Malawi, o Mali e o Senegal, não conseguiram prosperar, ao passo que sociedades na Ásia, onde se sabe existir corrupção em larga escala, como o Bangladesh, Índia, Indonésia e Paquistão registaram um crescimento económico rápido” (Sachs, 2005: 191).

Especialmente no caso de África, é a interacção desfavorável entre factores geográficos e económicos, tal como a ausência de rios navegáveis que se dirijam para os oceanos, a falta de irrigação, a irregularidade das chuvas, uma população extremamente concentrada em áreas fechadas com poucos recursos (Collier, 2006), agricultores sem “acesso a estradas, mercados, e adubos” e solos exaustos, que verdadeiramente importa (Sachs 2005: 208). Assim, Sachs acrescenta que “na falta de transportes, telecomunicações, clínicas e fertilizantes, a relação entre a fome, a doença e a pobreza só se aprofundou” (Sachs, 2005: *ibidem*).

⁵⁶ Apesar de serem representativas do debate geral, as opiniões destes dois autores sobre a ajuda externa nem sempre são claramente partilhadas na íntegra pelos seus apoiantes. Existem muitas diferenças e *nuances*. Contudo, a dicotomia, que engloba também as considerações mais abrangentes sobre a economia do desenvolvimento, não deixa de ser muito útil como ferramenta organizacional intelectual.

⁵⁷ Sachs (2005: 18). Regra geral, os países usam definições distintas de pobreza; as organizações internacionais e estudiosos normalmente usam uma base de 1 ou 2 dólares por dia (Spence, 2011: 45).

⁵⁸ É claro que as taxas de natalidade muito elevadas nos países pobres têm que ser levadas em consideração nesta análise, e Sachs, se bem que reconhecendo os avanços nesta matéria em muitos países (por exemplo, no Bangladesh a taxa de fecundidade caiu de 6.6 em 1975 para apenas 3.1 em 2000), neste sentido fala de uma “armadilha demográfica”. Veja-se Sachs (2005: 64-5).



A partir desta armadilha de pobreza, a única saída não é através dos conselhos típico oferecido pelo FMI e pelo Banco Mundial influenciados pelo Consenso de Washington. As suas políticas de ajustamento estrutural, tais como privatização, desregulamentação, mercado livre e apertar o cinto (anteriormente mencionadas) impõem um fardo que com frequência é excessivamente pesado para os mais pobres dos países em desenvolvimento. Em vez disso, Sachs defende que estas políticas devem ser acompanhadas "por reformas comerciais nos países ricos, cancelamento da dívida" e, mais importante ainda, pelo "aumento da ajuda estrangeira para investimentos em infra-estruturas básicas" (Sachs, 2005: 80).

Além disso, deve haver apoio acrescido aos oito Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (MDGs) proclamados pelas Nações Unidas em Nova Iorque em 2000: erradicar a pobreza extrema e a fome; atingir o ensino básico universal; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/SIDA, a malária, e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; estabelecer uma parceria global para o desenvolvimento⁵⁹.

Para atingir estes objectivos, Sachs quer que o Ocidente adira ao compromisso assumido pelos chefes de Estado de cinquenta grandes nações em Monterrey, México, em Março de 2002, de amparar o movimento apoiado por todos os países desenvolvidos de aumentar o nível de ajuda pública ao desenvolvimento (APD) para 0.7% do PIB⁶⁰.

William Easterly (2006) não se mostra insensível ao sofrimento dos que vivem em pobreza extrema. Argumenta que é uma tragédia que haja crianças a morrerem de doenças cuja prevenção e cura custa incrivelmente pouco numa base *per capita*. Por exemplo, mosquiteiros para colocar nas camas e assim impedir que as crianças fiquem infectadas com malária custa apenas 4 dólares. Isto é uma tragédia, acrescenta, que chama a atenção de "visionários, celebridades, presidentes, ministros da economia, burocratas, e até mesmo de exércitos (Easterly, 2006: 4).

Contudo, Easterly afirma que há uma outra tragédia que aflige os pobres do mundo, e prende-se com a falta de compreensão que ainda demonstramos para com estas histórias de pobreza extrema, doença e subnutrição, apesar dos \$2.3 triliões de dólares gastos nas últimas cinco décadas. Por outras palavras, apesar desta enorme quantia gasta na ajuda externa, "o Ocidente ... ainda não conseguiu arranjar os mosquiteiros de 4 dólares par dar às famílias pobres"? (Easterly, 2006). Na opinião de Easterly, esta é a tarefa mais importante: não parar a ajuda externa, mas parar as más práticas óbvias que o Ocidente tem adoptado até à data. Para isso, explica que é fundamental percebermos a diferença entre o que ele chama "*Planners*" (os que planeiam) e "*Searchers*" (os que procuram).

Para ele, os *Planners* são pessoas como Jeffrey Sachs, que acreditam em grandes projectos, como o Projecto do Milénio e nas capacidades do Gabinete do Secretário-Geral das Nações Unidas de coordenar as actividades das agências da ONU, do Banco Mundial, do FMI e dos doadores. Easterly considera que os *Planners* têm uma abordagem "*top-down*" (de cima para baixo) em relação ao desenvolvimento, com as

⁵⁹ Sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (MDGs), veja-se, por exemplo, <http://www.un.org/millenniumgoals/>

⁶⁰ Em 2010 apenas cinco dos países mais industrializados tinha excedido o rácio de 0.7%: Noruega, Luxemburgo, Suécia, Dinamarca e Países baixos. Veja-se <http://webnet.oecd.org/oda2010/>



suas teorias de “*big-push*” (empurrão forte), bebendo simultaneamente da teoria de Rosenstein-Rodan sobre o desenvolvimento e do conceito de “*take off*” de Rostow, cheios de boas intenções sem fazer qualquer ideia como motivar seja quem for para as implementar, criando expectativas sem assumir qualquer responsabilidade, sem capacidade de determinar o que é necessário fornecer e com falta de conhecimentos específicos sobre o terreno. Para Easterly, estes são factores subjacentes ao falhanço geral inegável da ajuda externa.

Easterly sublinha que, por outro lado, os *Searchers* (como ele) são pessoas muito mais pragmáticas. Não se deixam guiar por concepções globais abrangentes e procuram, pelo contrário, descobrir o que funciona no terreno através do método da tentativa e do erro. Sabem que nunca têm respostas *a priori* e assumem responsabilidade pelos seus erros, centrados no cliente e guiando-se pela procura (Easterly, 2006: 5 ff.). Easterly minimiza a importância da “armadilha da pobreza”. Na sua opinião, a má governação é responsável pela lentidão do crescimento. Para além disso, acrescenta, mesmo num ambiente de boas políticas, não existe evidência de que a ajuda funcione de facto (Easterly 2006: 48). O que provavelmente funciona, escreve, são os planos de pequena dimensão, as abordagens graduais, a tentativa e o erro, e um enfoque nas pessoas e não nos governos. Esta é a visão analítica de um *Searcher*.

Outras diferenças no debate

Delineadas desta forma, estas duas posições e discursos formam a base para destacar as divisões entre os que têm opiniões mais radicais, no que poderemos caracterizar como termos ideológicos.

“À esquerda de Jeffrey Sachs situam-se os apoiantes das estratégias do crescimento pró-pobres (PPG) (Saad-Filho, 2010; McKinley, 2009). Trata-se de um grupo que, ao analisar a evolução debatida anteriormente desde o Consenso sobre o Desenvolvimento até ao Consenso de Washington e ao Pós-Consenso de Washington Alargado, acredita que nos finais da década de 90, a maioria dos especialistas do desenvolvimento era forçado a concordar “que a redução da pobreza e a redistribuição não eram subprodutos espontâneos do crescimento, ou fruto da correcção de desequilíbrios macroeconómicos ou de melhorias nas políticas macroeconómicas e de governação. Em vez disso, a pobreza tem que ser abordada directamente através de um conjunto de instrumentos económicos e sociais” (Saad-Filho, 2011: 8).

Assim, surge outra divisão conceptual (Saad-Filho, 2011: 8; Zepeda, 2011) entre os que acreditam que o PPG deveria incidir sobre o crescimento económico que reduza a pobreza (Ravallion, 2004; Ravallion e Chen, 2003), e os que crêem que essas medidas não são suficientes. Estes últimos (Kakwani, Khandker e Son, 2004) pensam que ao se ir mais além do que apenas a pobreza absoluta, torna-se necessário pensar num PPG centrado no aumento da parcela de rendimentos dos pobres. Por outras palavras, os pobres precisam de beneficiar proporcionalmente mais do que o resto da população (Zepeda, 2011), numa lógica claramente redistributiva.

A confluência de pontos de vista ao longo do tempo entre os intelectuais mais facilmente associados a esta divisão, Ravallion and Kakwani, significa que actualmente ambos apoiam a ideia de um crescimento mais rápido com o objectivo de melhorar o nível de vida dos pobres em termos absolutos com melhorias relativas acrescidas em



comparação com os que não são pobres. Esta é uma convergência no debate que alguns interpretam (Saad-Filho, 2010; McKinley, 2009) como uma desistência indesejável *de facto* dos objectivos de redistribuição.

Na mesma linha, um dos críticos mais proeminentes (Saad-Filho: 10) critica a abordagem adoptada por publicações como a do Banco Mundial, *Economic Growth in the 1990s* (Banco Mundial, 2005) e a da Comissão para o Crescimento e Desenvolvimento, *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*⁶¹. Estes relatórios “ostensivamente evitam avançar com planos de desenvolvimento” (que eu diria serem de carácter geral em vez de uma “preferência de um *Planner*”) e, em vez disso, destacam as virtudes da experiência, as reformas selectivas, o ecletismo, a experimentação, o meio-termo e o aprender fazendo” (que se me afigura semelhante a uma “lista de desejos dos *Searchers*”) e, mais importante ainda, atribuem pouca ou nenhuma importância às questões da distribuição (Saad-Filho, 2010: 10).

O crescimento inclusivo (Spence, 2011: 87-88; Banco Mundial, 2009), que é um conceito incluído no Relatório da Comissão de Crescimento, é igualmente criticado por seguir a lógica do Consenso de Washington e da sua versão Alargada (Saad-Filho, 2010: 17). Segundo as palavras de representantes do Banco Mundial, enquanto “a abordagem pró-pobres se interessa sobretudo pelo bem-estar dos pobres... o crescimento inclusivo preocupa-se com oportunidades para a maioria dos trabalhadores, tanto pobres como trabalhadores da classe média” (Banco Mundial, 2009: 1)⁶². Voltando à distinção entre a diferença absoluta e a relativa mencionada anteriormente (Ravallion 2004 vs. Kakwani, Khandker, e Son 2004), o crescimento inclusivo é, portanto, congruente com a definição absoluta de crescimento pró-pobres. Por seu lado, a definição relativa (preferida por aqueles que partilham as opiniões de Saad-Filho e de McKinley’s sobre a necessidade de se concentrar na desigualdade e na redistribuição) é criticada pelo Banco Mundial (2009: 3) porque “poderia conduzir a resultados sub-óptimos tanto para as famílias pobres como para as não pobres”.

Ao longo do espectro ideológico, “à direita” de William Easterly situam-se os académicos com uma visão mais céptica. Partilham a sua opinião que “a ajuda não atingiu os objectivos”, tais como: “promoção do crescimento económico rápido, mudanças nas políticas governamentais para facilitar os mercados, e promoção de governos democráticos e honestos” (Lal, 2006). Contudo, embora demonstrem igualmente nutrir grande antipatia pelos “*planners*”, os que sustentam esta visão também tendem a pensar que “as agências de ajuda responsáveis pelas tarefas específicas através da avaliação rigorosa de resultados” não cumpriram os objectivos (Lal, 2006), apesar de mais transparência, *feedback*, e responsabilização almejados por pessoas como Easterly⁶³. As agências de ajuda são basicamente irreformáveis (Lal,

⁶¹ Constituída por um grupo independente de decisores políticos, líderes empresariais e académicos, o trabalho da Comissão foi apoiado pelo Banco Mundial, a Hewlett Foundation, e pelos governos da Austrália, Holanda, Suécia e Reino Unido. Veja-se CGD (2008: 13).

⁶² Os termos deste debate reflectem uma discussão semelhante sobre “igualdade de oportunidades *versus* igualdade de resultados” que encontramos nas economias avançadas e à qual a crise económica e respectivas consequências conferiu maior visibilidade.

⁶³ Curiosamente, Lal (2006) observa que quando os projectos típicos são concluídos, os responsáveis pelos empréstimos seguiram em frente nas suas vidas, enquanto as suas carreiras beneficiaram do volume e não da qualidade dos projectos. Este desfasamento temporal faz-me lembrar um padrão observado nos empréstimos irresponsáveis concedidos por funcionários dos bancos comerciais aos governos e que esteve na base da Crise da Dívida do Terceiro Mundo que explodiu na década de oitenta.



2006; Sorens, 2009; Lal, 2005), formando parte de uma vasta empresa internacional no seio da qual um número significativo de profissionais, que Graham Hancock (1989) designa por “Os Senhores da Pobreza”, leva uma boa vida (Lal, 2006).

Numa linha de raciocínio semelhante, Dambisa Moyo considera que a ajuda externa é prejudicial para os países que a recebem. Na sua obra (Moyo, 2009), que se centra sobretudo em África mas que contém reflexos que se aplicam a todo o mundo, a autora distingue entre ajuda de emergência, ajuda de beneficência, e ajuda sistemática. Embora não revele ser grande apoiante das duas primeiras, é o terceiro tipo, que envolve pagamentos directos por parte dos governos ocidentais ou de instituições multilaterais como o Banco Mundial aos governos dos países pobres, que lhe merecem as maiores críticas.

Isto acontece porque, em termos de dimensão, a ajuda pública directa aos governos diminuiu a importância dos outros dois tipos de ajuda. Para além disso, a ajuda sistemática aos governos revela-se ainda mais importante se acrescentarmos (como a autora o faz) aos contributos públicos os empréstimos atribuídos a título de concessão. A autora afirma que esta é uma inclusão necessária devido ao esbatimento da distinção entre pagamentos e empréstimos concessionais, engendrados pela tendência do “perdão”, que as celebridades promovem de forma tão visível (Moyo, 2009). Alguns autores (Vreeland, 2003; Sorens, 2009) defendem que aqueles que pensam que o FMI e o Banco Mundial estão fortemente influenciados pelos EUA e o Ocidente tendem a ignorar que as condições associadas a empréstimos do FMI são, na realidade, procuradas pelos países beneficiários. Desta forma, os seus líderes podem implementar as reformas económicas impopulares que pretendem sem sofrer a reacção adversa dos eleitores⁶⁴. De forma resumida, este grupo de intelectuais acredita que o factor decisivo relativamente ao desenvolvimento dos países pobres não é a ajuda externa mas sim a sua vontade de “fazer o que é correcto” (Lal, 2006), com confiança nos mercados e nas suas próprias instituições melhoradas⁶⁵.

Alguma evidência empírica

É evidente que os que são a favor de mais ajuda e os que querem menos ou mesmo a sua eliminação justificam as suas posições graças a uma literatura de cariz empírico sobre a eficácia da ajuda, que chega a conclusões muito distintas. Por exemplo, Arndt, Jones e Tarp (2010) afirmam que a evidência generalizada e as suas próprias conclusões demonstram que a eliminação ou redução dramática da ajuda externa seria um erro, dado que, a longo prazo, o auxílio tem um efeito causal positivo e importante no crescimento. Mekasha e Tarp (2011) defendem que, numa perspectiva de meta-análise, as consequências da ajuda no crescimento são positivas e significativas. Feeny e McGillivray (2011) são da mesma opinião e afirmam que um “grande empurrão” em ajuda externa não está necessariamente sujeito a retornos decrescentes e “pode conduzir a aumentos do crescimento económico, e por extensão, à redução da pobreza” (*ibidem*: 63).

⁶⁴ Isto faz-me lembrar a culpa que os líderes nacionais colocaram sobre as instituições da UE quando tiveram de implementar medidas para cumprir com as normas europeias.

⁶⁵ Por exemplo, Moyo (2009) defende que se contraiam empréstimos nos mercados internacionais, comércio acrescido com os Chineses, mais microcrédito, mais remessas e poupança interna. Estes mecanismos deviam substituir a ajuda externa, que deveria chegar ao fim dentro de cinco anos. Veja-se igualmente Ammendola (2010).



Por seu turno, Doucouliagos e Paldam (2011), ao analisarem décadas de investigação, ressaltam que “em média os fluxos de ajuda agregada ao desenvolvimento são ineficazes na criação de crescimento” (*Ibidem*:403). Chong, Gradstein e Calderon (2009) confirmam a existência desta ineficácia mesmo quando as boas instituições estão presentes. Além disso, acrescentam que a ajuda externa não parece melhorar a qualidade das instituições democráticas e que “por si só não parece ter um efeito estatisticamente significativo sobre a desigualdade e na redução da pobreza” (*Ibidem*: 79).

É curioso que Kalyvitis e Vlachaki (2011) concluam que existe uma relação negativa entre a ajuda externa e a democracia, que é menos forte quando os fluxos de ajuda se seguem à liberalização económica. Rajan e Subramanian (2008) consideram que a ajuda não faz aumentar ou diminuir o crescimento económico de forma significativa, que não aparenta ser mais eficaz em ambientes políticos ou geográficos mais favoráveis, e que não existe qualquer evidência de que certos tipos de ajuda sejam mais eficazes do que outros. Rajan e Subramanian (2011) chegaram igualmente à conclusão que os fluxos de ajuda provavelmente afectam negativamente a competitividade de um país destinatário através das taxas de câmbio por causa da valorização da moeda⁶⁶.

As conclusões de Garces-Ozanne (2011) são as mais emblemáticas sobre as dificuldades em chegar a conclusões simples neste campo de investigação. A autora afirma que a ajuda provavelmente não é uma boa promotora do crescimento económico e que as boas políticas económicas e humanas não parecem ter efeitos significativos e únicos sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Contudo, considera que “quando as políticas económicas e humanas conseguem interagir com a ajuda, os indicadores da eficácia da ajuda na promoção dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio tornam-se mais robustos” (*Ibidem*: 37).

À luz de tudo o que examinámos até agora, a multiplicidade de factores para avaliar a concepção de políticas para o desenvolvimento é realmente assustadora. O quadro de análise conhecido por “diagnóstico do crescimento” que nos últimos anos tem vindo a ganhar popularidade crescente, tenta lidar com essa complexidade.

Diagnóstico do crescimento

Os estudiosos mais estreitamente associados com a abordagem do “diagnóstico do crescimento”, Ricardo Hausmann, Dany Rodrik, e Andrés Velasco (doravante, HRV,) referem que os políticos, “quando se lhes apresenta um rol de reformas necessárias”, tais como as mencionadas anteriormente ao debatermos o Consenso de Washington e a sua Versão Alargada e até o Consenso do Desenvolvimento anterior, “... ou tentam resolver todos os problemas ao mesmo tempo, ou então iniciam reformas que não são vitais para o potencial de crescimento dos países” (HRV, 2006: 12). Estas reformas por

⁶⁶ Para os que estão familiarizados com a literatura sobre este assunto, este constitui um exemplo importante da “doença holandesa”. Outra variante da doença, normalmente muito mais importante, encontra-se associada aos danos causados por outros tipos de exportações pela valorização da moeda resultante da exportação substancial de outros recursos naturais. Os danos que a riqueza provinda dos recursos naturais pode causar ao crescimento económico e ao desenvolvimento são conhecidos por “maldição dos recursos”.



vezes “atravessam-se no caminho umas das outras, com uma reforma numa área a criar distorções não previstas noutra área” (*Ibidem*)⁶⁷.

Os defensores da abordagem do diagnóstico de crescimento afirmam, pelo contrário, que é muito melhor tentar identificar os principais constrangimentos cuja remoção permitiria “um surto de crescimento” (Felipe and Usui, 2008: 2). No quadro desenvolvido por HRV (2005), usa-se uma árvore decisória para examinar o problema dos baixos níveis de investimento privado e do empreendedorismo. HRV (2006: 13) explicam que “num país de baixos rendimentos, a actividade económica deve ser restringida, pelo menos, por um dos seguintes factores: ou o custo do financiamento é demasiado elevado; ou o retorno privado sobre o investimento é muito baixo. Se o problema se prende com um retorno baixo sobre os investimentos (HRV usam o El Salvador como exemplo), “por sua vez isso provavelmente deve-se ou a retornos económicos (sociais) baixos ou a uma grande distância entre os retornos sociais e os privados (aquilo a que chamamos baixa apropriação privada).” No caso do preço elevado do financiamento (HRV dão o Brasil como exemplo), a árvore decisória encontra-se igualmente dividida em dois ramos: más finanças internacionais; e más finanças locais.

Descer de um ramo da árvore para outro leva o investigador a examinar factores muito variados, tais como a geografia, as infra-estruturas, o capital físico e humano, as instituições, e a governança (Felipe e Usui, 2008). Em cada nó, o investigador pergunta “que tipo de sinal de diagnóstico é que a economia emitiria se o hipotético constrangimento fosse efectivamente o elo de ligação?” (Rodrik, 2010: 35). À medida que se vai saltando de galho em galho, vamos adquirindo níveis de desagregação cada vez maiores, e Rodrik (2006: 984) afirma que a vantagem de percorrer os muitos caminhos associados à análise de diagnóstico, mesmo de “forma rudimentar”, “pode por vezes revelar lacunas importantes ou insuficiências nos pacotes de reformas tradicionais”.

O segundo passo no diagnóstico do crescimento é a concepção das políticas mais apropriadas para aliviar os constrangimentos (Rodrik, 2010; Rodrik, 2006). Há um princípio que se destaca: “direccione a resposta política para o mais perto possível da origem da distorção” (Rodrik, 2006: 984). Por exemplo, se as limitações ao crédito constituírem um constrangimento importante, e se isto se traduzir por amplos *spreads* bancários, encoraje a concorrência no sector bancário (*ibidem*).

Os apoiantes do diagnóstico de crescimento estão conscientes das dificuldades de concepção e de implementação de reformas efectivas, especialmente à luz do facto de os países em desenvolvimento se depararem com desafios maiores e maiores constrangimentos do que as nações desenvolvidas. Os constrangimentos de ligação mudam ao longo dos tempos e as políticas podem interagir umas com as outras de forma adversa. Isto está de acordo com o amplo consenso referido anteriormente em conexão com a avaliação da década de 90, onde era extremamente difícil encontrar uma ligação entre, por um lado, o projecto institucional e/ou políticas específicas e, por outro, o crescimento. Mais especificamente, os conselhos de política económica concedidos aos decisores públicos sugeriram o abandono da lógica de boas práticas (que vale sempre a pena estudar numa perspectiva teórica) a favor de práticas de segunda linha, realistas e de experimentação, conscientes de que um sistema

⁶⁷ Este é claramente uma questão frequentemente associada à sequenciação.



económico poderá não responder a políticas de forma previsível (Zagha, Nankani e Gill, 2006; Rodrik, 2008; Rodrik, 2010).

Neste momento, o diagnóstico do crescimento parece ser uma ferramenta muito importante para os profissionais do desenvolvimento. Uma das críticas que lhe são dirigidas por alguém que, de outra forma, considera que a abordagem tem muito mérito, é que “se concentra exclusivamente no crescimento económico”. (Felipe e Usui: 7). Esta forma de pensar insere-se no debate que aborda as limitações do PIB e a forma como se modifica ao longo dos tempos, não apenas enquanto medida da actividade económica, mas, mais importante, do bem-estar e desenvolvimento humano.

Mais sobre o desenvolvimento humanos

Todas as formas de Organizações (governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais, com ou sem fins lucrativos) publicam informação sobre o estado de muitos tipos de desenvolvimento humano e frequentemente fornecem indicadores e classificações de países. Alguns indicadores são, inevitavelmente, uma grande fonte de controvérsia, resultante, por exemplo, da forma como foram construídos, de problemas de aferição, ou consoante o verdadeiro objectivo da entidade emissora. Prosseguiremos a nossa breve análise anterior sobre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do PNUD que utilizarei para tecer mais algumas considerações sobre o desenvolvimento humano em geral.

A necessidade de alargar o conceito de desenvolvimento humano já se faz sentir há algum tempo. Por exemplo, o Relatório sobre Desenvolvimento Humano de 2010, referindo-se ao RDH de 1990, relembra os leitores como este último “sublinhava que o desenvolvimento é liberdade, tanto a nível da escolha humana (liberdade de oportunidades) como processo participativo (liberdades de processo)” (PNUD, 2010: 12). A distinção, inicialmente feita por Amartya Sen (2002), por outras palavras, separa “as liberdades que nos concedem maiores oportunidades de alcançar as coisas que valorizamos (liberdade de oportunidades)” das que “garantem que o processo através do qual as coisas acontecem é justo (liberdades de processo)” (Klugman, Rodríguez e Choi, 2011: 264). Assim, verificou-se que o IDH pode actualmente caracterizar-se como um processo de liberdade de oportunidades, e que os autores do RDH de têm consciência da necessidade de levar em consideração as liberdades de processo (*ibidem*), que incluem capacitação e práticas democráticas (PNUD, 2010: 23).

O RHD 2010 aborda “o *empowerment*, a equidade e a sustentabilidade” porque “encontram-se entre os componentes intrínsecos da liberdade dos indivíduos de levar uma vida a qual tenham motivo para valorizar” (PNUD 2010: 65). A principal conclusão do RDH em relação a estas três dimensões é que a sua relação com o IDH não é imediatamente directa. Por outras palavras, há uma falta de correlação geral entre o IDH, o *empowerment* e a sustentabilidade. Em relação à desigualdade, o padrão mostra que existe uma relação negativa com o IDH, e que esta relação apresenta uma variação considerável. Assim, no conjunto, “os países poderão ter um IDH elevado e não ser democráticos, ser injustos e insustentáveis - da mesma forma que poderão ter um IDH baixo e ser relativamente democráticos, justos e sustentáveis” (PNUD, 2010: 65).



Empowerment. *Empowerment* é um conceito que suscita grande controvérsia a nível da literatura, tanto em termos de definição como de medição (Klugman, Rodríguez e Choi, 2011: 264). No RDH de 2010, e na esteira da definição proposta por Sen (1985), o *empowerment* caracteriza-se por exigir tanto acção “a capacidade das pessoas de moldar os seus próprios destinos” e “estruturas institucionais de apoio” (mais uma vez as instituições vêm à baila) (PNUD, 2010: 23).

Neste contexto, a tecnologia tem sido uma importante fonte de mudança. No final de 2010 existiam 2 biliões de utilizadores da *Internet* em todo o mundo (o dobro de 2005), dos quais 1.2 biliões se encontram nos países em desenvolvimento⁶⁸. Existem ainda importantes diferenças regionais com a Europa apresentando 65 utilizadores por cada 100 habitantes, as Américas 55, a Comunidade de Estados Independentes 46, os Estados Árabes 24.9, a Ásia e o Pacífico 21.9, e a África 9.6. É interessante notar que a China, com mais de 420 milhões, é o país com maior número de utilizadores da *Internet*. Ainda mais impressionantes são os dados relativos ao acesso à tecnologia celular móvel. O mundo em desenvolvimento aumentou a sua quota de subscrições de assinaturas móveis de 53% do total de assinantes móveis no final de 2005 para 73% no final de 2010, com a África a apresentar o maior potencial de crescimento e as economias avançadas a atingir um nível de saturação ou de quase saturação. Se a estas tecnologias juntarmos a televisão por satélite, a capacidade das pessoas de fazerem escolhas informadas, de ganhar voz e de responsabilizar os governos decididamente aumentou (UNDP, 2010), como a chamada Primavera Árabe poderá atestar, apesar dos que têm sérias dúvidas (Morozov, 2011) sobre o impacto democratizante da *Internet* sobre a acção dos governos, e outros (Wu, 2010) exprimam as mesmas reticências relativamente à responsabilização do comportamento empresarial.

Os redactores do RDH 2010 também referem que a globalização está a conduzir a uma maior transmissão internacional das questões e preocupações, e que esse facto é evidenciado a partir de uma tendência a partir de muitas outras: o número de organizações internacionais aumentou cinco vezes entre 1970 e 2010, para um número estimado de 25000 (PNUD 2010: 68).

Estabelecer a distinção entre Estados democráticos e não democráticos torna-se igualmente difícil. Independentemente deste facto, e fazendo uso de uma “definição minimalista” de democracia, o RDH afirma que no geral, o número de países IDH que são democracias passou de menos de um terço no início da década de 70 para quase 50% em 1996, e para mais de 60% em 2008 (PNUD, 2010: 68). Destacam-se duas tendências: (1) a maioria dos países com um IDH muito elevado são democracias; e (2) dos países com um IDH baixo nenhum era uma democracia em 1990, enquanto actualmente um número ligeiramente superior a 30% se encontra nessa categoria (*ibidem*).

Esta tendência para uma maior democratização traz consigo um aumento dos processos participativos locais e uma melhor inclusão política para muitos movimentos baseados na identidade (por exemplo, grupos autóctones na América Latina e no Caribe, ou as castas mais baixas na Índia nos Estados individuais) (PNUD, 2010: 70). Este crescimento generalizado na capacitação enquanto tendência precisa de ser

⁶⁸ Todos os dados sobre a Internet e telefones móveis foram extraídos da International Telecommunications Union *The World in 2010 Facts and Figures* (disponível em <http://www.itu.int>).



qualificado pelo facto de “a democracia abranger uma série de acordos institucionais e de configurações de poder – e de nem as autocracias serem monolíticas”, e que os “níveis de violações de direitos humanos reportados permaneceu virtualmente inalterado a nível global nos últimos 40 anos” (PNUD 2010: 69, 71)⁶⁹.

Desigualdade. O Relatório de Desenvolvimento Humano de 2010 acrescentou recentemente uma dimensão às três originais do IDH – rendimento, saúde e educação - a desigualdade. Aproveitando o facto de haver actualmente mais acesso aos dados do que há 20 anos, desenvolveram-se novos índices, designados por IDH, ajustados à Desigualdade, o Índice de Qualidade de Género (com conclusões que apontam para dados interessantes, se bem que negativos, em termos da capacitação de mulheres na zona do Cáucaso e na Ásia Central) e o Índice Multidimensional de Pobreza. A principal constatação, apesar de não contradizer no geral o que discutimos antes relativamente à desigualdade, e com as advertências habituais sobre lacunas na informação, é que os “avanços na redução das desigualdades no mundo têm sido limitados, com alguns reveses sérios. A desigualdade de rendimentos está a aumentar na maioria dos países, com excepção da América Latina e do Caribe” (PNUD, 2010 :77).

Vulnerabilidade e sustentabilidade. O desenvolvimento de países e de pessoas é vulnerável quando pode entrar em declínio devido a uma série de riscos, tais como “choques agregados ou acidentes individuais” (PNUD, 2010: 78)⁷⁰. Para efeitos de análise, é útil observar como os riscos podem afectar indivíduos (por exemplo, a perda de emprego), comunidades (por exemplo, cheias ou sismos), ou países (por exemplo, crises financeiras) (PNUD, 2010: 78), onde claramente o impacto é sentido desde o local até ao global mas onde as lições apreendidas são cada vez mais partilhadas por uma comunidade global de estudiosos e profissionais, cada vez mais e melhor conectada entre si.

A sustentabilidade é um conceito muito debatido e intimamente ligado à vulnerabilidade. O RHD 2010 usa a definição da Comissão Brundtland de desenvolvimento sustentável como sendo “o progresso que atenta às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades” (PNUD 2010: 78). Neumayer (2010) observa que esta definição coloca no mesmo barco a equidade intrageracional e intergeracional e lamenta que as questões da equidade sejam geralmente preteridas na maior parte dos debates sobre sustentabilidade. A maioria dos defensores dos pobres concorda com esta opinião.

⁶⁹ Uma dimensão do *empowerment* que creio irá assumir uma importância crescente como área de investigação (e também à luz da importância da crise global e das consequências que irá ter nas nossas vidas) é a investigação sobre a felicidade. Curiosamente, o RDH HDR 2010 reconhece que “a felicidade não é totalmente explicada pelo rendimento ou ... pelo IDH” e afirma considerar que a “felicidade” “complementa outras medidas de bem-estar [e] não é uma única medida” (RDH, 2010: 22) Em termos da sua relevância para as políticas públicas, pensar na felicidade significa enfrentar e tecer em conjunto, de forma eficaz, questões como: problemas de definição e de medida (Wilkinson, 2007), a utilidade de inquéritos isolados e para efeitos de comparação entre países (Kenny, 2011), o problema do excesso de escolhas nas sociedades capitalistas (Schwartz, 2004) ou não (Wilkinson, 2007), os elementos tendenciosos dos índices de felicidade em comparação com a natureza mais objectiva do PIB (Norberg, 2010), e a capacidade que os seres humanos têm de se adaptarem à prosperidade e à adversidade (Graham, 2010).

⁷⁰ Neste contexto, ocorre-me a distinção entre sensibilidade e vulnerabilidade estabelecida por Keohane e Nye em *Power and Interdependence*. Para estes autores, a sensibilidade prende-se com os níveis de resposta na ausência de uma mudança política, enquanto a vulnerabilidade tem a ver com os custos incorridos mesmo depois de mudanças na política.



Neumayer estabelece igualmente uma distinção interessante entre a sustentabilidade *fraca* e a sustentabilidade *forte*. Os defensores da sustentabilidade fraca consideram as formas naturais de capital, e outras, como basicamente substituíveis e afirmam que é o valor total do stock de capital que deve ser preservado. Os apoiantes da sustentabilidade forte avançam que certas formas de capital não são substituíveis, e que a sua importância é tanta que a sua diminuição não pode ser compensada “pelos investimentos noutras formas de capital, como os produzidos (fabricados) pelo ser humano e o capital humano” (Neumayer, 2010: 4).

Com o objectivo de assegurar a sustentabilidade ambiental – um dos oito Objectivos de Desenvolvimento do Milénio – as Nações Unidas (2011) destaca algumas tendências interessantes⁷¹. Uma das mais importantes é o facto de as emissões de dióxido de carbono (CO₂) terem aumentado de 21.8 biliões de toneladas métricas (TMO) em 1990 para 30.1 em 2008⁷². Mas especificamente, as emissões produzidas pelos países em desenvolvimento subiram de 6.8 para 16.0 TMO, enquanto nos países desenvolvidos desceram de 15 TMO para 13.9 TMO. É interessante observarmos que desde 1990, as emissões por unidade de produção “baixaram mais de 36% nas regiões desenvolvidas e cerca de 8% nas regiões em desenvolvimento” (Nações Unidas, 2011: 50). Além disso, em 2008 as regiões em desenvolvimento emitiram 0.58 quilos de CO₂ por dólar de produção económica, enquanto as emissões correspondentes das regiões desenvolvidas foi de 0.38 quilos (Nações Unidas, *ibidem*). Por outro lado, nas regiões desenvolvidas, em 2008 as emissões de CO₂ *per capita* foram apenas 2.9 toneladas métricas contra as 11.2 emitidas nas regiões desenvolvidas (Nações Unidas, *ibidem*). Nos próximos anos, o debate em torno das emissões absolutas de cada país (com a culpa residindo nos países em desenvolvimento, especialmente a China) e das emissões *per capita* (com a culpa residindo nos países desenvolvidos, especialmente os Estados Unidos) irá seguramente intensificar-se⁷³.

Entre outras tendências importantes relacionadas com a sustentabilidade ambiental, destacam-se as seguintes: (Nações Unidas 2010 e 2011): taxa de desflorestação, apesar de estar a descer devido aos programas de replantação de árvores, é ainda preocupantemente elevada; conseguiram-se quedas impressionantes a nível global nos níveis de consumo de substâncias destruidoras do ozono desde meados da década de 80, claramente um sucesso para os países desenvolvidos e para os em desenvolvimento; os avanços na área da redução da perda da biodiversidade não são satisfatórios, com o declínio das espécies em termos de população e de alcance, os dados indicando que esta situação é mais preocupante nos países em desenvolvimento; os desafios continuam a fazer-se sentir na área das pescas (pesca excessiva, poluição e perda de *habitat*) e também relativamente à necessidade de colmatar as lacunas a nível do saneamento básico entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, assim como relativamente ao saneamento urbano e rural, a assumpção do objectivo do

⁷¹ Os dados e tendências aqui mencionados fazem parte de uma avaliação periódica do progresso feito em direcção à concretização dos ODM. Veja-se Nações Unidas (2010; 2011)

⁷² Sobre os méritos de um “imposto de carbono” em relação aos do “fixação de limites, leilão, e venda” veja-se, por exemplo <http://www.thebulletin.org/web-dition/roundtables/carbon-tax-vs-cap-and-trade>

⁷³ Dois índices de sustentabilidade parecem reflectir adequadamente estas duas posições opostas. O Índice Planeta Feliz (*Happy Planet Index*) criado pela New Economics Foundation considera que a pegada ecológica dos países em desenvolvimento é “leve” e que a dos países desenvolvidos é “pesada” (Norberg, 2010). O Índice de Sustentabilidade Ambiental (*Environmental Sustainability Index*), concebido pelo Center for Environmental Law and Policy at Yale University, basicamente chega a conclusões opostas (Norberg, 2010).



Milénio (ODM) de diminuir para metade o número de pessoas sem acesso a água potável até 2015, mas as preocupações sobre a qualidade da água no futuro permanecem.

Todas estas áreas estão muito interligadas ao estado da economia mundial, pois as políticas de conservação e de sustentabilidade acarretam custos económicos. Efectivamente, é nas alturas de crise económica que, enquanto a utilização de recursos naturais poderá diminuir, as preocupações ambientais tendem a tornar-se menos importantes para os políticos e eleitores.

Conclusão

As tendências apresentados neste artigo confirmam a complexidade da globalização. Descrever, analisar e prever os aspectos da economia mundial, tais como o crescimento económico, a igualdade e o desenvolvimento, é simultaneamente necessário e difícil. Torna-se difícil criar instituições eficazes, as causas e efeitos são frequentemente difíceis de discernir, e os decisores são muitas vezes obrigados a tomar decisões complexas na hora, o que impossibilita a condução de políticas de forma continuada. As melhores políticas têm muitas vezes que dar lugar às de segunda opção, em virtude da complexa interacção de uma miríade de factores em constante mutação.

Duas observações gerais têm que ser feitas para além do âmbito deste artigo. A primeira é que a complexidade é também agravada pela rapidez da mudança. As opiniões sobre a estabilidade dos países e das suas perspectivas económicas podem alterar-se rapidamente, e as acções e instrumentos de dívida que emitem, assim como o valor das suas moedas, podem oscilar muito, estando sujeitos a repentinas avaliações de mercado sobre a relação entre risco e retorno. De facto, é esta extrema complexidade que nos deveria alertar para não esperarmos aumentos contínuos, rápidos, suaves e praticamente inevitáveis e automáticos dos rendimentos *per capita* para todos, ou mesmo apenas alguns países em desenvolvimento. Para poderem alcançar o crescimento de uma forma sustentável de um ponto de vista económico e especialmente ambiental, os decisores terão que ser muito inteligentes e colaborar mais uns com os outros, dentro e fora das fronteiras. Para além disso, não esqueçamos que as tendências e enquadramentos abordados serão os que irão ser afectados pelas lições que a crise global e as consequências que de aí advirão continuarão a ensinar aos líderes tanto dos países desenvolvidos como dos que estão em desenvolvimento. Esta aprendizagem irá fluir em ambas as direcções, da mesma forma que o fará entre decisores públicos e privados. A capacidade e, mais importante ainda, a vontade de verdadeiramente compreender estas lições e de as adaptar a realidades distintas assumirão uma grande importância para a economia mundial nos próximos meses e anos vindouros.



Bibliografia

Addison, Tony, Channing Arndt, and Finn Tarp (2010). "The Triple Crisis and the Global Aid Architecture." UNU-WIDER Working Paper No. 2010/01 (January 2010).

Alfaro, Laura, Sebnem Kalemli-Ozcan, and Vadym Volosovych (2005). "Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries? An Empirical Investigation". NBER Working Paper Series w 11901 (December 2005).

Ammendola, Giuseppe (1994). *From Creditor to Debtor: The U.S. Pursuit of Foreign Capital – The Case of the Repeal of the Withholding Tax*. New York: Garland.

Ammendola, Giuseppe (2003). The Government of Italy. In Michael Curtis (ed.). *Western European Government and Politics*. New York: Longman, pp. 252- 325.

Ammendola, Giuseppe (2008a). "European Institutions, the Constitutional Treaty, and the Treaty of Lisbon: Complex Realities in Motion." In Giuseppe Ammendola (ed.). *European Union: Multidisciplinary Views*. Stony Brook, NY: Forum Italicum, pp. 15-73.

Ammendola, Giuseppe (2008b). "Investing in the New Europe." In Giuseppe Ammendola (ed.). *European Union: Multidisciplinary Views*. Stony Brook, NY: Forum Italicum, pp. 104-140.

Ammendola, Giuseppe (2010). "Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa by Dambisa Moyo and *The Aid Trap: Hard Truths About Ending Poverty* by R. Glenn Hubbard and William Duggan". *American Foreign Policy Interests*. Vol. 32, No. 4: pp. 257-261.

Arndt, Channing, Sam Jones, and Finn Tarp (2010). "Aid, Growth, and Development: Have We Come Full Circle?" UNU- WIDER Working Paper No. 2010/96 (September 2010).

Bagehot (2010). "On Equality". *The Economist*. August 19, 2010.

Baumol, William J., Robert E. Litan, and Carl J. Schramm (2007). *Good Capitalism, Bad Capitalism and the Economics of Growth and Prosperity*. New Haven, CT: Yale University Press.

Birdsall, Nancy, Augusto de la Torre, and Felipe Valencia Caicedo (2010). "The Washington Consensus: Assessing a Damaged Brand". Center for Global Development Working Paper 213 (May 2010).

Blinder, Alan (2006). "Offshoring: The Next Industrial Revolution". *Foreign Affairs*. Vol. 85, No. 2 (March/April 2006): pp. 113-128.

Bordo, Michael, Alan M. Taylor, and Jeffrey G. Williamson (eds.) (2003). "Introduction". *Globalization in Historical Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.

Brady, David D. and Michael Spence, (2010). "The Ingredients of Growth". *Stanford Social Innovation Review*, Vol. 8, No. 2 (Spring 2010): pp. 35-39.

Bremmer, Ian (2006). *The J Curve: A New Way to Understand Why Nations Rise and Fall*. New York: Simon and Schuster.



Bremmer, Ian (2011). "The J-curve Hits the Middle East". *Financial Times*. February 16, 2011.

Bremmer, Ian, and Nouriel Roubini (2011). "A G-Zero World: The New Economic Club will Produce Conflict, Not Cooperation". *Foreign Affairs*. Vol. 90, No. 2 (March/April 2011): pp. 2-7.

Brewer, Garry D., and Peter de Leon (1983). *Foundations of Policy Analysis (Dorsey Series in Political Science)*. Illinois: The Dorsey Press.

Bulletin of the Atomic Scientists (2008). *Carbon Tax vs. Cap-and-Trade*. Accessed [August 19, 2011]. <http://www.thebulletin.org/web-edition/roundtables/carbon-tax-vs-cap-and-trade>.

Capgemini and Merrill Lynch (2011). World Wealth Report [online]. Accessed [August 19, 2011]. <http://www.ml.com/media/114235.pdf>.

Castañeda, Jorge G. (2010). "Not Ready for Prime Time: Why Including Emerging Powers at the Helm Would Hurt Global Governance". *Foreign Affairs*. Vol. 89, No. 5 (September/October 2010): pp. 109-123.

Chandy, Laurence, and Geoffrey Gertz (2011). "Poverty in Numbers: The Changing State of Global Poverty from 2005 to 2015". Global Economy and Development at Brookings Policy Brief 2011-01 (January 2011).

Chen, Shaohua and Martin Ravallion (2004). "How Have the World's Poorest Fared Since the Early 1980s?" World Bank Policy Research Working Paper 3341 (June 2004).

Chong, Alberto, Mark Gradstein, and Cecilia Calderon (2009). "Can Foreign Aid Reduce Income Inequality and Poverty?" *Public Choice*. Vol. 140, No. 1 (July 2009): pp. 59-84.

Coase, Ronald (1960). "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics*. Vol. 3, No. 1 (October 1960): pp. 1-44.

Collier, Paul (2006). "Africa: Geography and Growth". Center for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University. Accessed [August 20, 2011]. <http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/pdfs/AfricaGeographyandGrowth.pdf>.

Commission on Growth and Development (CGD)(2008). *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Washington, DC: The World Bank.

Cowell, Frank Alan (2000). "Measurement of Inequality," in Anthony B. Atkinson and François Bourguignon (eds.). *Handbook of Income Distribution, Vol. 1*. Amsterdam: North-Holland.

Coyle, Diane (2011). *The Economics of Enough: How to Run the Economy as if the Future Matters*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Davies, James C. (1962). "Toward a Theory of Revolution". *American Sociological Review*. Vol. 27, No. 1 (February 1962): pp. 5-19.

Decressin, Jörg, Alice Alasdair Scott, Petia Topalova (2010). "Does Slow Growth in Advanced Economies Necessarily Imply Slow Growth in Emerging Economies?" *World Economic Outlook: October 2010*. Washington, DC: International Monetary Fund, pp. 13-15.



Devichand, Mukul (October 12, 2010). "The Spirit Level: Britain's New Theory of Everything?" *BBCNews* [online]. Accessed [August 20, 2011]. <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11518509>.

Doucouliafos, Hristos, and Martin Paldam (2011). "The Ineffectiveness of Development Aid on Growth: An Update". *European Journal of Political Economy*. Vol. 27, No. 2 (June 2011): pp. 399-404.

Dreher, Axel (2006). "Does Globalization Affect Growth? Evidence From a New Index of Globalization". *Applied Economics*. Vol. 38, No. 10: pp. 1091-1110.

Easterly, William (2006). *The White Man's Burden*. New York: Penguin Press.

The Economist (2006). "A Survey of the World Economy". September 14, 2006.

The Economist (2008). "Krugman's Conundrum: The Elusive Link Between Trade and Wage Inequality". April 17, 2008: Economic Focus.

The Economist (2009). "Always with Us?" February 26, 2009: Social Inequality.

The Economist (2010). "A Special Report on the World Economy". October 9, 2010.

The Economist (2011a). "Steady as She Staggers". January 8, 2011: Vietnam's Troubled Economy.

The Economist (2011b). "Special Report: Global Leaders". January 22, 2011.

Eichengreen, Barry (2011). *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System*. New York: Oxford University Press.

Farzad, Roben (November 18, 2010). "The BRIC Debate: Drop Russia, Add Indonesia?" *BusinessWeek*.

Feeny, Simon, and Mark McGillivray (2011). "Scaling-up Foreign Aid: Will the 'Big Push' Work?" *The World Economy*. Vol. 34, No. 1 (January 2011): pp. 54-73.

Felipe, Jesus, and Norio Usui (2008). "Rethinking the Growth Diagnostics Approach: Questions from the Practitioners". Asian Development Bank Economics Working Paper Series No. 132 (November 2008).

Franklin, Daniel (2010). "From the Editor". *The World in 2011 (The Economist)*, p.13.

Fukuyama, Francis. (1992). *The End of History and the Last Man*. New York: Avon Books.

Garces-Ozanne, Arlene L. (2011). "The Millennium Development Goals: Does Aid Help?" *The Journal of Developing Areas*. Vol. 44, No. 2 (Spring 2011): pp. 27-39.

Gerschenkron, Alexander (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.

Ghani, Ashraf and Clare Lockhart (2009). *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding A Fractured World*. New York: Oxford University Press.

Graham, Carol (2010). "The Challenges of Incorporating Empowerment into the HDI: Some Lessons from Happiness Economics and Quality of Life Research". UNDP Human Development Research Paper 2010/13.

Gunder Frank, André (1967). *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil*. New York: Monthly Review Press.



Gunter, Bernhard (2003). "Achieving Long-Term Debt Sustainability in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)" in Ariel Buira (ed.). *Challenges to the World Bank and IMF*. London: Anthem Press, pp. 91-117.

Hall, Peter A., Soskice, David (eds.) (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. New York: Oxford University Press.

Hancock, Graham (1989). *The Lords of Poverty: The Power, Prestige, and Corruption of the International Aid Business*. New York: Atlantic Monthly Press.

Harrison, Ann, John McLaren, and Margaret S. McMillan (2010). "Recent Findings on Trade and Inequality," NBER Working Paper No. 16425 (September 2010). Accessed [August 20, 2011]. <http://www.nber.org/papers/w16425>.

Harrison, Ann, and Claudia Sepúlveda (2011). "Learning from Developing Country Experience: Growth and Economic Thought Before and After the 2008-09 Crisis" The World Bank Policy Research Working Paper No. 5752 (August 2011).

Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik, and Andrés Velasco (2005). "Growth Diagnostics" Harvard University John F. Kennedy School of Government (March 2005).

Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik, and Andrés Velasco (HRV)(2006). "Getting the Diagnosis Right". *Finance and Development*. Vol. 43, No. 1 (March 2006).

Hille, Kathrin (2010). "World's Fastest Supercomputer in China". *Financial Times*. October 28, 2010.

Hirschman, Albert O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven, CT: Yale University Press.

Huang, Yasheng (2011). "Rethinking the Beijing Consensus". *Asia Policy*. No. 11 (January 2011): pp.1-26.

Hubbard, R. Glenn, and William Duggan (2009). *The Aid Trap: Hard Truths About Ending Poverty*. New York: Columbia Business School Publishing.

International Monetary Fund (2010). *World Economic Outlook: October 2010*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

International Telecommunications Union (2010). *The World in 2010 Facts and Figures* [online]. Accessed [August 21, 2011]. <http://www.itu.int/ITU-D/ict/material/FactsFigures2010.pdf>.

Ivanov, Andrey, and Mihail Peleah (2010). "From Centrally Planned Development to Human Development," United Nations Development Programme Human Development Reports Research Paper 2010/38.

Kakwani, Nanak, Shahid Khandker and Hyun H. Son (2004). "Pro-Poor Growth: Concepts and Measurements with Country Case Studies." UNDP International Poverty Centre Working Paper, No. 1 (Aug 2004), pp. 1-28.

Kalyvitis, Sarantis, and Irene Vlachaki (2011). "When Does More Aid Imply Less Democracy? An Empirical Examination." Forthcoming in *European Journal of Political Economy*.



Kenny, Charles (2011). "Bentham from the Crypt Once More: Politicians in Pursuit of Happiness". Center for Global Development Essay (June, 2011). Accessed [August 21, 2011]. <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1425209>.

Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye, Jr. (2000). *Power and Interdependence*. 3rd ed. New York: Longman.

Klugman, Jeni, Francisco Rodríguez, Hyung-Jin Choi (2011). "The HDI 2010: New Controversies, Old Critiques". *Journal of Economic Inequality*. Vol. 9, No. 2: pp. 249-288.

Kondonassis, Alex J (2011). "Some Key Evolutionary Changes in Global Economic Development: A Historical Perspective". *Journal of Applied Business Research*. Vol. 27, No. 1 (January/February 2011): pp. 1-5.

Krugman, Paul (2008). "Trade and Wages, Reconsidered". *Brookings Papers on Economic Activity*. Spring 2008: pp. 103-37.

Kuznets, Simon (1955). "Economic Growth and Income Inequality". *American Economic Review*. Vol. 45, No. 1 (March 1955): pp. 1-28.

Lal, Deepak (2005). "The Threat to Economic Liberty from International Organizations." *Cato Journal*. Vol. 25, No. 3 (Fall 2005): pp. 503-520.

Lal, Deepak (2006). "Reply to Easterly: There is No Fix for Aid." *Cato Unbound*. Accessed [August 21, 2011]. <http://www.cato-unbound.org/2006/04/06/deepak-lal/there-is-no-fix-for-aid/>.

Lall, Subir, Florence Jaumotte, Chris Papageorgiou, and Petia Topalova (2007). "Chapter 4: Globalization and Inequality". *World Economic Outlook October 2007*: pp. 135-169.

Lee, Keun and John A. Mathews (2010). "From Washington Consensus to BeST Consensus for World Development". *Asian-Pacific Economic Literature*. Vol. 24, No. 1 (May 2010): pp. 86-103.

Lemieux, T. (2006). "Post-Secondary Education and Increasing Wage Inequality." *American Economic Review*. Vol. 96 No. 2 (May 2006): pp. 195-199.

Lindert, Peter H., and Williamson, Jeffrey G. (2001). "Does Globalization Make the World More Unequal?" NBER Working Paper Series No. 8228 (April 2001).

Maddison, Angus (2007). *Contours of the World Economy, 1-2030 AD – Essays in Macro-Economic History*. Oxford: Oxford University Press.

Marangos, John (2009). "What Happened to the Washington Consensus? The Evolution of International Development Policy". *The Journal of Socio-Economics*. Vol. 38, No. 1 (January 2009): pp. 197-208.

McKinley Terry (2009). "Revisiting the Dynamics of Growth, Inequality and Poverty Reduction". *Center for Development Policy and Research*. School of Oriental & African Studies, University of London Discussion Paper (August 2009).

Mekasha, Tseday Jemaneh, and Finn Tarp (2011). "Aid and Growth: What Meta-Analysis Reveals". UNU-WIDER Working Paper No. 2011/22 (April 2011).



Milanovic, Branko (2011). *The Haves and the Have-Nots: A Brief and Idiosyncratic History of Global Inequality*. New York: Basic Books.

Morozov, Evgeny (2011). *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom*. New York: PublicAffairs.

Moyo, Dambisa (2009). *Dead Aid: Why Aid is Not Working and How There is A Better Way for Africa*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Nayyar, Deepak (2008). "Learning to Unlearn from Development". *Oxford Development Studies*. Vol. 36, No. 3: pp. 259-280.

Neumayer, Eric (2010). "Human Development and Sustainability". UNDP Human Development Report Research Paper 2010/05 (June 2010).

Nguyen, Lan Anh (December 23, 2010). "Vinasin Misses Deadline for Loan Payment". *Financial Times*.

Norberg, Johan (2010). "GDP and its Enemies: the Questionable Search for a Happiness Index." Centre for European Studies (CES), September 2010.

North, Douglass C. (1993). "Economic Performance Through Time". Nobel Prize Lecture: Lecture to the memory of Alfred Nobel, December 9, 1993.

OECD (2010). *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth*. Paris: OECD.

Rajan, Raghuram G. (2010). *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Rajan, Raghuram G., and Arvind Subramanian (2008). "Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?" *The Review of Economics and Statistics*. Vol. 90, No. 4 (November 2008): pp. 643-665.

Rajan, Raghuram G., and Arvind Subramanian (2011). "Aid, Dutch Diseases, and Manufacturing Growth". *Journal of Development Economics*. Vol. 94, No. 1 (January 2011): pp. 106-118.

Rappeport, Alan. (March 9, 2011). "Brics Becoming Billionaire Factory". *Financial Times*.

Ravallion, Martin (2004). "Defining Pro-poor Growth: A Response to Kakwani". UNDP International Poverty Center for Inclusive Growth: One Pager No. 4 (November 2004) Accessed [August 21, 2011] <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager4.pdf>

Ravallion, Martin, and Shaohua Chen (2003). "Measuring Pro-Poor Growth". *Economics Letters*. Vol. 78, No. 1 (January 2003): pp. 93-99.

Ray, Debraj (2008). "Development Economics". *The New Palgrave Dictionary of Economics* [online]. 2nd Edition. (June 10, 2011). Accessed [August 21, 2011]. http://www.dictionarofeconomics.com/article?id=pde2008_D000105.

Rodrik, Dani (2006). "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*". *Journal of Economic Literature*. Vol. 44, No. 4 (December 2006): pp. 973-987.

Rodrik, Dani (2008). "Second Best Institutions". *American Economic Review*. Vol. 98, No. 2 (May 2008): pp. 100-104.



Rodrik, Dani (2010). "Diagnostics before Prescription". *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 24, No. 3 (Summer 2010): pp. 33-44.

Rodrik, Dani (2011). *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York: W. W. Norton and Company.

Rogoff, Kenneth (1998). "Blessing or Curse? Foreign and Underground Demand for Euro Notes". *Economic Policy*. Vol. 13, No. 26 (April 1998): pp. 261-303.

Rosenstein-Rodan, P.N. (1943). "Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe". *The Economic Journal*. Vol. 53, No. 210/211. (June-September 1943): pp. 202-211.

Rostow, W.W. (1959). "The Stages of Economic Growth". *The Economic History Review*. Vol. 12, No. 1. (New Series 1959): pp. 1-16.

Saad-Filho, Alfredo (2010). "Growth, Poverty and Inequality: From Washington Consensus to Inclusive Growth". United Nations, Department of Economic and Social Affairs Working Paper 100 (November 2010).

Sachs, Jeffrey D (2005). *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. New York: Penguin Press.

Samuelson, Paul A., and William D. Nordhaus (2001). *Economics*. 17th ed. New York: McGraw-Hill.

Saunders, Peter (2010). *Beware of False Prophets: Equality, the Good Society and The Spirit Level*. Natalie Evans (ed.). London: Policy Exchange.

Schwartz, Barry (2004). *The Paradox of Choice: Why More is Less*. New York: Harper Collins.

Sen, Amartya (1985). "Well-Being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984." *The Journal of Philosophy*. Vol. 82, No. 4 (April 1985): pp. 169-221.

Sen, Amartya (1997). *On Economic Inequality (Radcliff Lectures)*. Oxford: Clarendon Press.

Sen, Amartya (2002). *Rationality and Freedom*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Silber, Jacques (ed.) (1999). *Handbook of Income Inequality Measurement (Recent Economic Thought)*. Boston: Kluwer.

Sorens, Jason (2009). "Development and the Political Economy of Foreign Aid." *Journal of Private Enterprise*. Vol. 24, No. 2 (March 2009): pp. 87-100.

Spence, Michael (2011). *The Next Convergence: The Future of Economic Growth in a Multispeed World*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

United Nations (2010). *The Millennium Development Goals Report, 2010*. New York: United Nations.

United Nations (2011). *The Millennium Development Goals Report, 2011*. New York: United Nations.

United Nations Development Programme (UNDP) (2010). *Human Development Report 2010 – 20th Anniversary Edition. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*. New York: United Nations Development Programme.



Van Agtmael, Antoine (2007). *The Emerging Markets Century: How a New Breed of World-Class Companies Is Overtaking the World*. New York: Free Press.

Vitols, Sigurt (2010). "The Sustainable Company: Part of the Solution to Our Triple Crisis?" In Andrew Watt and Andreas Botsch (eds.), *After the Crisis: Towards A Sustainable Growth Model*. Belgium: European Trade Union Institute.

Vreeland, James Raymond (2003). "Why Do Governments and the IMF Enter into Agreements? Statistically Selected Cases". *International Political Science Review*. Vol. 24, No. 3 (July 2003): pp. 321-343.

Wilkinson, Richard, and Kate Pickett (2009). *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. New York: Penguin Books.

Wilkinson, Richard, and Kate Pickett (2010a). "The Authors Respond to Questions About The Spirit Level's Analysis". *The Equality Trust* [online]. Accessed [August 22, 2011]. <http://www.equalitytrust.org.uk/resources/response-to-questions>.

Wilkinson, Richard, and Kate Pickett (2010b). "Yes, We are in All This Together". *New Statesman*. November 10, 2010.

Wilkinson, Will (2007). "In Pursuit of Happiness Research: Is It Reliable? What Does It Imply for Policy?" Cato Institute Policy Analysis No. 590. (April 11, 2007).

Williamson, John (1999). "What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?" Peterson Institute for International Economics. Prepared as a background to the World Bank's World Development Report 2000 (July 1999). Accessed [August 21, 2011]. <http://www.petersoninstitute.org/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=351>

Williamson, John (2004). "A Short History of the Washington Consensus." Commissioned by Fundación CIDOB for "From the Washington Consensus towards a new Global Governance" conference. Barcelona, Spain (September 24-25, 2004) Accessed [August 21, 2011] <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>.

Wolf, Martin (2010). *Fixing Global Finance*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Wolfensohn, James (June 4, 2007). "The Four Circles of a Changing World". *New York Times*.

Wooldridge, Adrian (2010). "The Emerging Emerging Markets". *The World in 2011 (The Economist)*: pp. 131-132.

World Bank (2005). *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank (2009). "What is Inclusive Growth?" Washington, D.C.: World Bank. Accessed [August 22, 2011] <http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/468980-1218567884549/WhatIsInclusiveGrowth20081230.pdf>.

World Bank (2010). *Doing Business 2011*. Washington, D.C.: The World Bank.

Wu, Tim (2010). *The Master Switch: The Rise and Fall of Information Empires*. New York: Knopf.



Yergin, Daniel, and Joseph Stanislaw (1998). *Commanding Heights: The Battle for the World Economy*. New York: Simon & Schuster.

Yusuf, Shahid with Angus Deaton, Kemal Dervis, William Easterly, Takatoshi Ito, Joseph E. Stiglitz (2009). *Development Economics Through The Decades: A Critical Look at 30 Years of The World Development Report*. Washington, D.C.: The World Bank.

Zagha, Roberto, Gobind Nankani, and Indermint Gill (2006). "Rethinking Growth." *Finance and Development*. Vol. 43, No. 1 (March 2006): pp. 7-11.

Zepeda, Eduardo (2011). "Pro-poor Growth: What Is It?" *International Poverty Centre* [online]. United Nations Development Programme. September 2004, No. 1. Accessed [August 22, 2011]. <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager1.pdf>

DUAS DÉCADAS APÓS A CIMEIRA DO RIO: QUO VADIS DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL?

Korinna Horta

email : korinna.horta@gmail.com

Doutorada em Estudos do Desenvolvimento (Universidade de Londres), mestre em Estudos Latino-Americanos e Economia Internacional (Universidade Johns-Hopkins), e licenciada em Ciências Sociais (Universidade Nova de Lisboa). Foi Bolseira (Yale University Stimson Fellow) e Professora Convidada em universidades nos EUA e na Europa. Consultora do Instituto de Investigação para o Desenvolvimento Social da ONU e de outras organizações internacionais, trabalhou como cientista sénior no Environmental Defense Fund, Washington, D.C. (1990-2009). Trabalha em finanças internacionais, ambiente e direitos humanos na Urgewald. Desde 2010 é membro do Compliance Review Panel no Inter-American Development Bank. Entre as suas publicações destacam-se artigos para o *Yale Journal for International Affairs*, o *Harvard Human Rights Journal*, e o *New Scientist*, entre outras publicações periódicas. Publicou um livro sobre instituições financeiras internacionais e biodiversidade e foi co-autora de uma obra sobre Timor Leste. Escreveu artigos independentes para jornais e contribuiu com capítulos para livros sobre direitos humanos, políticas ambientais globais e instituições financeiras internacionais.

Resumo

A agência de desenvolvimento mais influente do mundo – o Grupo Banco Mundial (GBM) – é o actor principal no financiamento para o desenvolvimento e desempenha um papel central nos esforços globais de protecção do meio ambiente. Depois da Cimeira da Terra no Rio em 1992, esta instituição foi responsável por todos os projectos de investimento do *Global Environment Facility* (GEF), então criado para servir de mecanismo financeiro interino da Convenção das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas e Biodiversidade. A promessa de que o GEF conduziria à “ecologização” do financiamento para o desenvolvimento ainda não foi concretizada. Mais recentemente, a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas nomeou o GBM como administrador interino do recém criado Fundo Verde do Clima (*Green Climate Fund*), que pretende mobilizar cerca de US\$ 100 biliões por ano até 2020. Enquanto que o Grupo Banco Mundial desempenha este papel crítico nos esforços ambientais globais, a sua principal actividade continua a ser a concessão de empréstimos para o desenvolvimento, onde se incluem o financiamento de grandes projectos infra-estruturais, agronegócios e barragens de grande dimensão, para além de investimento em gás, petróleo e mineração. Esta carteira de empréstimos regulares para o desenvolvimento está frequentemente em desacordo com a sustentabilidade ambiental. Por exemplo, apesar da importância crescente do financiamento climático, o apoio a projectos de combustíveis fósseis continua a dominar os empréstimos que a instituição concede ao sector energético. Outra área relacionada com o clima, em que o Banco Mundial está envolvido e desempenha um papel pioneiro, é fazer avançar o REDD+, uma iniciativa que tem por objectivo reduzir a emissão de gases efeito de estufa a nível global através da integração de esforços que visam proteger as áreas de floresta nos mercados globais de carbono. Em última análise, o seu sucesso dependerá da forma como abordará as questões sensíveis, tais como a propriedade da terra, a governança de florestas e a distribuição equitativa de benefícios. Em conclusão, este artigo analisa a cultura empresarial subjacente e a dificuldade em reconciliar a sustentabilidade ambiental e social com o interesse da instituição em alcançar as metas de financiamento.

Palavras-chave

Financiamento internacional; Desenvolvimento e Ambiente; Banco Mundial; Rio + 20

Como citar este artigo

Horta, Korinna (2011). "Duas décadas após a Cimeira do Rio: *Quo Vadis* desenvolvimento sustentável", *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 2, N.º 2, Outono 2011. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol2_n2_art2

Artigo recebido em Julho de 2011 e aceite para publicação em Agosto de 2011



DUAS DÉCADAS APÓS A CIMEIRA DO RIO: QUO VADIS DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL?

Korinna Horta

A Cimeira da Terra que se realizou no Rio de Janeiro em 1992, também conhecida por Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), prometeu inaugurar uma nova era na qual o crescimento económico e a sustentabilidade ambiental estariam intimamente interligados e se reforçariam mutuamente. Havia a esperança de que os 108 chefes de Estado reunidos no Rio lançassem um novo regime de cooperação internacional de forma a transformar a nossa abordagem sobre o desenvolvimento, proteger o clima mundial e a biodiversidade.

Com a aproximação do 20º aniversário da CNUMAD, que reunirá delegados de todo o mundo de novo no Rio, é fundamental tentarmos compreender melhor o que foi realizado até à data. Aqui, o foco incide sobre o Grupo Banco Mundial (GBM), a instituição de desenvolvimento mais proeminente do mundo, com uma adesão de 187 países e uma pesada carga burocrática encarregue de gerir diariamente os seus assuntos. O GBM tem desempenhado um papel central ao longo das últimas duas décadas nos esforços de financiamento destinados a promover o desenvolvimento sustentável e a solucionar os problemas ambientais globais, tais como as alterações climáticas e a perda da biodiversidade.

Na sequência da publicação do seu relatório seminal sobre "**Meio Ambiente e Desenvolvimento**" no ano da Conferência do Rio¹, o Grupo Banco Mundial aprovou uma missão que tinha o duplo objectivo de **promover a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável**. A nova declaração de missão baseou-se no reconhecimento de que o combate à pobreza está inseparavelmente ligado à protecção ambiental e uma melhor gestão dos recursos naturais.

Considerado como um centro de conhecimento global, as ideias do Grupo Banco Mundial exercem uma influência considerável sobre os outros agentes financeiros públicos envolvidos. Instituições como os Bancos Regionais de Desenvolvimento e as Agências Bilaterais de Ajuda tendem a seguir sua liderança. Mais recentemente, alguns dos maiores bancos do sector privado, os bancos signatários dos Princípios do Equador, comprometeram-se a adoptar padrões de desempenho ambiental e social da *International Finance Corporation* (IFC), o ramo do Grupo Banco Mundial que empresta directamente ao sector privado.

Este artigo analisa os compromissos do GBM relativamente às políticas e iniciativas ambientais na sua qualidade de líder nesta matéria à escala global. Examina brevemente o papel da instituição no centro do financiamento para os objectivos ambientais globais. Seguir-se-á uma apreciação dos principais negócios do Grupo

¹ Banco Mundial (1992). *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, Desenvolvimento e Ambiente*, Washington, D.C.



Banco Mundial no financiamento ao desenvolvimento e uma análise do GBM no quadro das salvaguardas ambientais e sociais. Far-se-á uma breve alusão aos custos da isenção de empréstimos e do escrutínio dos seus impactos ambientais e sociais. Dado o crescente papel do GBM no financiamento climático, este artigo analisa os empréstimos aos projectos de investimento no sector da energia e as oportunidades e riscos associados do apoio do Grupo Banco Mundial ao REDD +, uma iniciativa destinada a reduzir as emissões de gases com efeito estufa através da integração da protecção das florestas tropicais nos mercados de carbono globais. Por último, este artigo analisa a cultura empresarial subjacente e a dificuldade em conciliar a sustentabilidade ambiental e social com o interesse da instituição, guiado pela oferta e vontade de alcançar metas de financiamento.

Um Gestor dos Fundos Ambientais Globais

Antes da CNUMAD em 1992, e novamente agora no contexto da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (UNFCCC), o Grupo Banco Mundial posicionou-se como instituição chave no financiamento ambiental. Desempenha um papel fundamental tanto no *Global Environment Facility* (GEF) como no *Green Climate Fund* (GCF), criados no início de 1990 e em 2010, respectivamente. Ambos são mecanismos de transferências financeiras de Norte para Sul com o intuito de enfrentar os desafios da cooperação ambiental internacional.

Há duas décadas, à medida que os preparativos para a Cimeira da Terra no Rio se desenrolavam, os países mais desenvolvidos mostravam-se ansiosos por demonstrar o seu compromisso em financiar os esforços dos países em desenvolvimento na resolução de importantes problemas ambientais globais, como as alterações climáticas e a perda da biodiversidade. A maioria dos países em desenvolvimento, por outro lado, via-se confrontada com muitas outras necessidades, não considerando os problemas ambientais globais como uma grande prioridade. No entanto, queriam utilizar as preocupações ambientais dos países do Norte e a possibilidade de usufruírem de transferências financeiras acrescidas para financiar as suas prioridades económicas e ambientais, nacionalmente identificadas (Fairman, 1996: 69).

Um aspecto talvez ainda mais importante era o facto de os governos do Norte e do Sul não se entenderem sobre a estrutura de governação de um fundo destinado a abordar os problemas ambientais globais. Os países em desenvolvimento teriam preferido a criação de uma nova instituição na qual todos os Estados tivessem idêntico direito de voto.

Mas, no início da década de 1990, e novamente na presente década, os países desenvolvidos insistiam em recorrer às instituições existentes para canalizar o financiamento ambiental. A sua clara preferência foi e continua a ser o GBM, onde as quotas de voto são proporcionais às contribuições financeiras que os países fazem para a instituição, o que assegura o predomínio dos países desenvolvidos. Em antecipação da Cimeira do Rio, o Conselho de Administração do Banco Mundial aprovou uma resolução em 1991 que estabelecia a criação do *Global Environment Facility* (GEF) e colocava os países do G7 claramente na dianteira da tomada de decisões sobre as transferências financeiras para o ambiente de Norte para o Sul.



Contudo, perante as dúvidas manifestadas pelos países em desenvolvimento sobre uma estrutura na qual a maioria tinha uma voz muito limitada, o GEF convidou o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) a integrar o GEF num processo tripartido. Também inovou ao criar um Conselho do GEF no qual a representação dos países em desenvolvimento se viu reforçada, e as decisões exigiam uma 'dupla maioria', ou seja, uma maioria composta tanto por doadores do Norte como por países beneficiários do Sul. Na prática, porém, as reuniões bianuais do Conselho do GEF e as suas instâncias realizavam-se por consenso.

O poder real, pelo menos durante a primeira década do GEF, estava nas mãos do GBM, que administrava, fornecia o secretariado e assumia a responsabilidade de todos os projectos de investimento do GEF, enquanto o PNUD e o PNUMA se limitavam a prestar assistência técnica ou a conduzir estudos ambientais. O GEF reforçou as credenciais do Banco Mundial como instituição ambientalmente responsável e ajudou a estabelecer a sua liderança numa área de crescente interesse para as populações dos principais países doadores (Fairman, 1996: 72).

Durante a primeira década de existência, o GEF obteve financiamento de cerca de 4 biliões de dólares, uma soma insignificante quando comparada com as exigências dos países em desenvolvimento, ou com a média anual de empréstimos de mais 20 biliões de dólares por ano concedidos pelo Banco Mundial. De forma a racionalizar as suas limitações de financiamento, os doadores promoveram o GEF como um "Cavalo de Tróia" ambiental, e como uma forma de integrar e tornar as prioridades ambientais no objectivo principal de todas as actividades do Grupo Banco Mundial e dos seus dois sócios menores. A integração era considerada uma forma de fazer com que as pequenas somas do GEF fossem mais longe mediante a "ambientalização" mais lata do desenvolvimento.

Mas a integração no objectivo principal não se realizou (Fairman 1996:82). Através do financiamento do GEF, o Banco Mundial tem abordado os indícios de problemas ambientais específicos, mas os fundos do GEF não contribuíram para empréstimos em sectores como a energia, silvicultura e agro-indústria, que são fundamentais para a protecção do clima e da biodiversidade (Young, 2002: 215, Horta 1998: 3). Uma avaliação oficial encomendada pelo GEF em 1998 chegou à mesma conclusão. A sua recomendação prioritária foi a necessidade de integrar objectivos ambientais na carteira geral de financiamentos globais do GBM, por exemplo, afastando-se dos empréstimos energéticos convencionais para passar a desempenhar um novo papel no financiamento das tecnologias de energia sustentável (Garrett *et al*, 1998: XV).

Tanto a Convenção das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas como a Convenção das Nações Unidas sobre a Biodiversidade adoptaram o GEF como mecanismo de financiamento interino em 1992. Mas o GEF nunca foi directamente responsável perante as Convenções e, apesar dos seus festejos iniciais por ser o resultado concreto da Conferência do Rio de 1992, a sua importância tem diminuído nos últimos anos.

Recentemente, numa iniciativa semelhante à da criação do GEF, o Banco Mundial assumiu-se como um dos protagonistas financeiros na área das alterações climáticas. Em causa estão cerca de 100 biliões de dólares anuais até 2020, provindos tanto de fontes públicas como privadas, para ajudar os países em desenvolvimento na mitigação de efeitos ou na adaptação às alterações climáticas. Em antecipação de novos fluxos



financeiros substanciais, em 2008, o Banco Mundial lançou o seu Quadro Estratégico sobre Alterações Climáticas e o Desenvolvimento, concebido para servir de modelo à canalização de financiamento em larga escala para os países em desenvolvimento, de forma a cobrir o custo adicional e os riscos para o desenvolvimento decorrentes das alterações climáticas².

Mais uma vez, a antecipação por parte do Banco Mundial dos entendimentos dos doadores parece ter valido a pena. Na Conferência das Partes (COP), uma cimeira sobre alterações climáticas realizada em Cancún em Dezembro de 2010, o Banco Mundial foi nomeado para servir de mandatário interino de um novo Fundo Verde do Clima (GCF). As modalidades exactas da acção do GCF e o papel do Grupo Banco Mundial, como administrador interino, ainda estão por determinar nas negociações internacionais em curso.

Os governos dos países desenvolvidos continuam a considerar o Grupo Banco Mundial como a instituição mais adequada para gerir com prudência fiscal grandes fluxos de financiamento. A forma como o Banco Mundial, enquanto administrador interino do GCF, irá transcender as tradicionais relações doador-receptor e tornar-se um instrumento do princípio da UNFCCC que estabelece responsabilidades comuns mas diferenciadas, e que reconhece a dívida ecológica dos países do Norte para com o Sul, é ainda uma questão em aberto. Uma questão adicional também ainda em aberto é o impacto do crescente papel da China no Conselho de Administração do Grupo Banco Mundial. Enquanto o papel do G7 sobre este Conselho ainda é predominante, a China substituiu recentemente a Alemanha como terceira maior accionista da instituição, depois dos Estados Unidos e do Japão.

Perante a difícil situação económica dos países doadores tradicionais na sequência da pós-crise financeira, a expectativa é que o financiamento público de governos doadores para o GCF irá alavancar contribuições maiores por parte de fontes privadas. O uso de mercados de carbono, fundos de cobertura e de uma variedade de outros instrumentos financeiros mais ou menos opacos será considerado, a fim de cumprir a meta de transferência de 100 biliões de dólares por ano até 2020.

Enquanto o papel do Banco Mundial está ainda a ser debatido e a questão sobre se os fundos do GCF serão complementados por empréstimos do Banco Mundial continua por responder, o Banco Mundial desempenhará um papel influente como administrador interino do GCF e como líder do financiamento para o desenvolvimento. As próximas secções deste trabalho irão examinar mais detalhadamente a forma como o Grupo Banco Mundial aborda as preocupações ambientais na sua actividade regular de credor mais influente do mundo para o desenvolvimento.

Um Quadro de Salvaguarda Ambiental e Social

"Se o Banco Mundial foi um problema no passado, ele pode e vai ser uma grande força na procura de soluções para o futuro"³, declarou o então presidente do Banco Mundial Barber B. Conable ao anunciar a criação de um Departamento de Meio Ambiente de

² Banco Mundial (2008). *Desenvolvimento e Alterações Climáticas – Quadro Estratégico para o Grupo do Banco Mundial*, Washington, D.C.

³ Discurso de Barber B. Conable, Presidente do Grupo do Banco Mundial, ao *World Resources Institute*, Washington, D.C., 5 de Maio de 1987.



nível superior em 1987. A promessa deste novo departamento foi que as preocupações ambientais seriam integradas em todos os empréstimos e actividades da política do Banco. Em grande parte espicaçado pelas críticas públicas aos principais programas do Banco Mundial, exemplificadas pela Polonoroeste no Brasil e pela Transmigração na Indonésia, que se tornaram exemplos emblemáticos da destruição de florestas tropicais e do empobrecimento das populações locais, o Banco reconheceu que devia adoptar o meio ambiente como causa própria.

No centro do compromisso do Banco Mundial situam-se dez Políticas de Salvaguarda Ambiental e Social, bem como uma nova Política de Acesso à Informação adoptada em 2010, que se baseia na presunção de que a maioria dos documentos deve ser disponibilizada ao público para aumentar a transparência e os resultados positivos para o desenvolvimento⁴.

As Políticas de Salvaguarda abrangem uma ampla gama de tópicos, incluindo desde a avaliação ambiental e o realojamento involuntário dos povos indígenas e florestas⁵. As políticas foram concebidas de forma a que se evitasse que as pessoas e o meio ambiente fossem prejudicados em projectos apoiados pelo Banco, tais como o desenvolvimento de infra-estruturas, centrais eléctricas e grandes barragens, requerendo auscultação às pessoas afectadas na avaliação de impactos ambientais, incorporação de seus pontos de vista nos planos de realojoamento e participação dos povos indígenas no desenvolvimento de planos destinados a beneficiá-los.

Ao contrário de sua Estratégia Ambiental, que é uma orientação voluntária para funcionários do Banco, as políticas de salvaguarda são obrigatórias. Isso significa que indivíduos ou comunidades que se sintam afectados negativamente por um projecto financiado pelo Banco podem apresentar queixa ao Painel de Inspeção do Banco Mundial e exercer pressão para que os seus problemas tenham solução sempre que as Políticas de Salvaguarda não sejam devidamente respeitadas.

Actualmente, o Banco Mundial iniciou um processo para actualizar e consolidar o seu Quadro de Políticas de Salvaguarda, pois o sistema actual é considerado complicado e moroso. Este processo deverá estar concluído em 2012. Enquanto a actualização das políticas é inerentemente uma boa ideia, há uma preocupação entre as organizações da sociedade civil que, sob o disfarce da "desobstrução do sistema", haja o risco de minar o actual quadro regulamentar, em vez de o reforçar e alargar.

A *International Finance Corporation* (IFC), ramo importante do sector privado do Banco Mundial, tem uma Política de Sustentabilidade e Padrões de Desempenho distintos para os seus clientes do sector privado, que acaba de sofrer uma grande revisão⁶.

Tanto as Políticas de Salvaguarda como os Padrões de Desempenho abrangem apenas a área, cada vez menor, de projectos de financiamento tradicionais. No caso da IFC, por exemplo, 47% dos seus actuais empréstimos é agora canalizado através de

⁴ Para obter informações detalhadas sobre o acesso às informações, por favor consulte-se <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTANDOPERATIONS/EXTINFODISCLOSURE/0,,menuPK:64864911~pagePK:4749265~piPK:4749256~theSitePK:5033734,00.html> , Acedido em 13 de Maio de 2011.

⁵ Para uma lista de Políticas de Salvaguarda, veja-se <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTSAFEPOL/0,,menuPK:584441~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:584435,00.html> , Acedido em 13 de Maio de 2011.

⁶ Para informações adicionais consulte-se <http://www.ifc.org/ifcext/media.nsf/content/SelectedPressRelease?OpenDocument&UNID=0ADE5C1923DC4CF48525788E0071FAAA> . Acedido em 13 de Maio de 2011.



intermediários financeiros, que não estão sujeitos ao mesmo grau de escrutínio ambiental e social. Quanto ao financiamento do sector público do Banco Mundial, cerca de 50% é actualmente dedicado a conceder empréstimos para reformas macro-políticas e apoio directo ao orçamento de governos de países em desenvolvimento. Estes empréstimos estão isentos de considerações sobre o impacto ambiental e social.

O Preço das Isenções

O ambiente é mais do que um sector específico. É transversal aos vários sectores, pois as actividades, tanto ao nível de projectos como ao nível da macro-política, têm impactos no meio ambiente e nos recursos naturais. Enquanto o Banco Mundial tinha prometido incluir o ambiente na sua esfera de actividade, assegurando que as preocupações ambientais seriam incorporadas em *toda* a sua carteira de actividades⁷, as políticas de salvaguarda ambiental e social apenas foram aplicadas a operações específicas de investimento.

O ajustamento estrutural, que surgiu em força na década de 1980 quando a combinação da queda dos preços das mercadorias e o crescente défice do sector público levou à escalada de contracção da dívida por parte de muitos países, é um caso a apontar. Os empréstimos foram concedidos em troca da adopção, por parte dos governos, de um conjunto de reformas-padrão de política económica, onde se incluíram a desregulamentação, a privatização, a e a liberalização do comércio, e que ficou conhecido por Consenso de Washington. Todas estas medidas de reforma económica têm implicações ambientais e sociais que não foram adequadamente avaliadas e levadas em consideração.

Um exemplo seria a diminuição do papel do Estado nas economias nacionais apoiadas por empréstimos de ajustamento estrutural. Uma consequência não intencional foi a redução da capacidade nacional e local de gerir os problemas ambientais, tais como lidar com a desflorestação e a poluição da água. Os potenciais impactos que este facto teve nos meios de subsistência locais e de saúde pública não foram considerados (Saprin, 2004).

Um relatório do Banco Mundial datado de 2000 reconheceu que os empréstimos às reformas de políticas macro económicas orientadas para o crescimento tiveram um impacto altamente negativo sobre as capacidades nacionais. "As décadas em se fizeram ajustamento também assistiram a uma deterioração significativa da qualidade das instituições públicas, à desmoralização dos funcionários públicos e ao declínio da eficácia da prestação de serviços em muitos países" (Banco Mundial, 2000: 37).

O termo *ajustamento estrutural* foi substituído em 2004 pela noção de *empréstimo para políticas de desenvolvimento*, alargando o Consenso de Washington de forma a incluir *institution-building*, ênfase na boa governança e alertas sobre as forças corrosivas da corrupção.

Terá isto contribuído para uma maior atenção para com a sustentabilidade ambiental? De acordo com o Grupo Independente de Avaliação (IEG) do próprio Banco Mundial, tal não aconteceu. Num relatório publicado em 2008, afirma que o Banco não tinha uma perspectiva sistemática de sustentabilidade ambiental em toda a sua política e

⁷ Banco Mundial (1995). *Mainstreaming the Environment*, Washington, D.C.: 3.



instrumentos financeiros. Acrescenta ainda que os Documentos de Estratégia de Luta contra a Pobreza e outros de análise e/ou concessão de empréstimos não tinham atribuído uma prioridade suficiente ao meio ambiente e à gestão dos recursos naturais (Grupo Independente de Avaliação, 2008: 5).

A área de financiamento do comércio constitui um exemplo ilustrativo dos elevados custos ambientais e sociais de isentar determinadas categorias de empréstimos do Quadro de Salvaguardas. Por exemplo, a *International Finance Corporation* do GBM concedeu empréstimos comerciais para apoiar empresas que exportam mercadorias específicas, como o óleo de palma, que actualmente tem uma procura muito elevada dada a importância crescente dos biocombustíveis na matriz energética de muitos países. Os impactos ambientais e os direitos humanos deste tipo de investimento tornaram-se tão problemáticos que, em 2009, o presidente do Banco Mundial Zoellick estabeleceu uma moratória sobre os investimentos relacionados com o óleo de palma e outras mercadorias cultivadas em grandes plantações de monocultura. Esta decisão foi o resultado de uma auditoria realizada pela Provedoria da *International Finance Corporation* na sequência de alegações por parte da sociedade civil de desflorestação maciça e de violação de direitos humanos ligados ao apoio da IFC a uma instalação comercial do Grupo Wilmar, uma das maiores empresas de plantação do mundo com extensas explorações na Indonésia e na Malásia. A auditoria confirmou a negligência grave da IFC, bem como a violação de normas ambientais e sociais: "*Devido ao facto das pressões comerciais terem dominado o processo de avaliação da IFC, o resultado foi que as devidas avaliações ambientais e sociais não se realizaram conforme era exigido*"⁸.

Dificuldades na Implementação: Projectos de Investimento

As Políticas de Salvaguarda do Banco Mundial e os Padrões de Desempenho do IFC aplicam-se ao financiamento de projectos tradicionais, tais como investimentos no desenvolvimento de infra-estruturas e petróleo, gás e mineração. A seguir, consideraremos sucintamente os investimentos no sector de energia e de apoio ao REDD+, já que ambos são particularmente sensíveis à problemática das alterações climáticas.

Empréstimos ao Sector Energético

Os Relatórios Anuais mais recentes do Banco Mundial sublinharam as ligações existentes entre as alterações climáticas e a pobreza. O relatório de 2009 afirmava que "*As Alterações Climáticas irão afectar mais gravemente as populações mais pobres e os países mais pobres, potencialmente invertendo décadas de conquistas do desenvolvimento...*"⁹. O Relatório Anual de 2010 enfatiza novamente que as alterações climáticas colocam os ganhos realizados na luta contra a pobreza, nas vidas e nos meios de subsistência de biliões de pessoas em risco.

Actualmente, a abordagem às alterações climáticas tornou-se um dos estandartes das actividades do Grupo do Banco Mundial (Banco Mundial, 2008). Os governos doadores

⁸ *Compliance Advisor Ombudsman* (CAO), Auditoria dos Investimentos do IFC no Wilmar Trading, Relatório de Auditoria, Washington, D.C., 19 de Junho de 2009: 2.

⁹ Banco Mundial (2009). Relatório Anual 2009, Washington: 20.



encorajaram este desenvolvimento, assumindo o compromisso de doar 6,1 biliões de dólares adicionais aos Fundos de Investimento Climático geridos pelo Banco Mundial em 2008¹⁰.

Esta bem-vinda mudança, que atribui maior importância às alterações climáticas, teria constituído uma oportunidade única de reformar a carteira do Grupo Banco Mundial e assegurar que todas as suas actividades de atribuição ou não de crédito são consistentes com os objectivos de protecção climática. No entanto, se a nova Estratégia sobre o Sector Energético da instituição, actualmente a ser preparada, contempla o apoio crescente às pessoas pobres em termos de acesso à energia e ao desenvolvimento baseado em baixas emissões de carbono, o Banco Mundial continua a ser um importante financiador de projectos de combustíveis fósseis. Os empréstimos aos projectos de carvão, o mais poluente de todos os combustíveis fósseis, atingiram níveis recorde nos últimos anos¹¹. A central eléctrica a carvão Medupi, situada na África do Sul e a maior operação do Banco Mundial em África em 2010, constitui um dos mais recentes e controversos investimentos do Banco Mundial.

A central eléctrica Medupi é financiada através de um empréstimo do Banco Mundial de 3,75 biliões de dólares à Eskom Holding, Ltd., uma empresa estatal sul-africana (Banco Mundial, 2010: 20), que financia a central eléctrica a carvão que produz 4.800 MW, sendo assim uma das maiores do mundo. O financiamento inclui ainda 200 milhões de dólares para energias renováveis, o que constitui uma pequena fracção do investimento total.

A fábrica Medupi usará carvão super-crítico, que queima o carvão de forma mais eficiente do que as termoeléctricas a carvão normais. Mas isso não a torna uma "opção de baixo carbono" e irá condenar a África do Sul a queimar carvão nas próximas décadas. O próprio Banco estima que, trabalhando na sua potência máxima, a Medupi libertará 30 milhões de toneladas de CO² por ano, embora afirme que o aumento líquido das emissões de CO² será consideravelmente menor, porque o projecto irá proporcionar o acesso energético aos pobres e substituir geradores a diesel, velas e querosene¹².

Mas as ONGs sul-africanas e as pessoas afectadas ainda não se mostraram convencidas, tendo enviado uma queixa ao Painel de Inspeção do Banco Mundial, onde afirmam que o projecto irá provocar poluição maciça e causar danos significativos na sua saúde, modos de vida e no meio ambiente¹³. Além disso, consideram que o projecto é um subsídio às grandes empresas, que pouco farão para fornecer energia às populações locais. De acordo com Bobby Peek, Director da ONG *GroundWork* na África do Sul, *"Este projecto destina-se a garantir o fornecimento ininterrupto de energia às grandes corporações, tais como fundições e indústrias de mineração a preços especiais acordados secretamente. Não é para os milhões de pessoas pobres que não podem*

¹⁰ Comunicado de Imprensa do Banco Mundial, 26 de Setembro de 2008, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21916602~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html> Acedido em 19 de Maio de 2011.

¹¹ Meinhard-Gibbs, Heike e Bast, Elizabeth (com Kretzman, Steve), World Bank Group Energy Financing – Energy for the Poor?, Oil Change International, Washington, Outubro de 2010, disponível em <http://priceofoil.org/wp-content/uploads/2010/10/ociwbenergyaccessfin.pdf>

¹² Banco Mundial, Documento de Avaliação do Projecto (Project Appraisal Document), Relatório Nº 53425-ZA, Washington, 19 de Março de 2010: 49.

¹³ O pedido do Painel de Investigação encontra-se disponível em [http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/Request_for_Inspection_\(PUBLIC\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/Request_for_Inspection_(PUBLIC).pdf). Acedido em 23 de Maio de 2011.



*pagar ou não têm acesso à electricidade. A África do Sul não precisa deste empréstimo*¹⁴.

O Painel de Inspeção do Banco Mundial realizou uma visita de campo inicial e encontrou provas suficientes para justificar uma investigação alargada de possíveis violações das Políticas de Salvaguarda Ambiental e Social¹⁵. A investigação deverá estar concluída no final de 2011.

Há muitos anos que os investimentos do Grupo Banco Mundial em petróleo, gás e mineração são objecto de controvérsia por causa da sua associação com a degradação ambiental, violação dos direitos humanos e corrupção. A fim de solucionar alguns desses problemas, em 2000, o Banco Mundial contratou a *Extractive Industries Review* (EIR), dirigido por Emil Salim, um ex-ministro do Ambiente da Indonésia. A missão da EIR era fornecer um conjunto de recomendações para orientar os investimentos do Grupo Banco Mundial no sector extractivo, com o objectivo de garantir a sua compatibilidade com a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável. O relatório da EIR, publicado em 2003, recomendou a suspensão imediata de todos os investimentos em carvão e uma eliminação gradual, de forma mais ampla, dos investimentos em combustíveis fósseis. Além disso, apelou à melhoria do diálogo, ao respeito pelos direitos humanos, aos processos participativos na tomada de decisões e às boas práticas ambientais em projectos extractivos (EIR, 2003). Mas até à data, os empréstimos à extracção de combustíveis fósseis, incluindo carvão, continuam a desempenhar um papel dominante na carteira energética do GBM e as recomendações do EIR continuam por implementar.

Numa escala mais ampla, o Grupo Independente de Avaliação (IEG) do GBM analisou a sustentabilidade ambiental de uma carteira de investimentos do GBM de 400,000 milhões de dólares para os anos 1990-2007. A avaliação concluiu que, embora a atenção para com o ambiente tenha aumentado ao longo desses anos, o Grupo Banco Mundial não tinha posto em prática as considerações de sustentabilidade ambiental ao conceder empréstimos para a construção de grandes barragens, agro-negócios, gasodutos e outros projectos (Grupo Independente de Avaliação, 2008).

Mudanças Climáticas e Florestas: Oportunidades e Riscos do REDD+

A destruição das florestas tropicais representa aproximadamente 17% das emissões de gases com efeito estufa gerados pela actividade humana. A ideia inicial do REDD (**Redução das Emissões da Desflorestação e Degradação Florestal**) era que, ao compensar os países em desenvolvimento pela diminuição das suas taxas de desflorestação, criar-se-iam oportunidades rentáveis e de curto prazo para estabilizar o clima mundial. Além disso, traria outros benefícios, tais como a protecção da biodiversidade e a criação de rendimentos para o desenvolvimento económico¹⁶.

¹⁴ Bank Information Center (2010). Comunicado de Imprensa, "South Africans say 'no' to Eskom coal", Washington, 6 de Abril.

¹⁵ Declaração de Roberto Lenton, presidente to Painel de Inspeção. Disponível em http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/Final_Elig_Rpt_for_Disclosure.pdf. Acedido em 23 de Maio de 2011.

¹⁶ São vários os documentos sobre o REDD+ disponíveis no Center for International Forestry Research (CIFOR) em URL <http://www.cifor.cgiar.org>.



Compensar os países que reduzissem as suas taxas de desflorestação a partir de uma dada base (a desflorestação que teria acontecido de qualquer maneira) corria o risco de estimular incentivos perversos. Alguns governos poderiam ter decidido acelerar as taxas de desflorestação nos seus países, a fim de se qualificarem para receber pagamentos mais elevados. Para resolver este problema, REDD transformou-se na REDD+, que também contempla a compensação de actividades que contribuam para a conservação florestal, gestão florestal sustentável e aumento das reservas de carbono.

A REDD+ apresenta tantas oportunidades como riscos. As oportunidades são a abertura de espaço político para abordar questões de governação, corrupção e direito à terra, bem como encontrar soluções para as causas subjacentes à desflorestação. Do lado de risco encontram-se as questões de especulação imobiliária, a expulsão de populações dependentes da floresta, a perda de sistemas de conhecimento tradicionais e a fraude e corrupção resultantes da protecção de interesses que procuram lucrar com negócios de carbono rentáveis. Além disso, há o risco de que a procura endémica de aluguer em países com sistemas de governação pobres levará a que a REDD + ganhe pontos que não representam reduções genuínas de emissões de CO² (Lohmann, 2009).

A *Forest Carbon Partnership Facility* (FCPF) do Banco Mundial é a iniciativa mais importante de todas as relacionadas com a REDD+. Entrou em vigor em Junho de 2008 e consiste de duas partes: um mecanismo REDD-Readiness para preparar os países para a REDD, e um Fundo de Carbono para encorajar transacções de financiamento de carbono¹⁷. O Fundo de Carbono, que está programado para tornar-se plenamente operacional em 2011, permitirá aos países participarem nos mercados globais de carbono. O objectivo é que os países vendam as suas Reduções de Emissões (REs) a compradores que sintam ser mais rentável comprar REs do que satisfazer as suas próprias metas de redução de emissões através de meios tecnológicos ou outros.

O FCPF estabeleceu vários critérios que devem ser incluídos nos mecanismos de Preparação do REDD+, incluindo consultas à sociedade civil e aos povos indígenas. De acordo com a Carta do FCPF, as Políticas de Salvaguarda Ambiental e Social do Banco Mundial incluem-se nas iniciativas de REDD+, embora haja ambiguidade relativamente ao facto da salvaguarda se aplicar às fases de planeamento ou só mais tarde, durante a implementação dos projectos (*Forest Carbon Partnership Facility*, 2011).

A Floresta da Bacia do Congo é a segunda maior depois da Amazónia e representa uma das regiões onde o FCPF está a abrir caminho em termos da implementação do REDD+. Um dos países clientes é a República Democrática do Congo (RDC), que abrange mais da metade da floresta da Bacia do Congo. A RDC é um exemplo crítico de como as preparações para a implementação do REDD+ na prática são difíceis. As instituições são fracas e não estão presentes em grandes áreas do país. As questões relativas à propriedade da terra, direitos de utilização de recursos e de partilha dos benefícios decorrentes dos pagamentos do REDD+ continuam por resolver (Horta, 2009).

A República Democrática do Congo tem um historial muito mau de utilização do rendimento da sua enorme riqueza de minerais e outros recursos naturais para fins de redução da pobreza. As organizações da sociedade civil na região estão preocupadas com o facto de a agricultura itinerante ser considerada um condutor primário da desflorestação, enquanto a indústria madeireira e de mineração de larga escala são

¹⁷ Para mais informações sobre o website do FCPF consulte-se <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/>



deixadas à margem do problema. Poderemos estar perante um cenário no qual os pobres serão culpabilizados pela desflorestação enquanto os benefícios do REDD + revertem para os interesses poderosos.

Na RDC como noutros, sítios, será necessário um enorme esforço para garantir que os rendimentos provenientes do REDD+ serão partilhados com as populações que vivem nas áreas de floresta (Sunderlin *et al*, 2008).

A experiência do próprio Banco Mundial no sector florestal da RDC não é encorajadora. Em 2007, o seu Painel de Inspeção investigou os investimentos florestais na RDC, e o relatório concluiu que as actividades do Banco se concentravam na produção de madeira industrial, tendo ignorado as questões ambientais e socioeconómicas, incluindo as necessidades dos cerca de 40 milhões de pessoas que dependem dos recursos florestais para subsistir (Painel de Inspeção, 2007).

Um problema central para o FCPF do Banco Mundial é que o seu calendário acelerado para ajudar os países na preparação para o REDD+, e a participarem nos mercados de carbono, não é facilmente conciliável com a necessidade de ampla participação e fortalecimento das instituições nacionais, que exigem prazos mais longos.

Uma cultura empresarial em desacordo com a sustentabilidade

Tal como este texto procurou demonstrar, a agenda ambiental do Grupo Banco Mundial continua por concluir. A falta de coerência política é ilustrada pelo papel crescente do GBM no financiamento climático e, simultaneamente, pelo seu financiamento para o desenvolvimento em larga escala de combustíveis fósseis, que condena os países em desenvolvimento a elevadas emissões de gás com efeito estufa durante as próximas décadas.

O Grupo de Avaliação Independente (IEG) do Banco Mundial documentou um programa de investimento estático e problemático no sector energético, no qual os incentivos à concessão de empréstimos extremamente necessários para a eficiência energética e energia renovável não avançam (IEG, 2008: ix). A IEG também tem apelado para avaliações ambientais e económicas de investimentos em energias mais rigorosas, bem como à reformulação do sistema de incentivo internos do GBM.

Nas últimas duas décadas, os relatórios de avaliação do IEG, bem como as conclusões e recomendações de ambos os Painéis internos e externos e Comissões, têm fornecido valiosos contributos com o objectivo de melhorar a sustentabilidade ambiental das operações do Grupo Banco Mundial. Mas o GBM tem principalmente percorrido um caminho que tem sido alvo de sérias críticas (IEG, 2008: xxv).

Como explicar a falta de coerência entre o discurso oficial sobre o ambiente e as decisões de financiamento real?

O problema central foi identificado já em 1992 por Willi Wapenhans, um antigo Vice-Presidente do Banco Mundial, que se referiu à "cultura de aprovação" (de empréstimos) institucional como um obstáculo fundamental à melhoria da qualidade do crédito concedido (Wapenhans, 1992). Os incentivos dados ao pessoal interno baseiam-se na movimentação do dinheiro e não em resultados reais em termos de redução da pobreza ou promoção do desenvolvimento sustentável. A falta de atenção prestada aos resultados reais tem sido documentada em vários relatórios de avaliação interna, que



têm consistentemente apontado graves deficiências no acompanhamento e supervisão das operações apoiadas pelo GBM (OED, 2000; OED, 2002; IEG, 2008). Mas os resultados da avaliação não levaram a mudanças significativas.

O ex-funcionário do Banco Mundial Steve Berkman descreve a situação numa linguagem extremamente vivida: "*Obcecados com a movimentação de dinheiro para avançarmos nas nossas próprias carreiras, de alguma forma esquecemos as nossas responsabilidades fiduciárias e a simples lógica antiquada, à medida que aprovámos empréstimo após empréstimo, enriquecendo os corruptos e assegurando que os pobres permanecem em situação de pobreza*" (Berkman, 2010: 159).

As actuais mudanças geopolíticas a nível global, com o poder crescente da China, Índia, Brasil e de outras potências em desenvolvimento, estão igualmente a fazer com que estes países tenham um poder crescente no Conselho de Administração Executivo do Banco Mundial. A importância das potências emergentes já conduziu à implementação de novas tendências, como o uso de sistemas do país, ou seja, a substituição das Políticas de Salvaguardas do Banco Mundial pelas normas ambientais e sociais existentes nos países mutuários. Isso poderia até ser positivo, desde que a responsabilização pública seja integrada nestes sistemas. No entanto, se a abordagem implícita nos sistemas dos países impedir a monitorização independente dos impactos ambientais e sociais, então esse sistema irá servir principalmente para mobilizar grandes quantidades de dinheiro com fraca responsabilização dos responsáveis.

O desenvolvimento sustentável continuará a ser, em grande parte, evasivo, enquanto as forças políticas e económicas que impulsionam práticas insustentáveis não forem objecto de uma abordagem. Até que ponto os governos dos países desenvolvidos ou os novos poderes no cenário global, com uma voz importante no Banco Mundial, irão desenvolver a vontade política de combater as causas profundas dos problemas ambientais que assolam o nosso planeta é uma questão que permanece em aberto.

Bibliografia

Berkman, Steve (2008). *The World Bank and the Gods of Lending*, Sterling, Virginia: Kumarian Press.

Compliance Advisor Ombudsman (2009). *Audit of IFC's Investments in Wilmar Trading* (IFC No. 20348), Delta-Wilmar CIS (IFC No. 24644) Wilmar-WCAP (IFC No. 25532=, Delta-Wilmar CIS Expansion (IFC No. 262719, Audit Report, Washington, D.C.: International Finance Corporation, June 19.

The Extractive Industries Review (2003). *Striking a Better Balance*, Jakarta, Indonesia and Washington, D.C. Available at URL [http://irispublic.worldbank.org/85257559006C22E9/All+Documents/85257559006C22E985256FF6006843AB/\\$File/volume1english.pdf](http://irispublic.worldbank.org/85257559006C22E9/All+Documents/85257559006C22E985256FF6006843AB/$File/volume1english.pdf)

Fairman, David (1996). "The Global Environment Facility: Haunted by the Shadow of the Future" in Keohane, R.O. and Levy, M.A. (ed) *Institutions for Environmental Aid*, Cambridge, Massachusetts and London: the MIT Press.

Forest Carbon Partnership Facility (2011). *Revised Charter*. Washington, D.C.: The World Bank. Available at URL <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/43>



- Horta, Korinna (1998). "Global Environment Facility". *Foreign Policy in Focus*, Vol. 3, No 39: 4.
- Horta, Korinna (2008). *The Politics of Policy and Practice – International Financial Institutions and Biodiversity*. Koeln: Lambert Academic Publishing.
- Horta, Korinna (2009). *Global Climate Politics in the Congo Basin*. Berlin: Heinrich Boell Stiftung.
- Independent Evaluation Group (2008). *Environmental Sustainability – An Evaluation of World Bank Group Support*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Independent Evaluation Group (2008). *Climate Change and the World Bank Group*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Independent Evaluation Group (2010). *Safeguards and Sustainability in a Changing World, An Independent Evaluation of World Bank Group Experience*. Washington, D.C.: The World Bank.
- The Inspection Panel (2007). *Investigation of Forest Sector Operations in DRC, Report Nº 40746-ZR*. Washington, D.C.: The World Bank, August 31.
- The Inspection Panel (2009). *The Inspection Panel at 15 Years*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Lohmann, Larry (2009). *When Markets are Poison – Learning about Climate Policy from the Financial Crisis*, United Kingdom: The Cornerhouse. Available at <http://www.thecornerhouse.org.uk>.
- Meinhard-Gibbs, Heike and Bast, Elizabeth (October 2010). *World Bank Group Energy Financing – Energy for the Poor?* Washington, D.C.: Oil Change International. Available at URL <http://priceofoil.org/wp-content/uploads/2010/10/ociwbgenergyaccessfin.pdf>.
- Operations Evaluation Department–OED (2000). *Safeguard Policy Framework: OED Comments on Systemic Issues*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Operations Evaluation Department–OED (2002). *Promoting Environmental Sustainability in Development – An Evaluation of the World Bank's Performance*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Porter, Gareth et al. (1998). *Study of the GEF's Overall Performance*. Washington, D.C., The Global Environment Facility.
- Saprin-Structural Adjustment Participatory Review Network (2004). *Structural Adjustment – The Sapri Report*. London and New York: Zed Books.
- Sunderlin, William et al. (2008). *From Exclusion to Ownership*. Washington, D.C.: Rights and Resources Initiative.
- Wapenhans, W.A. (1992). *A Report of the Portfolio Taskforce*. Washington, D.C.: The World Bank.
- The World Bank (1992). *Environment and Development – World Development Report*, Washington, D.C.: The World Bank.
- The World Bank (1995). *Mainstreaming the Environment*, Washington, D.C.: The World Bank.



The World Bank (2010). *Project Appraisal Document, Report Nº 53425-ZA*, Washington, D.C.: The World Bank, March 19.

The World Bank (2000). *Can Africa Claim the 21st Century?* Washington, D.C.: The World Bank.

The World Bank (2001). *Making Sustainable Commitments - An Environment Strategy for the World Bank*. Washington, D.C.: The World Bank.

The World Bank (2008). *Development and Climate Change – A Strategic Framework for the World Bank Group*, Washington, D.C.: The World Bank.

The World Bank (2009). *Annual Report*. Washington, D.C.: The World Bank.

The World Bank (2010). *Annual Report*. Washington, D.C.: The World Bank.

The World Bank (March 19, 2010). *Project Appraisal Document, Report Nº 53425*, Washington, D.C.: The World Bank.

Young, Zoe (2002). *A New Green Order? The World Bank and the Politics of the Global Environment Facility*. London and Sterling, Virginia: Pluto Press.



Bibliografia

Berkman, Steve (2008). *The World Bank and the Gods of Lending*, Sterling, Virginia: Kumarian Press.

Compliance Advisor Ombudsman (2009). *Audit of IFC's Investments in Wilmar Trading* (IFC No. 20348), Delta-Wilmar CIS (IFC No. 24644) Wilmar-WCAP (IFC No. 25532=, Delta-Wilmar CIS Expansion (IFC No. 262719, Audit Report, Washington, D.C.: International Finance Corporation, June 19.

The Extractive Industries Review (2003). *Striking a Better Balance*, Jakarta, Indonesia and Washington, D.C. Available at URL [http://irispublic.worldbank.org/85257559006C22E9/All+Documents/85257559006C22E985256FF6006843AB/\\$File/volume1english.pdf](http://irispublic.worldbank.org/85257559006C22E9/All+Documents/85257559006C22E985256FF6006843AB/$File/volume1english.pdf)

Fairman, David (1996). "The Global Environment Facility: Haunted by the Shadow of the Future" in Keohane, R.O. and Levy, M.A.(ed) *Institutions for Environmental Aid*, Cambridge, Massachusetts and London: the MIT Press.

Forest Carbon Partnership Facility (2011). *Revised Charter*. Washington, D.C.: The World Bank. Available at URL <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/43>

Horta, Korinna (1998). "Global Environment Facility". *Foreign Policy in Focus*, Vol. 3, No 39:4.

Horta, Korinna (2008). *The Politics of Policy and Practice – International Financial Institutions and Biodiversity*. Koeln: Lambert Academic Publishing.

Horta, Korinna (2009). *Global Climate Politics in the Congo Basin*. Berlin: Heinrich Boell Stiftung.

Independent Evaluation Group (2008). *Environmental Sustainability – An Evaluation of World Bank Group Support*. Washington, D.C.: The World Bank.

Independent Evaluation Group (2008). *Climate Change and the World Bank Group*. Washington, D.C.: The World Bank.

Independent Evaluation Group (2010). *Safeguards and Sustainability in a Changing World, An Independent Evaluation of World Bank Group Experience*. Washington, D.C.: The World Bank.

The Inspection Panel (2007). *Investigation of Forest Sector Operations in DRC, Report Nº 40746-ZR*. Washington, D.C.: The World Bank, August 31.

The Inspection Panel (2009). *The Inspection Panel at 15 Years*. Washington, D.C.: The World Bank.

Lohmann, Larry (2009). *When Markets are Poison – Learning about Climate Policy from the Financial Crisis*, United Kingdom: The Cornerhouse. Available at <http://www.thecornerhouse.org.uk>.

Meinhard-Gibbs, Heike and Bast, Elizabeth (October 2010). *World Bank Group Energy Financing – Energy for the Poor?* Washington, D.C.: Oil Change International. Available at URL <http://priceofoil.org/wp-content/uploads/2010/10/ociwbgenergyaccessfin.pdf>.



Operations Evaluation Department–OED (2000). *Safeguard Policy Framework: OED Comments on Systemic Issues*. Washington, D.C.: The World Bank.

Operations Evaluation Department–OED (2002). *Promoting Environmental Sustainability in Development – An Evaluation of the World Bank’s Performance*. Washington, D.C.: The World Bank.

Porter, Gareth *et al.* (1998). *Study of the GEF’s Overall Performance*. Washington, D.C., The Global Environment Facility.

Saprin-Structural Adjustment Participatory Review Network (2004). *Structural Adjustment – The Sapri Report*. London and New York: Zed Books.

Sunderlin, William *et al.* (2008). *From Exclusion to Ownership*. Washington, D.C.: Rights and Resources Initiative.

Wapenhans, W.A. (1992). *A Report of the Portfolio Taskforce*. Washington, D.C.: The World Bank.

The World Bank (1992). *Environment and Development – World Development Report*, Washington, D.C.: The World Bank.

The World Bank (1995). *Mainstreaming the Environment*, Washington, D.C.: The World Bank.

The World Bank (2010). *Project Appraisal Document, Report Nº 53425-ZA*, Washington, D.C.: The World Bank, March 19.

The World Bank (2000). *Can Africa Claim the 21st Century?* Washington, D.C.: The World Bank.

The World Bank (2001). *Making Sustainable Commitments – An Environment Strategy for the World Bank*. Washington, D.C.: The World Bank.

The World Bank (2008). *Development and Climate Change – A Strategic Framework for the World Bank Group*, Washington, D.C.: The World Bank.

The World Bank (2009). *Annual Report*. Washington, D.C.: The World Bank.

The World Bank (2010). *Annual Report*. Washington, D.C.: The World Bank.

The World Bank (March 19, 2010). *Project Appraisal Document, Report Nº 53425*, Washington, D.C.: The World Bank.

Young, Zoe (2002). *A New Green Order? The World Bank and the Politics of the Global Environment Facility*. London and Sterling, Virginia: Pluto Press.

EUROPA - A GEOPOLÍTICA DA DESUNIÃO

José Manuel Freire Nogueira

email: nogueira.jmf@gmail.com

Major-General do Exército reformado.

Doutor em Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa (UNL).

Presidente da Comissão de Relações Internacionais da Sociedade de Geografia de Lisboa

Resumo

Existem forças que actuando à escala do tempo longo e mantendo-se quase inalteradas, imprimem traços nas sociedades e nas nações que as tornam mais ou menos propensas a determinados comportamentos. Entre elas, está a geografia física que constitui como que o palco da História e tem nela profunda influência. Os europeus de hoje enfrentam desafios que resultam das suas próprias percepções e dos seus diferentes hábitos culturais, forjados por séculos ou mesmo milénios de conflitos motivados pela religião, pelas visões tribais ou pelas barreiras linguísticas, reforçados pelo relevo compartimentado, pela existência ou não de grandes vias fluviais, ou pela benignidade ou pelo rigor do clima.

De facto, a união dos europeus que foi frequentemente tentada por via da força, encontrou um novo alento com o fim da 2ª Guerra Mundial, numa construção pacífica sem paralelo histórico. Mas, à medida que essa união se alargou e aprofundou, foi-se degradando o cimento agregador que parece resistir mal aos ventos das crises. Reforçar aquilo que nos une, apenas será possível se tomarmos consciência do que nos separa.

Portugal, país quase milenar e que desde cedo se autojustificou fora do espaço europeu, enfrenta mais uma crise de sobrevivência. Compreender as possíveis saídas para além da "espuma dos dias" e do politicamente correcto, é hoje um exercício de cidadania.

Palavras-chave

Forças profundas; geografia e política; as várias "Europas"; pobreza e riqueza das nações

Como citar este artigo

Nogueira, José Manuel Freire (2011). "Europa - A Geopolítica da desunião" *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 2, N.º 2, Outono 2011. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol2_n2_art3

Artigo recebido em Maio de 2011 e aceite para publicação em Outubro de 2011



EUROPA - A GEOPOLÍTICA DA DESUNIÃO

José Manuel Freire Nogueira

Pareceu a muitos observadores desprevenidos, incluindo altos responsáveis políticos, que, aquando do alargamento da União Europeia a Leste tornado possível pela implosão do bloco soviético, tal representava o reencontro da Geopolítica com a História da Europa. Volvidos quase vinte anos, o que vemos é uma realidade multifacetada, em boa parte egoísta e nacionalista, ancorada em antigas raízes e que, pelo contrário, parece apostada em voltar a demonstrar que, no continente europeu, o encontro da Geopolítica com a História não tem, habitualmente, um final feliz.

De facto, hoje, o futuro da União Europeia parece bem mais sombrio do que então. Basta ler os jornais ou ouvir as notícias para compreender que a crise financeira fez ressurgir velhos egoísmos e a fé de muitos europeus no futuro da União está abalada¹, mais do que depois do “duche frio” que constituiu, ainda há bem pouco, a rejeição por franceses e holandeses, de um passo importante da construção europeia. Também hoje vemos franjas importantes da população de algumas nações do Norte e também do Sul duvidarem das vantagens da permanência numa união que lhes trás, a uns tantos custos, e a outros tantos sacrifícios. No entanto, não há grandes razões para espanto.

Efectivamente, as sociedades são um produto complexo. Se, por um lado, os nexos de causalidade são difíceis de estabelecer e por outro, a larga margem de indeterminação que caracteriza todas as acções humanas as podem conduzir em várias direcções, parece indiscutível que existe um conjunto de circunstâncias que, actuando à escala do tempo longo, as modelam com determinados traços que, sem lhes determinarem o rumo, as tornam mais ou menos propensas a determinados comportamentos. São as *forças profundas* segundo a feliz definição de Pierre Renouvin².

Entre elas aqui se incluem, além de algumas – e nem todas – das já consideradas por Renouvin³, outras, que embora não consideradas pelo historiador, parecem ao autor como essenciais como enquadrantes da análise⁴: São elas a História (com os seus mitos, as suas solidariedades, a sua auto-imagem, bem como as suas hostilidades), o “Temperamento” (os hábitos culturais, o grau de rigidez da sociedade, a atitude perante o poder e a adversidade), a Língua (verdadeiro genoma oral que, como alguns sustentam, contribui para estruturar o pensamento), a Religião (com os seus códigos de conduta, favorecendo certos comportamentos e valores, enquanto desfavorece outros), as formas sociais infranacionais como o Clã, a Tribo e a Etnia (para as quais as

¹ Entre muitos, citam-se os múltiplos comentários semanais do embaixador Cutileiro no *Expresso* e, em particular a edição de 14 de Maio de 2011, onde um vasto número de articulistas dá largas ao seu pessimismo, também as declarações do ex-chanceler Kohl ao receber o prémio Henry Kissinger da American Academy de Berlim (Maio 2011), ou o que escreveu em Maio, José Ignacio Torreblanca, director of the Madrid Office of the European Council on Foreign Relations (em www.german-foreign-policy.com, [acedido](#) em 25-05-11)

² Renouvin, Pierre (1991). « Les Forces Profondes » in *Introduction à L'Histoire des Relations Internationales*, Paris: Armand Colin, 4ª Ed.

³ Renouvin considerou como Forças Profundas, os factores geográficos, as condições demográficas, as forças económicas e financeiras, o sentimento nacional, os nacionalismos e o sentimento pacifista.

⁴ Nogueira, José Manuel Freire (2011). *O Método Geopolítico Alargado – Persistências e Contingências em Portugal e no Mundo*, Lisboa: IESM.



sociedades, mesmo as supostamente mais avançadas, regredem por vezes em períodos de crise), às quais parece vantajoso juntar, além dos dados pertinentes da Geografia Humana e dos aspectos fundamentais da conjuntura o cenário quase imutável onde se desenrola a vida das sociedades, ou seja, a Geografia Física, bases do método de análise geopolítico⁵.

A Europa é um excelente caso de estudo

Habitada há milhares de anos por povos relativamente estáveis cuja história é razoavelmente bem conhecida, é por demais evidente que a sua geografia política radica em factores que a diferenciam de outras regiões do mundo mas igualmente se traduzem em profundas diferenças internas. A História da Europa é, com efeito, extremamente turbulenta e feita de regionalismos que resistem consistentemente aos sonhos imperiais que, com alguma regularidade, ressurgem no seu palco. Com excepção do império romano (que apenas dominou a bacia mediterrânica e a parte temperada da Europa do Ocidente) ou dos Habsburgos que exerceram um domínio relativamente fraco sobre a Europa Central, nenhum deles permaneceu para além do efémero. Carlos Magno, Carlos V, a França dos séculos XVII e XVIII, Napoleão, Hitler, todos eles à cabeça de impérios continentais, esbarraram na sede de autonomia nacional ou mesmo local que parece caracterizar os europeus e que encontra uma explicação, entre tantas outras, na tese do francês Castex do "perturbador continental"⁶, em que se previa a derrota das pulsões hegemónicas continentais.

Não é, de facto, em vão que o feudalismo pôde persistir na Europa durante quase mil anos, ou que a Alemanha tenha estado dividida em mais de trezentas unidades políticas até à unificação do século XIX, e que a Itália apenas se tenha unido e consolidado em período igualmente recente, ou que, mesmo hoje, a Europa seja o continente que contém o segundo maior número de Estados, apesar das suas reduzidas dimensões. Não é também em vão que o moderno Estado-Nação tenha sido inventado pelos europeus, invenção posteriormente exportada para o resto do mundo, já que a desunião e o cantonalismo parecem ser a matriz histórica dos europeus e a guerra, uma das suas instituições mais perenes. Ódios e egoísmos nacionais (ou mesmo locais) ressurgem quando pareciam apaziguados. Uma força profunda que é perigoso ignorar.

Porque os europeus são profundamente diferentes uns dos outros. A sua matriz cultural gerou-se num longo processo que lhes acentuou as diferenças. No Sul, a benignidade da Natureza possibilitou o florescimento precoce da civilização. Numa manifestação clara da teoria do "desafio e da resposta" enunciada por Toynbee⁷, o europeu do Sul não teve que enfrentar os animais ferozes ou as agruras da Natureza, pelo que a pressão para actuar em grupo foi muito inferior àquela que actuou sobre o europeu do Norte, onde a sobrevivência individual dependia da força do grupo. Ainda hoje, o individualismo egoísta e a desorganização são marcas do meridional, enquanto

⁵ Isto pouco, ou nada, tem que ver com o sentido corrente da palavra Geopolítica, termo que tendo sido abusivamente apropriado por Henry Kissinger nos anos setenta do século passado – sem nunca o definir – passou a ser uma espécie de sinónimo do uso do poder nas relações internacionais, gerando uma confusão terminológica que apenas favorece a ignorância. Para isso já existia, e ainda existe, a Estratégia ou no extremo, a Geoestratégia.

⁶ Castex, Raoul (1935). *Théories Stratégiques*, V, Paris.

⁷ Toynbee, Arnold (1934-1961). *A Study of History*, 12 volumes, Oxford University Press.



a Norte impera a disciplina e a organização. O professor português Políbio de Almeida (1932-2008) ao tentar definir o comportamento dos três grandes grupos étnicos europeus (eslavos, germanos e latinos) salientava que o amorfismo próprio do germano isolado termina quando ele se agrupa e assim, a associação que é para o germano fonte de realização é para o latino, pelo contrário, motivo de desconfiança. O individualismo deste último confunde-se com um certo orgulho, vaidade e desejo de brilhar mesmo com prejuízo do grupo ao qual possa pertencer. Fazendo apelo à geografia do sul da Europa como factor estruturante, Políbio de Almeida declarou mesmo que a sociabilidade do latino se limita aos pequenos grupos e é avessa ao planeamento centralizado⁸.

Os trabalhos do psicólogo social holandês Hofstede⁹ revelam características semelhantes, embora o façam segundo um ângulo diferente. A “distância ao poder” (que, para ele, entre outras coisas, significava o grau de rigidez da sociedade em que a influência do estatuto à nascença determina a posição social) seria, segundo ele, maior nas sociedades em que predominou a tradição romana e menor naquelas em que se manteve o igualitarismo germânico.

O que se terá passado em Inglaterra parece um clara demonstração dos argumentos psicólogo social. Aí, as legiões chamadas pelo imperador Honório no ano 402 para defender Roma acabaram por nunca regressar. A retirada, que se julgava temporária, foi afinal, definitiva – deixando os Bretões impotentes perante as incursões dos Saxões e dos Anglos que, a partir da queda de Roma transformaram as suas incursões em migração. A sociedade dos bretões desapareceu em pouco tempo, pois ao contrário de outros pontos do antigo império, na Bretanha não terá havido assimilação entre os romano-bretões e os novos senhores germânicos. Os vestígios da ordem romana foram banidos, sendo substituída por uma sociedade germânica, mais primitiva mas mais igualitária. Hofstede salienta que, entre os Germanos o poder do chefe era subordinado à assembleia dos homens livres. Para o psicólogo social, um indicador histórico de pequena *distância ao poder*. Muito mais tarde, em 1215, o rei João, em conflito com os seus barões, outorgou a Magna Carta. Como salienta Hofstede, este documento, considerado o fundador das liberdades inglesas, representa a vitória dos direitos dos homens livres no seguimento da velha tradição dos povos germânicos¹⁰. A pequena *distância ao poder* mergulharia assim profundamente na História de Inglaterra.

Da tradição romana derivaria também a elevada necessidade de “controlo da incerteza” (necessidade de tudo prever e codificar) comum a todos os povos latinos que existe em muito menor grau nos povos do Norte, onde além disso, são diferentes dois outros factores igualmente postos em evidência por Hofstede: “individualismo” forte no Norte (frontalidade nas relações e a aceitação de que existem ganhadores e perdedores) bem como elevada “masculinidade” (com a glorificação da competição e do sucesso, exigindo também a punição severa dos prevaricadores) que se opõe à “feminilidade” (onde se evita o confronto e a humilhação) característica das sociedades do Sul.

⁸ Almeida, Políbio de (1994). “A casa comum europeia” in *Ensaio de Geopolítica*, Lisboa: ISCSP: 211-216.

⁹ Hofstede, Geert (1980). *Culture's consequences: international differences in work-related values*. London: Sage Publications.

¹⁰ Hofstede, op. cit: 100.



A língua é outra marca distintiva. Embora derivadas do grande grupo indo-europeu, as línguas europeias acabaram por divergir mais ou menos profundamente (processo aprofundado pelas grandes migrações do primeiro milénio) de tal forma que o seu linguajar cedo se tornou ininteligível mesmo para os seus vizinhos mais próximos, desenvolvendo-se assim um “cantonalismo linguístico”¹¹ que reforçou as identidades locais que, nalguns casos se vieram mais tarde a agregar em nações, por vezes através da imposição duma língua comum. Daí a necessidade crescente de uma “língua franca” para comunicação inter grupal que, regra geral, apenas esteve ao alcance das elites, mantendo-se a língua própria para a comunicação intra grupal. Tal foi o papel do Latim, do Francês e é, hoje, claramente, o de um Inglês que, pela primeira vez está ao alcance duma larga massa de indivíduos. Sintomaticamente, trata-se duma língua europeia mas, em que tudo se passa como se ela fosse de origem extra europeia, já que as razões da sua adopção se relacionam com o enorme poder dos Estados Unidos de onde irradiam os modelos culturais, as modas, os critérios de gestão e o poder militar. Note-se que a mesma língua, quando usada pelos britânicos num período em que tinham poder semelhante ao dos norte-americanos de hoje (descontem-se a ausência das facilidades de comunicação existentes hoje em dia) nunca teve um papel relevante como internacional veículo de comunicação *extra muros*.

A religião, por seu lado, se forjou identidades, foi também motivo para as maiores fracturas.

A matriz religiosa da Europa é, sem dúvida, judaico-cristã. O cristianismo, depois de penetrar na sociedade romana, demorou apenas três séculos a difundir-se pelo mundo mediterrânico e pelas zonas à beira das terras da oliveira e da vinha. Com efeito, o rito católico está profundamente ligado ao pão (trigo), ao vinho (videiras) e ao azeite (oliveiras), que o mesmo é dizer, a uma zona geográfica específica¹². A sua expansão para Norte obrigou mesmo à extensão das vinhas até à Bélgica e à Inglaterra, em contradição com as exigências naturais da sua vegetação, para satisfazer as necessidades da celebração da missa. Mas, como nota o geógrafo francês, Albert Demangeon¹³, à medida que os transportes se tornaram menos onerosos, a cultura da vinha não tardou a recuar em direcção aos locais mais de acordo com as suas necessidades de vegetação e maturidade: O ensolarado Sul.

Muitos anos mais tarde, com o fim da Idade Média, a cristandade que obedecia ao papa de Roma enfrentou profundas tensões que acabaram por se materializar numa rotura que seguiu, aproximadamente, os antigos limites setentrionais do império romano, uma muito antiga e forte linha de divisão cultural. A Norte dessa linha, regra geral, a Reforma implantou o protestantismo e uma forma diferente de ver o Mundo, sem obediência ao papado romano. Foi aí, com ritos muito mais simplificados e austeros, não ligados à geografia mediterrânica, numa Europa mais rígida, mais fria – como não pensar na geografia? – que se desenvolveu um tipo de sociedade que acabou por ter um papel preponderante no Mundo. Max Weber, com razão ou sem ela, quis mesmo ver nessa separação a razão do nascimento do espírito capitalista. Segundo Weber, o protestantismo, ao santificar o trabalho e a vida diária em detrimento da espera pela recompensa depois da morte, terá, juntamente com o

¹¹ Ainda hoje coexistem com as línguas oficiais dos Estados, dialectos locais falados por pequenos grupos. É o caso, em Portugal, do Mirandês, reconhecido oficialmente.

¹² Chauprade, Aymeric (2003). *Géopolitique, constantes et changements dans l'histoire*, Paris: Ellipses: 298.

¹³ Demangeon, Albert (1952). *Problèmes de Géographie Humaine*, Paris: Armand Colin.



avanco científico, contribuído para a “descriminalização” do lucro e a sacralização do trabalho, opinião que completa com a observação de que quase todos os grandes homens de negócios da Alemanha do seu tempo eram protestantes, particularmente calvinistas¹⁴.

No Sudeste da Europa, uma terceira divisão, ela também fruto de antiquíssimas fronteiras culturais resultante do Cisma do Oriente que, na sequência de insanáveis conflitos entre o imperador do Oriente e o Papa – que reflectiam o choque do mundo greco-bizantino com o mundo latino-germânico – deu-se o Cisma do Oriente que separou desde 1054 e até hoje, as duas igrejas, ficando a igreja *ortodoxa* subordinada ao Patriarca de Constantinopla. Quando a própria Constantinopla caiu sob domínio turco (1453) a cabeça da ortodoxia transferiu-se para Kiev e depois para Moscovo. Afinal, pelo menos, três, ou talvez mesmo quatro, “Europas”.

O papel das formas infranacionais de organização, mesmo das mais elementares, não é menor. O clã, baseado em laços de parentesco, é um agrupamento humano estruturado e básico que é simultaneamente, o mais antigo e o primeiro – quando territorializado – a assumir um significado protogeopolítico. Nesse caso, é ao nível do clã que se gera o primeiro relacionamento social entre o Homem e o seu território, por outras palavras, é ao nível do clã que nasce o embrião da geopolítica. Sucessivamente agrupado em tribos e em etnias, o clã ainda hoje se mantém nalgumas sociedades humanas, como é o caso de algumas zonas de África, ou num exemplo bem conhecido no Mundo Ocidental, nos célebres clãs escoceses que revelam, ainda hoje, um surpreendente grau de coesão. A tribo, sendo menos coesa que o clã, já que resulta da junção de vários clãs, contém o embrião da unidade política e como tal é considerada a justo título. Efectivamente, as primeiras manifestações políticas tal como hoje as entendemos – um povo, uma chefia, um território – coincidem com organizações tribais. As tribos acabaram por se federar em nações. Mas foi um processo muito longo e a coincidência das fronteiras nacionais com as fronteiras dos Estados é um fenómeno relativamente recente. Direitos hereditários, históricos ou de conquista, sobrepuseram-se demoradamente ao “direito dos povos disporem de si próprios”, sendo apenas na esteira das modificações sociais e políticas espoletadas pela revolução francesa que se iniciou a chamada “primavera dos povos”. Tido como causa primária de guerra (bem expressa em vários dos célebres 14 pontos do presidente Wilson¹⁵) a não coincidência do Estado com a Nação foi fortemente restringida após a Primeira Guerra Mundial, quando o mapa político da Europa (e de outras partes do Mundo) foi redesenhado em conferências internacionais. Mas, no Mundo contemporâneo, muitos Estados não são constituídos por uma só nação e muito menos por uma só etnia. Fora da Europa, é certo, alguns Estados – verdadeiras construções artificiais – são mesmo constituídos, directamente, por tribos cuja ligação é apenas a de um conglomerado.

Com efeito, quando artificialmente agrupadas em Estados, muitas etnias não resistem às tensões sociais, demográficas, políticas e religiosas que se vão desenvolvendo, por vezes independentemente da vontade dos homens. A História – incluindo a contemporânea – está recheada de conflitos inter-étnicos. Mas a profunda resistência das formas primitivas da organização humana, é bem melhor demonstrada nos locais

¹⁴ Weber, Max (2001). *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, Barcarena: Presença (orig. de 1920).

¹⁵ Snell, John L. (1954). “Wilson on Germany and the Fourteen Points”, in *The Journal of Modern History*, Vol. 26, No. 4, The University of Chicago Press, Dec: 364-369.



onde o Estado se revela demasiado frágil para cumprir as suas funções básicas – os Estados falhados – e onde a sociedade regride às suas identidades mais primitivas, sejam elas a etnia, a tribo, ou mesmo o clã. O estilhaçar da antiga Jugoslávia, ou mais recentemente, os acontecimentos na Líbia, constituem uma demonstração desanimadora para todos os que acreditavam na marcha inexorável do progresso.

Finalmente, a geografia física e dentro dela, em primeiro lugar, os factores climáticos. O historiador David Landes percorreu longamente sobre o tema¹⁶. Segundo ele, a Europa, particularmente a sua parte ocidental, goza de condições privilegiadas: os Invernos são suficientemente frios para impedir a propagação das doenças e suficientemente suaves para um bom equilíbrio entre o Homem e o meio. A pluviosidade distribui-se ao longo do ano, criando condições de fertilidade que dificilmente se encontram em outro lugar. Teria sido mesmo este fornecimento uniforme e moderadamente abundante de água que, conjugado com baixos índices de evaporação, livraram os europeus da tirania prevalecente, designadamente, nas “civilizações fluviais”, onde as indispensáveis obras de irrigação geraram poderes centrais e autoritários que a Europa não conheceu.

Estas condições excepcionais favoreceram os europeus com colheitas boas e relativamente uniformes, conjugados com grandes rebanhos e densas florestas. Desta conjugação quase única, nasceram civilizações sedentárias que criavam gado que se veio a revelar maior e mais forte do que no resto do Mundo, além de produzir fertilizante natural mais saudável do que aquele, à base de fezes humanas, que era utilizado na Ásia. O poderoso cavalo europeu foi, assim, capaz de arcar com o pesado cavaleiro medieval, irresistível numa carga e durante muitos anos imbatível num combate convencional¹⁷. Foi também a força do animal europeu que permitiu mais eficazes trabalhos pesados e o transporte de bens, tal como, mais tarde mas de enormes consequências, o reboque de artilharia para o campo de batalha.

Em consequência, os europeus tiveram acesso a uma dieta mais rica, crescendo cada vez mais fortes e relativamente livres dos vermes que atormentavam a China e a Índia. Mais fortes, portanto, não só os animais mas também os homens. O domínio europeu que mais tarde se estendeu pelo mundo, deveu-se, em grande parte, às desigualdades da natureza.

Mas esta pujança resulta também de outros impulsos. Paul Kennedy, o prestigiado autor da “Ascensão e Queda das Grandes Potências” salienta que, no princípio do século XVI nada faria supor que os pequenos Estados da Europa Ocidental se viessem a impor aos grandes centros de poder de então: a China Ming, o império Otomano, o império Mongol, a Moscóvia e o Japão. Teria sido a ausência de uma autoridade central única – para Kennedy um feliz resultado da queda do império romano e da das características geográficas recortadas e compartimentadas da Europa, onde não existem grandes planícies a dominar ou bacias hidrográficas gigantes rodeadas de zonas férteis capazes de impor um pensamento uniforme – que teria sido responsável pelo enorme grau de liberdade e pelos relativamente poucos entraves à mudança que

¹⁶ Landes, David S. (2005). *A Riqueza e a Pobreza das Nações – Porque são algumas tão ricas e outras tão pobres*, Lisboa: Gradiva, 7ª Edição (ed. orig. de 1998).

¹⁷ Detiveram, nomeadamente, a investida muçulmana em direcção à Europa central – que utilizava os ligeiros cavalos árabes – na batalha de Poitiers em 732. Em 1187, os muçulmanos tiveram a sua desforra quando os cavaleiros de Saladino, montados em ligeiros corcéis, destroçaram em Hattin uma força de cruzados, montada em pesados cavalos blindados que tinham transportado os seus pesados cavaleiros durante todo o dia sob um sol abrasador.



teriam produzido a espiral de progresso científico e técnico que conduziu à supremacia do Ocidente¹⁸.

Com tais ferramentas, não é de espantar que, durante um período bastante alargado a Europa tenha dominado o Mundo. No entanto, a pujança dos europeus virou-se contra eles próprios e serviu também para acicatar as suas rivalidades. Como mesmo um superficial olhar sobre a História demonstra, os povos da Europa parecem nunca ter aspirado a amplas uniões.

Tendo já sido discutidos os aspectos não geográficos e climáticos (embora fortemente influenciados pela geografia física) que parecem estar na base de tal situação, chegou a vez de olhar para a geografia física, cuja perenidade não deixa de se manifestar um pouco por todo o lado na Europa – como, aliás, no resto do mundo – onde continua a actuar como *força profunda*. Não será demais notar que junto da Europa se encontram ilhas de grandes dimensões cuja massa crítica foi suficiente para gerar nações insulares, com o seu típico sentimento de excepção e de isolamento. Particularmente, a Grã-Bretanha que foi sede de poder marítimo, materializando a superioridade europeia enquanto se mantinha à ilhargia do continente.

Na Europa existem, igualmente, uma série de grandes penínsulas e é sabido que estas têm tendência a autonomizar-se do continente¹⁹ ou mesmo a unir-se politicamente²⁰. De facto, todas as grandes penínsulas da Europa albergam, desde longa data, um ou mais Estados independentes, este último caso justificado por barreiras geográficas (caso da Escandinávia) ou culturais (caso da península Ibérica). Abertas ao Atlântico ou ao Mediterrâneo, todas elas foram sede de poderes marítimos, com a mentalidade típica destes poderes que, já há cerca de 2500 anos, tinha chamado a atenção do historiador grego Tucídides²¹ e que se diferencia fortemente da mentalidade continental que prevalece na Europa nuclear.

Igualmente, a orografia da Europa é caracterizada pela profusão de cadeias montanhosas que, ou compartimentam o espaço (entre tantos outros, o caso dos Pirinéus), ou constituem zonas de estabelecimento de povos montanheseiros (caso da Suíça). Em qualquer dos casos, constituíram durante milénios barreiras físicas à fácil circulação, facilitando também a defesa e inviabilizando assim os grandes impérios. São também originadoras de verdadeiros “cantões culturais”, já que a cultura montanheseira tende a diferir daquela que, normalmente, predomina na planície. Foi, entre outras razões, esta orografia que permitiu que pequenas – por vezes pequeníssimas! – unidades políticas subsistissem até hoje. São marcas que o progresso acabará talvez por esbater, mas que é ilusão ignorar.

As bacias fluviais da Europa têm também o seu papel, bem demonstrado pelos geógrafos alemães da primeira metade do século XX. Não existindo um grande rio estruturante como o Nilo, o Eufrates, ou o rio Amarelo, os poderes e a riqueza da Europa concentraram-se ao longo de *vários* grandes rios navegáveis que possibilitaram

¹⁸ Kennedy, Paul (1987). *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York: Random House: 3-30.

¹⁹ Ratzel, Friedrich (1987). *La Géographie Politique*, Fayard: 107.

²⁰ Chauprade, Aymeric, op.cit: 126-153.

²¹ Tucídides (2010). *História da Guerra do Peloponeso*, tradução de Raul Rosado Fernandes e Gabriela Granwher, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.



a circulação de bens a baixo preço. O Danúbio tem Viena, o Pó tem Milão, o Reno tem Amesterdão e Frankfurt e o Tamisa tem Londres²².

Mais uma vez, a geografia separa o Norte e o Sul da Europa que, com excepção do vale do Pó, não possui nenhum grande rio utilizável pelo comércio. Como possível consequência, os povos do Sul, quando desenvolveram o seu próprio comércio fizeram-no à distância e por via marítima, desfavorecidos pela natureza que lhes não deu a possibilidade de ligar os seus portos com o interior que, de outro modo, se poderia ter desenvolvido. Deste modo, o Norte da Europa tornou-se mais urbano, industrial e tecnocrático, enquanto o Sul tende a ser mais rural, agrícola e menos desenvolvido industrialmente. Num mundo que privilegia os valores do Norte, o anteriormente civilizado e refinado Sul fica, por agora, a constituir uma espécie de periferia.

Existem assim várias “Europas” e, dentro delas, uma variada gama de Estados que, tendo resistido às vicissitudes da História, mantêm ciosamente as suas prerrogativas de Estados-Nação. Não faltaram as ambições de impor a unidade pela força. Mas mesmo quando o seu poder militar era esmagador, todas esbarraram na rebeldia daqueles que teimavam em ser autónomos.

As últimas duas grandes tentativas de cariz militar vieram da Alemanha e o seu poder era tão forte que foram necessárias intervenções extra-europeias para repor a ordem anterior – ou pelo menos, algo que se lhe assemelhava. Também a mais recente tentativa, desta vez não militar, teve na Alemanha um dos principais impulsionadores. Um pouco de recuo analítico parece útil para a sua melhor compreensão.

Os alemães, tendo padecido em grande escala do “cantonalismo do tipo europeu” até 1870, começaram os passos para a sua própria unidade por uma união aduaneira que, potenciando factores geográficos e culturais comuns, não tardou a produzir os resultados desejados. Foi talvez um sucesso excessivo, na medida em que, a breve trecho, a Alemanha se tornou na principal potência europeia (a população cresceu 65 por cento entre 1871 e 1914 e nas vésperas da Primeira Guerra Mundial, a Alemanha produzia duas vezes mais aço do que a Grã-Bretanha...²³) não tardando a revelar ambições hegemónicas.

Foi um sonho que correu mal e a Alemanha vencida foi obrigada a assinar o humilhante tratado de Versalhes em 1919, uma chaga para o orgulho nacional alemão. O objectivo de guerra, definido em Setembro de 1914 pelo chanceler Bethmann-Hollweg de formar uma união aduaneira que fosse da França à Polónia e que afastasse do continente europeu a Grã-Bretanha e a Rússia, e teorizado por Friedrich Nauman (1860-1919) em 1915 com o seu livro *Mitteleuropa*²⁴, falhara totalmente.

Quando em 1926 a Alemanha foi admitida na Sociedade das Nações, o seu governo pacifista, que lutava com profundas dificuldades internas e com os demónios do revanchismo, não tardou (1929), pela voz de Gustav Stresemann²⁵ a propor a criação dos Estados Unidos da Europa.

²² Zeihan, Peter (2010). STATFOR, 21 Dezembro.

²³ Desfargues, Philippe Moureau (2003). *Introdução à Geopolítica*, Lisboa: Gradiva: 70-71.

²⁴ Corresponde à Europa Central. No entanto, o conceito, além de prever o controlo político directo de quase toda a região, preconizava um controlo económico por parte da Alemanha até ao Cáucaso (incluía também a Ucrânia e os Balcãs) e que se poderia estender até Bagdade.

²⁵ Gustav Stresemann (1878-1929), chanceler em 1923 e ministro dos Negócios Estrangeiros da Alemanha entre 1923 e 1929, foi prémio Nobel da Paz em 1926, conjuntamente com o seu colega francês Aristide Briand, devido ao seu papel no Tratado de Locarno.



Mas, nesse mesmo ano, o *crash* da Bolsa de Nova Iorque, ao mergulhar o Mundo em enorme crise, calou também as vozes do bom senso e libertou os demónios do nacionalismo e do racismo. Dez anos depois, o Mundo assistia ao desencadear da maior hecatombe da História. Dela resultou, não só nova derrota da Alemanha (de novo foi necessário o Mundo para a vencer), como a ruína da Europa e o seu ocaso na cena mundial.

Ainda durante a guerra, os juristas alemães construíram o que pensavam ser um novo modelo de relacionamento entre os Estados. Nele, algumas das mais perenes e negativas matrizes do pensamento germânico marcavam presença. Elaborado pelo jurista Carl Schmitt (1888-1985) que dirigiu o Instituto de Guerra para a Política e Direito Internacional, o projecto de *Tratado entre a Alemanha, Itália e o Japão sobre a configuração dos Grandes Espaços na Europa e na Grande Ásia Oriental*, desenhava um Mundo extraordinariamente diferente daquele que veio a ser criado pela Declaração de S. Francisco e pelos princípios de Bretton Woods²⁶.

Os Grandes Espaços seriam articulados em Comunidades de Estados, sob a orientação dum Estado Director que se reservava o direito de impor, no seu interior, as suas próprias concepções políticas. Nasceria assim uma entidade menos unitária que o Estado mas mais coesa²⁷. Abaixo do Estado Director de cada Comunidade de Estados encontrar-se-iam Estados independentes, mas de soberania limitada. Em teoria, a adesão destes Estados – para a qual seriam convidados todos os Estados geograficamente localizados no interior do Grande Espaço – seria voluntária e regida por um tratado bilateral entre o Estado Director e cada um dos Estados aderentes (artigo 3º). As relações com os Estados não aderentes seriam reguladas pelo Direito Internacional.

Numa antevisão interessante, o Tratado referia a existência e reconhecimento do Direito Internacional, do Direito Interno dos Estados e criava dentro de cada Comunidade de Estados uma nova figura: o Direito Comunitário. É claro que o aproveitamento desta figura pelos inimigos da ideia de Comunidade Europeia, escamoteia, justamente, a enorme diferença entre as duas concepções: a adesão à CEE ou à UE resultou dum acto volitivo e não de uma imposição pela força, como muito bem salientou Mario Losano²⁸.

Apesar de todos os receios que um possível ressurgimento da Alemanha causava aos seus antigos adversários, ou talvez por causa disso, quando surgiu a nova autonomia política alemã – a República Federal da Alemanha (RFA) – os fundadores do Benelux, juntamente com a França, a própria RFA e a Itália resolveram, em 1952, pôr em conjunto os meios industriais que, tradicionalmente, sustentavam os aparelhos militares, criando a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), dando origem à primeira das comunidades europeias.

No mesmo ano, os mesmos países tentaram ir mais longe e integrar os próprios aparelhos militares. Foi assinado o Tratado de Paris que criava a segunda comunidade europeia – a Comunidade Europeia de Defesa (CED) – que acabou por abortar ao ser rejeitada pelo parlamento francês.

²⁶ Note-se que a diferença é mais formal do que real. Os blocos político-estratégicos da Guerra-Fria tinham o seu Estado Director e, muitos dos membros mais fracos, tinham, *realmente*, uma soberania limitada.

²⁷ Losano, Mario G. (2006). "Il Mondo secondo Hitler", in *Limes. Rivista italiana di geopolitica*, n. 5: 238.

²⁸ Losano, Mario, op. cit: 248.



Com isso, a importância da NATO saiu reforçada e, garantido o “escudo” norte-americano, a Europa pôde dedicar-se ao desenvolvimento económico.

Em 1958, pelo Tratado de Roma, os 6 países da CECA assinavam o tratado da Comunidade Económica Europeia (CEE) que, tendencialmente, criaria um espaço económico comum. No mesmo ano, outro meio de fazer a guerra, o átomo, era colocado em comum pelo tratado EURATOM, passando, assim, a existir, 3 comunidades europeias. Desde aí a CEE não deixou de se alargar e aprofundar.

Tratou-se de uma construção sem paralelos históricos e cujos êxitos são inegáveis e sem precedentes no continente europeu e cujos pressupostos se mantiveram até ao terramoto político de 1989. Nunca tanta prosperidade e cooperação entre europeus ocidentais foram possíveis durante tanto tempo. O conflito inter-estadual parecia definitivamente afastado, para não falar da guerra.

Mas em 1989, o Mundo mudou. Como é habitual, na altura apenas se falou dos “dividendos da paz” e dos radiosos amanhãs. O espectacular recuo da URSS cobriu a profunda alteração que se deu na Europa. De facto, suscitando, embora, antigos receios em França, no Reino Unido e na Rússia, receios que tinham motivado no século XX, a “Triple Entente” em 1907, a cooperação franco-russa dos anos 30 e a partição e ocupação da Alemanha após 1945 (Mitterrand chegou mesmo a acalantar o sonho de cooperar com Gorbachev para impedir a reunificação alemã, sob o olhar complacente da Sr.ª Thatcher²⁹), a Alemanha reunificou-se, na esteira da queda do muro de Berlim.

Com um quadro internacional profundamente alterado, o projecto europeu que começara por um grande “Zollverein” (designação da união aduaneira iniciada em 1834 na Alemanha sob a égide da Prússia e que acabou por facilitar a criação do II Reich) embora com a finalidade de “pacificar” a Alemanha e tornar a guerra impensável, foi mesmo transformado em União Europeia em Maastricht em 1992.

A impotência europeia perante a crise da Jugoslávia – a cacofonia começara logo com o reconhecimento unilateral pela nova Alemanha reunificada da Eslovénia e da Croácia – empurrou os propugnadores da ideia europeia e do ressurgimento do velho continente como um actor mundial, para novos saltos em frente. Os progressos teóricos obtidos em Amesterdão, Helsínquia, Nice e, finalmente, em Lisboa, possibilitaram a criação duma fachada de direcção política, duma caricatura de política externa comum, bem como duma espécie de estrutura militar destinada a tarefas menores – as missões de Petersberg.

Se comparados com o grande êxito da CEE, as ambições de aprofundamento da União não têm produzido resultados brilhantes. Ao incorporar uma gama muito vasta de Países – com tradições, culturas, interesses, fidelidades e hostilidades por vezes bem diversas – e ao tentar alargar a sua acção para além da cooperação económica, a UE, e perdoe-se a simplificação aqui efectuada para efeitos analíticos, enfrenta dois dilemas básicos: ou executa a política acordada entre os seus membros mais poderosos, ou – devido à grande divergência de alguns interesses nacionais e regionais – restringe-se, por via de regra, ao consensual, ou seja, ao menor denominador comum³⁰.

²⁹ Kissinger, Henry (1996). *Diplomacia*, Lisboa: Gradiva: 100-102.

³⁰ A analogia com a Confederação Helvética que mantém ciosamente a sua neutralidade, equilibrando as forças centrífugas que, inevitavelmente, resultariam de um alinhamento que desagradaria a uma das suas minorias linguísticas, tem ocorrido a muitos.



Também o método, seguido até aqui na construção europeia – decisão de “cima para baixo”, excluindo as supostamente pouco esclarecidas massas – parece ter atingido os seus limites, já que elas exigem crescentemente ser ouvidas, mas quando consultadas inviabilizam frequentemente o aprofundamento da construção europeia, por vezes, reconheça-se, apenas para “punirem” os seus governos nacionais. O que não facilita as coisas, favorecendo, antes pelo contrário, a renacionalização das políticas e o renascer dos egoísmos nacionais. Só grandes eventos unificadores parecem ser capazes de ressuscitar a fé dos europeus, mas a realidade e a imaginação dos Homens teimam em não os produzir.

Pelo contrário, a recente crise financeira veio pôr a nu uma série de fragilidades estruturais e trouxe à superfície as várias “Europas” que subjazem às construções teóricas. Simplificando muito para efeitos de análise (a realidade é demasiado complexa e multifacetada para poder ser abordada num texto desta dimensão), basicamente, uma Europa do Norte, fria, protestante e economicamente florescente que, tendo tirado enormes vantagens da moeda única, vem recusando a solidariedade àqueles que percepciona como os anárquicos países do Sul os quais, com a cegueira característica dos que não valorizam a previsão e o planeamento³¹, viveram a ilusão de ser nórdicos sem o ser e abdicaram dos seus mais elementares aparelhos produtivos, adoptando também modos de vida que não são os seus, ao mesmo tempo que delapidavam uma riqueza que não possuíam.

Uma terceira “Europa”, ainda mais continental e encravada, ainda e sempre temerosa da Rússia (o peso da História e da posição geográfica) posiciona-se a Leste e tende a subordinar-se aos interesses alemães, enquanto olha com preocupação para as crescentes relações entre a Alemanha e a Rússia que ressuscitam velhos espectros históricos, parecendo acreditar bem mais na eventual protecção norte-americana do que na solidariedade europeia e nos seus incipientes mecanismos de defesa³².

Receios que se não circunscrevem à Europa de Leste. Efectivamente, o que se passa a nível planetário parece justificar todos os receios. Aí, também as dificuldades parecem favorecer velhos egoísmos e o regresso das políticas de poder que são delas um inevitável corolário. Halford Mackinder teorizava em 1904, num texto clássico do pensamento geopolítico³³, que uma aliança entre a Alemanha e a Rússia criaria tal conjugação de poder que as potências marítimas se veriam excluídas da Eurásia. Contra esse pesadelo o Reino Unido e os EUA se bateram na I Guerra Mundial e é legítimo supor que foi para de novo o impedir que os Estados Unidos intervieram na Europa a partir de 1942. A NATO, geopoliticamente justificada por Mackinder em 1943³⁴, voltou a servir a mesma finalidade. Hoje, com uma escola geopolítica russa que visa a reconstituição imperial e o renascimento dos panismos³⁵, os europeus têm evidentes razões para se preocupar de novo, em especial quando os EUA se parecem desinteressar das questões europeias. Por quanto tempo?

³¹ Segundo o critério de Hall quanto à organização do tempo, as sociedades dividem-se em “monocronistas” (onde a organização do tempo é sequencial e as actividades a desenvolver seguem um fluxo cronológico e ordenado) e “policronistas” (onde existe a tendência para realizar várias actividades ao mesmo tempo sem ordenação prévia da sequência). Edward Hall, *Understanding Cultural Differences - Germans, French and Americans*, Yarmouth, Maine, 1993

³² Friedman, George (2011). *Visegrad: A new European Military Force*, STRATFOR, 17 Maio.

³³ Mackinder, Halford J. (1904). “The Geographical Pivot of History” in *Geographical Journal* 23.

³⁴ Mackinder, Halford J. (1943). “The Round World and the winning of peace” in *Foreign Affairs* nº 2.

³⁵ Dugin, Alexandr (2010). *A Grande Guerra dos Continentes*, Antagonista (original de 2005).



Neste cenário, a Europa distrai-se com as questões financeiras e não lhe sobra nem energia nem visão para cuidar da sua amachucada união. O alargamento deixou de fazer parte da retórica e suspeita-se que existe a percepção de ele que traria mais problemas que benefícios, já que poderia importar para o seio da União fracturas e rivalidades que poderiam tornar os problemas actuais em algo ainda mais espinhoso de resolver. Assim, as velhas divisões tornam-se, de novo, muito claras e radicam, pelo menos em parte, em factores culturais e geográficos que acima se procuraram explicitar. Mesmo que se trate apenas de percepções e não de realidades concretas, a diferença não é grande. Há esperança para a Europa ou os velhos fantasmas vão regressar?

O que se passa na Hungria (lembramos, igualmente, a cisão da Checoslováquia), na Finlândia, na Dinamarca (que revogou unilateralmente o Acordo de Schengen) ou, de forma diferente, na Bélgica dá grandes motivos para circunspecção. Não só pela mão de partidos nacionalistas, a etnia e a História regressam em força, mesmo na Alemanha, onde já se proclamou a falência do multiculturalismo e se promulgaram leis de cidadania alemã que lembram períodos mais sombrios da História recente. Não convirá esquecer que, em 1944, quando nem a propaganda podia escamotear o calamitoso decurso da guerra para a Alemanha, um artigo intitulado "O fim da Europa?" publicado na revista do MNE alemão *Berlin Rom Tokio* sublinhava que qualquer que fosse a reorganização da Europa depois do conflito, a Alemanha continuaria a ser um Estado Director ou Estado Guia, sob pena do desmembramento da Europa³⁶.

Será a isso que estamos a assistir?

Ambos os Helmuth (Kohl e Schmidt), que governaram a Alemanha durante 24 anos, temiam esse futuro. Convencidos de que os dirigentes que se lhes seguiriam (não só na Alemanha) se não lembrariam da guerra e voltariam aos nacionalismos do século XIX, recomendavam que se acelerasse a construção europeia como panaceia contra novo desastre. Schmidt ia mesmo mais longe: para ele, a Alemanha nunca deveria ter armas nucleares, nem pertencer ao Conselho de Segurança da ONU, pois demonstrara do que era capaz quando "deixada à solta"³⁷.

Nem foi preciso tanto tempo. O egoísmo não tardou a vir à superfície. Logo em 1991, durante a primeira Guerra do Iraque, o próprio Kohl recusou considerar um ataque com mísseis sobre a Turquia como um ataque à NATO³⁸, recusando a solidariedade que faz a força de uma aliança. Pouco mais tarde, como já referido, a Alemanha, sem qualquer concertação com os seus parceiros, reconheceu unilateralmente a independência da Croácia e da Eslovénia e foi-se convertendo a uma lógica de favorecimento dos seus próprios interesses económicos, situação particularmente clara nos Balcãs. A franqueza tem, no entanto, limites e em Maio de 2010, o presidente Kholer foi obrigado a resignar após ter declarado, no Afeganistão, que a intervenção das forças armadas alemãs tinha por objectivo proteger os interesses económicos alemães³⁹.

³⁶ Losano, Mario, "Il Mondo secondo Hitler", cit: 243-247.

³⁷ Cutileiro, José (2010). "O Mundo dos Outros – Natal em Março" in *Expresso*, 23 Dezembro.

³⁸ Huntigton, Samuel P. (1999). *O Choque das Civilizações*, Gradiva: Lisboa: 162.

³⁹ *New York Times-Europe*, 31 Maio, 2010.



De facto, é muito difícil contrariar as *forças profundas* que poderão apenas ser paciente e persistentemente contornadas. Esta tem sido uma lição desanimadoramente difícil de entender pelos que, ignorando-as, tal como as crianças na praia, constroem castelos de areia convencidos de que estes poderão resistir à força da maré.

Num continente que inventou o Estado-Nação, que continua retalhado em múltiplas soberanias⁴⁰, onde o egoísmo dos cidadãos é expresso democraticamente e tem força de lei, as uniões voluntaristas de topo têm dificuldade em vingar, embora, naturalmente, nada seja impossível. O processo de construção europeia – qualquer que venha a ser o figurino em que venha, eventualmente, a estabilizar – além dum sonho mobilizador que ultrapasse as meras questões económicas (nunca está, evidentemente, excluída uma nova agregação negativa pelo *medo* de terceiros), precisa de tempo e só pode ser conseguido à escala de várias gerações, exigindo também que as finalidades básicas do Estado – a Segurança e o Bem-Estar – possam ser exercidas num clima de acalmia, de pacífica convivência e de prosperidade interna.

É evidente que o futuro da Europa tem, no campo puramente teórico, várias soluções. Sem pretender fazer aqui uma análise exaustiva de todas as possíveis variantes, abordar-se-ão apenas três possibilidades: A primeira, apenas impensável há alguns anos, é do fim da União. Quer ela revista a forma do regresso puro às políticas nacionalistas do século XIX, quer apenas se trate de restringir a União a um clube dos mais ricos, dele excluindo as periferias, a tendência para o regresso, desta vez às claras, do(s) Estado(s)-Director(es)⁴¹ seria uma inevitabilidade. Sem dúvida que os agrupamentos geopolíticos “naturais” seriam favorecidos por esta solução. Resta saber o destino dos elos mais frágeis: Reduzidos a uma espécie de Estados de soberania limitada ao pior estilo da visão de Carl Schmitt, poderiam tentar congregar-se entre si em conjuntos geopolíticos naturais, embora tal futuro dificilmente seja realizável devido às grandes diferenças que continuariam a existir entre eles. A pobreza é má conselheira...Dentro do cenário anterior existe ainda a possibilidade da procura de solidariedades externas, possibilidade que se crê mais realista para Estados com ligações históricas extra-europeias. O Reino Unido (que não faz parte da moeda única) é um claro modelo dessa possibilidade, com a sua ligação especial aos EUA e o seu tradicional afastamento das políticas continentais, cujas hegemonias quase sempre combateu. Um forte declínio europeu pode levar alguns Estados da actual União a trilhar de novo os caminhos do passado.

Outra possibilidade é, obviamente, o aprofundamento da União segundo o modelo federal, ultrapassando o modelo inter-governamental que tem revelado uma forte tendência para o Estado ou grupo de Estados Directores, como afinal, almejavam os “pais fundadores”. Essa solução talvez permitisse ir para além do Estado Pós-Moderno⁴² que, afinal na prática, perpetua a noção de que sendo os Estados iguais, uns são-no mais do que outros. Ela poderia também responder à fraca solidariedade que as várias “Europas” têm vindo a demonstrar umas com as outras e exigiria, pelo menos, uma governação económica da União.

⁴⁰ O nível de coesão, máximo no clã, diminui à medida que se alarga a escala social e é mínimo entre as nações, nível em que, normalmente, o cimento agregador mais eficaz é a existência de um inimigo comum.

⁴¹ Atente-se nas palavras do presidente Cavaco Silva em Outubro de 2011 na sua intervenção no Instituto Universitário de Florença.

⁴² Conceito defendido, entre outros, por Cooper, Robert (2000). *The Post-Modern State and the World Order*, Demos.



Existe, no entanto, outra alternativa, esta fortemente provocadora, mas talvez, igualmente, promissora: Insistiu-se anteriormente na força das formas infranacionais de organização social. Não sem razão, já que elas subjazem em todas as sociedades e com Estados que são consabidamente grandes demais para as pequenas coisas e pequenos demais para as grandes, os localismos tendem, embora noutro plano, a ganhar força⁴³. Talvez por isso mesmo seja necessário ultrapassar o Estado-Nação, mesmo o pós-moderno, e voltar a alguma forma (as recorrências na História nunca revestem a mesma forma) de tribo e aos localismos, os quais, duma forma, aliás, confusa e tacteante vão emergindo sem uma lógica geopolítica que lhes dê, por enquanto, coerência. Se aliarmos a isto a inegável alteração interna que as políticas europeias provocaram no interior dos Estados, aos hábitos de livre-circulação, à clara disputa do monopólio do poder dos Estados por grupos transnacionais, sejam eles grupos financeiros, movimentos sociais ou de opinião, teremos talvez o cadinho fértil que propicia a mudança.

Será que o continente que inventou o Estado-Nação poderá igualmente decretar o seu óbito? Será que a cooperação é possível pelo consenso dos valores e da cultura, como uma obra recente pretende, embora com enormes lacunas, ter sido, afinal, o modelo prevalecente na Grécia Antiga⁴⁴? Será que a paz é possível pelo simples consenso, pela "interdependência complexa" (uma liberdade tomada aqui com as ideias de Nye e Keohane⁴⁵) e sem uma forte hegemonia tutelar? Ou será que, afinal, e dando razão aos chamados pensadores da escola "realista", as *forças profundas* condicionam de tal forma a natureza humana que estaremos condenados a repetir-nos?

Importa agora reflectir, ainda que brevemente, sobre o papel de Portugal neste tabuleiro de interesses cruzados. Portugal é um dos mais antigos países europeus e certamente, o que de entre eles possui as fronteiras mais antigas. Nunca tendo sofrido tentativas secessionistas – mesmo quando teve mais que um poder político eles lutavam pelo mesmo poder central⁴⁶ – pode bem dizer-se que possui um grau invejável de coesão nacional, qualidade tanto mais notável quanto não radica em nenhuma diferenciação geográfica marcante (se exceptuarmos a sua posição), mas fundamentalmente em factores linguísticos e culturais. Mas a posição merece um pouco mais de reflexão. Efectivamente, é a posição de Portugal que possibilitou (é óbvio que não determinou) a vocação marítima, é da posição que resulta um clima mais benigno do que na generalidade do mini-continente Ibérico e é da posição que resulta que o país se tenha constituído muito cedo como uma plataforma de apoio aos poderes marítimos que desde então, de uma forma mais ou menos directa o tutelaram. Como país do sul, temperado embora pela forte influência da sua fachada atlântica Portugal ostenta a maioria de todos os defeitos e qualidades dos povos do Sul, nomeadamente o "Policronismo" (ligado ao tradicional "desenrascango"). Classificado por Hofstede entre os países em que reina a maior "Distância ao Poder",

⁴³ Tema referido por vários autores: Entre outros, ver o excelente ensaio de Roldão, Ana Margarida (2001). "Da Europa das Nações à Europa das Regiões" in *Informação Internacional, Análise Económica e Política*, Ribeiro, José Félix (coord). Ministério do Planeamento, Departamento de Prospectiva e Planeamento, vol I: pp. 307-335, ou Chauprade, Aymeric *Géopolitique*, op cit: 810- 833.

⁴⁴ Low, Polly (2007). *Interstate Relations in Classical Greece: Morality and Power*, Cambridge: Cambridge University Press.

⁴⁵ Keohane, Robert e Nye, Joseph (1997). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston: Little, Brown and Company.

⁴⁶ Nogueira, José M. Freire (2004). *As guerras Liberais – Uma reflexão Estratégica sobre a História de Portugal*, Lisboa: Cosmos/IDN: 289-290



“Feminilidade”, “Colectivismo” bem como grande necessidade de desenvolver mecanismos de “Controlo da Incerteza”⁴⁷ que segundo o psicólogo social radicariam na herança romana foi, em determinado período da sua História, capaz de prosseguir com notável constância e determinação uma expansão que ainda hoje espanta e igualmente, capaz de lançar pontes interculturais e interétnicas que manteve até aos dias de hoje⁴⁸.

Persistentemente pobre em recursos naturais, viveu durante séculos da exploração dos recursos dos seus territórios extra-europeus e quando tal possibilidade terminou, não tardou a virar-se para a Europa, ao arrepio de uma tradição pluricentenária. Como recém-convertido, prosseguiu com zelo os objectivos das políticas comuns tendo, nomeadamente, ido mais longe que a maioria dos Estados europeus no desmantelamento do seu sector primário, o que o coloca numa situação particularmente vulnerável perante a crise por que passa a União.

Historicamente ligado ao mar, o país viu-se dirigido durante as últimas décadas principalmente por antigos emigrados, cegos pela miragem europeia para quem o mar representava o saudosismo do Império e assim, uma outrora relativamente numerosa marinha mercante e pesqueira a que estava associada uma indústria de construção e reparação navais desapareceu, talvez por muito tempo.

Recentemente, o país parece ter redescoberto o mar. Dotado de uma ZEE de enormes dimensões que desperdiçou e cujos direitos estão em parte em mãos comunitárias (art.º 3º do Título I – Domínios e competências da União, Tratado de Lisboa), Portugal pugna pela extensão da sua plataforma continental que, alimentando alguma megalomania, multiplicaria o país por quarenta! Mas, por enquanto, a exploração de tão vastos recursos é meramente retórica. De facto, multiplicam-se as declarações políticas, os congressos e os artigos de opinião, mas faltam as acções concretas.

De um modo geral mal administrado e vivendo de empréstimos (uma tradição do século XIX que entrou forte pelo século XX até ao Estado Novo, tendo sido retomada pela III República...) o país não pode, de facto, sonhar com políticas independentes, muito menos num domínio em que os apetites dos “Grandes” da Europa não deixará de se manifestar. O grande Oceano, onde jazem riquezas incalculáveis, parece, assim, destinado a constituir uma moeda de troca com outros apoios essenciais, venham eles de onde vierem⁴⁹.

De facto, Portugal parece não se sair muito bem de nenhum dos cenários de evolução traçados. O fim da União não será certamente o fim de Portugal, mas a renacionalização de algumas políticas levará, muito provavelmente, à associação. Se um cenário tão catastrófico levar ao estilhaçar do Estado espanhol, um federalismo Ibérico poderá, eventualmente, subsistir e com ele, um Estado que, pelo menos em nome, será Portugal⁵⁰. Mas esse Estado terá, talvez intactas, as suas ligações extra-

⁴⁷ www.tamas.com/samples/.../Hofstede_Hall.pdf, acedido em 23-09-2011

⁴⁸ Salientado, em especial pelo brasileiro Freyre, Gilberto (2001). *Casa Grande e Senzala*, Lisboa: Livros do Brasil, ed. (original de 1933).

⁴⁹ Uma análise aprofundada da Geopolítica de Portugal poderá ser encontrada em Nogueira, José M. F. *O Método Geopolítico Alargado*, op it.

⁵⁰ O embaixador Franco Nogueira anteviu uma situação deste tipo no livro em que se despediu da política e até da vida. Escrevia então, “que um fracasso do Mercado Comum seria, antes de mais e desde logo, o *mercado comum ibérico*, isto é um mercado comum entre dois parceiros muito desiguais, um dos quais, sendo três ou quatro vezes mais forte, facilmente dominaria o outro. Seria o Mercado Comum Peninsular,



européias, numa forma que nenhuma putativa nação hispânica pode igualar. Poderemos dar a volta à História?

Talvez a melhor solução para Portugal seja o aprofundamento da União Europeia pela via federal. Já se exprimiram as fortes reservas que este cenário merece do ponto de vista da propensão geopolítica, mas ele não é, naturalmente impossível. Uma espécie de "Arkansas" europeu (mas trazendo consigo um enorme espaço marítimo e afinidades transcontinentais e garantidas as representações das minorias subjacentes a um modelo federal) é obviamente melhor que um Estado exíguo⁵¹, ao qual poderemos estar condenados com o fim do projecto europeu.

Na terceira hipótese, Portugal parece sair-se comparativamente melhor. Pelas suas pequenas dimensões e coesão, o país seria uma região natural com suficiente massa crítica numa Europa das Regiões, maior talvez do que aquela que hoje possui a Bélgica na Europa das Nações.

Finalmente, e saltando para o reino da utopia, não podendo contrariar a geografia física, o país poderá, apesar de tudo, estabelecer-se como parcela europeia numa entidade pluricontinental, como aliás aconselhava o hábil Talleyrand ao conde Palmela, durante a Conferência de Viena em 1815, a propósito do futuro estatuto do Brasil⁵². A História está longe de ter terminado...

Ficam aqui mais interrogações que respostas, mas encontrá-las, com realismo, recusando o determinismo e pensando "out of the box", é a responsabilidade das elites europeias de hoje, nela incluindo, evidentemente, as portuguesas. O falhanço pode custar-nos, a todos, muitíssimo mais caro que aquilo que podemos pagar.

Bibliografia

Almeida, Políbio de (1994). "A casa comum europeia" in *Ensaio de Geopolítica*, Lisboa: ISCSP: 211-216

Castex, Raoul (1935). *Théories Stratégiques*, V, Paris

Chauprade, Aymeric (2003). *Géopolitique, constantes et changements dans l'histoire*, Paris: Ellipses: 298

Cooper, Robert (2000). *The Post-Modern State and the World Order*, Demos

Cutileiro, José (2010). "O Mundo dos Outros-Natal em Março" in *Expresso*, 23 Dezembro

Demangeon, Albert (1952). *Problèmes de Géographie Humaine*, Paris: Armand Colin

Desfargues, Philippe Moureau (2003). *Introdução à Geopolítica*, Lisboa: Gradiva

Dugin, Alexandr (2010). *A Grande Guerra dos Continentes*, Antagonista

Freyre, Gilberto (2001). *Casa Grande e Senzala*, Lisboa: Livros do Brasil

Friedman, George (2011). *Visegrad: A new European Military Force*, STRATFOR, 17 Maio

dominado pela vontade e pelo poder do parceiro mais forte, e todos sabemos que ao domínio económico se segue o domínio político". Nogueira, Franco (1993), *Juízo Final*, Barcelos: Livraria Civilização: 39.

⁵¹ Segundo a definição de Moreira, Adriano (2009). *A Circunstância do Estado Exíguo*, Lisboa: Almedina.

⁵² Saraiva, Hermano (1993). *História de Portugal*, Europa-América: 326-327.



- Hall, Edward (1993). *Understanding Cultural Differences - Germans, French and Americans*, Yarmouth, Maine
- Hofstede, Geert (1980). *Culture's consequences: international differences in work-related values*. London: Sage Publications
- Huntington, Samuel P. (1999). *O Choque das Civilizações*, Gradiva: Lisboa: 162
- Kennedy, Paul (1987). *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York: Random House
- Keohane, Robert e Nye, Joseph (1977). "Power and Interdependence: World Politics" in *Transition*, Boston: Little, Brown and Company
- Kissinger, Henry (1996). *Diplomacia*, Lisboa: Gradiva
- Landes, David S. (2005). *A Riqueza e a Pobreza das Nações – Porque são algumas tão ricas e outras tão pobres*, Lisboa: Gradiva, 7ª Edição (orig. de 1998)
- Losano, Mario G. (2006). "Il Mondo secondo Hitler", in *Limes. Rivista italiana di geopolitica*, n. 5: 238
- Low, Polly (2007). *Interstate Relations in Classical Greece: Morality and Power*, Cambridge: Cambridge University Press
- Mackinder, Halford J. (1904). "The Geographical Pivot of History" in *Geographical Journal* 23
- Mackinder, Halford J. (1943). "The Round World and the winning of peace" in *Foreign Affairs* nº 2
- Nogueira, José M. Freire (2004). *As guerras Liberais – Uma reflexão Estratégica sobre a História de Portugal*, Lisboa: Cosmos/IDN
- Nogueira, José Manuel Freire (2011). *O Método Geopolítico Alargado – Persistências e Contingências em Portugal e no Mundo*, Lisboa: IESM
- Ratzel, Friedrich (1987). *La Géographie Politique*, Fayard
- Renouvin, Pierre (1991). «Les Forces Profondes» in *Introduction à L'Histoire des Relations Internationales*, Paris: Armand Colin, 4ª Ed.
- Roldão, Ana Margarida (2001). "Da Europa das Nações à Europa das Regiões" in *Informação Internacional, Análise Económica e Política*, coord. de José Félix Ribeiro, Ministério do Planeamento, Departamento de Prospectiva e Planeamento, vol I
- Snell, John L. (1954). "Wilson on Germany and the Fourteen Points" in *The Journal of Modern History*, Vol. 26, No. 4, The University of Chicago Press, Dec.
- Toynbee, Arnold (1934-61). *A Study of History*, 12 volumes, Oxford University Press
- Tucídides (2010). *História da Guerra do Peloponeso*, tradução de Raul Rosado Fernandes e Gabriela Granwher, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian
- Weber, Max (2001). *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, Barcarena: Presença (orig. de 1920)
- Zeihan, Peter (2010). STRATFOR, 21 Dezembro

AS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS NA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS INTRA-ESTADUAIS VIOLENTOS: O CONFRONTO ENTRE A TEORIA E A PRÁTICA NO PROCESSO DE PAZ MOÇAMBICANO

Carlos Branco

email: branco.cmm@gmail.com

Major-General do Exército Português

Resumo

Este ensaio discute o papel das ONG na mediação de conflitos intra-estaduais violentos. Com base na análise do processo de paz moçambicano, procurou-se perceber se os actores informais e as ONG, em particular, seriam os mais adequados para mediar aquele tipo de conflitos, conforme defendido por alguns. Contrariando aquela corrente de pensamento, o autor defende que a diplomacia oficial ainda continua a ser a mais adequada para liderar a mediação de conflitos intra-estaduais violentos. Nos casos em que se utilizam múltiplos recursos (*multitrack*), como foi o caso moçambicano, os actores formais e os Estados, em particular, continuam a desempenhar um papel decisivo e incontornável por disporem de recursos não acessíveis aos actores informais. A diplomacia informal pode complementar a formal, mas não a substitui, desempenhando sempre um papel secundário e de apoio

Palavras-chave

Organizações Não Governamentais; mediação de conflitos; estratégias de mediação; conflito moçambicano; Comunidade de Santo Egídio; *Track One and a Half Diplomacy*; *Track One Diplomacy*; *Track Two Diplomacy*; conflitos intratáveis

Como citar este artigo

Branco, Carlos (2011). "As Organizações Não Governamentais na mediação de conflitos intra-estaduais violentos: o confronto entre a teoria e a prática no processo de paz moçambicano". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 2, N.º 2, Outono 2011. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol2_n2_art4

Artigo recebido em Dezembro de 2010 e aceite para publicação em Setembro de 2011



AS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS NA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS INTRA-ESTADUAIS VIOLENTOS: O CONFRONTO ENTRE A TEORIA E A PRÁTICA NO PROCESSO DE PAZ MOÇAMBICANO

Carlos Branco

Introdução

As Organizações Não Governamentais (ONG) têm procurado nas últimas duas décadas ampliar a sua intervenção no domínio da resolução de conflitos. Alguns autores defendem uma actuação alargada à totalidade do espectro da resolução de conflitos, desde a prevenção até ao *peacebuilding*, passando pela participação em processos formais de mediação (Tongerren, 2005; Baharvar, 2001)¹, aquilo a que Susan Allen Nan designou por *Track One and a Half Diplomacy* (T1,5D) e que definiu como as actividades de intermediação levadas a cabo por actores não oficiais – nomeadamente ONG - junto de representantes oficiais de um governo envolvido num conflito, com o objectivo de promover a resolução pacífica do mesmo (Nan, 1999). A mediação do processo de paz moçambicano que levou aos acordos de Roma, em Outubro de 1992, na qual participou a comunidade de Santo Egídio é apontada frequentemente como um exemplo daquilo que poderá ser a participação de actores informais, e das ONG em particular, em processos de mediação formais.

Os defensores da participação das ONG em processos de mediação formais argumentam que os instrumentos tradicionais de negociação, mediação e gestão de conflitos falharam em conflitos intratáveis (Fisher, 1989; Saunders, 1997); a diplomacia tradicional tem grandes limitações e não é adequada a este tipo de conflitos; e, por isso, a solução encontra-se no recurso aos intermediários informais, os quais são particularmente aptos para resolver este tipo de conflitos. O nosso argumento é exactamente o oposto. Defendemos que a diplomacia oficial (T1D) ainda continua a ser a mais adequada para liderar a mediação de conflitos intra-estaduais violentos. Nos casos em que se utilizam múltiplos recursos (*multitrack*), como foi o caso moçambicano, os actores formais e os Estados, em particular, continuam a desempenhar um papel decisivo e incontornável por disporem de recursos não acessíveis aos actores informais. A diplomacia informal pode complementar a formal, mas não a substitui.

A participação das ONG em processos de mediação do tipo T1,5D tem sido insuficientemente estudada. Procuraremos com este trabalho contribuir para o debate e esclarecimento do tema, analisando a validade dos argumentos apresentados por aquela corrente de pensamento. Para tal, recorreremos às formulações teóricas sobre mediação e estratégias de mediação desenvolvidas por Touval e Zartman (1985), que confrontaremos com a análise do processo de mediação de paz moçambicano, por ser recorrentemente utilizado como um exemplo daquilo que aquelas organizações podem fazer no capítulo da mediação.

¹ Nalguns casos designados erradamente por “negociação”. Negociação é uma relação a dois, enquanto mediação é uma relação pelo menos a três.



Este ensaio tem, assim, dois objectivos principais: em primeiro lugar, tentar perceber se os intermediários informais e as ONG em particular, independentemente da sua origem (internacional ou nacional), são o tipo de mediador mais adequado para conduzir a mediação de conflitos intra-estaduais violentos; e, em segundo, no caso de uma constatação negativa, verificar, à luz das formulações teóricas referidas, qual o tipo de actor – Estados e/ou Organizações Internacionais – poderá ser mais apropriado para mediar esses conflitos com base, em ambas as situações, na análise do processo de paz moçambicano.

Para tal, começaremos por esclarecer o que são ONG, uma designação com vários significados e que necessita, por isso, de ser clarificada; de seguida efectuaremos uma apresentação dos postulados teóricos que nos servirão de referência para compreendermos quais as possibilidades (capacidades versus limitações) das ONG, Estados e organizações internacionais no campo da mediação; e, finalmente, revisitaremos o processo de paz moçambicano, procurando explicar as razões do seu sucesso e o comportamento dos diferentes intervenientes, à luz dos quadros teóricos apresentados, as quais residem, do nosso ponto de vista, numa explicação bem mais complexa daquela que é apresentada pelo *mainstream*, o qual atribui o mérito da mediação à Comunidade de Santo Egídio.

Organizações Não Governamentais: uma Possível Definição

A importância das ONG no plano internacional tem-se intensificado nos últimos 20 anos, nomeadamente naquilo que geralmente se designa por resolução de conflitos. Elas tornaram-se parceiros de primeira grandeza na resposta internacional às emergências humanitárias, aos abusos e violações dos Direitos Humanos e aos esforços de reconstrução e reconciliação das sociedades afectadas por conflitos ou desastres naturais, que impedem o seu normal funcionamento². Trabalham em muitos casos como entidades subcontratadas pela ONU, pela UE e pelos governos. As grandes diferenças entre algumas destas organizações (interesses, dinâmicas organizacionais e filosóficas, capacidades, acesso aos órgãos de poder e de informação, recursos económicos, etc.) têm dificultado uma definição consensual. Acresce-se o facto de as fronteiras conceptuais serem por vezes de contornos pouco precisos. Nem sempre é fácil distinguir, por exemplo, uma associação cívica ou uma organização de caridade de uma ONG.

No sistema das Nações Unidas, considera-se ONG qualquer entidade voluntária e sem fins lucrativos organizada a nível local, nacional ou internacional, actuando por vontade própria e dirigida por pessoas unidas em torno de um interesse comum³. Na verdade, as ONG dedicam-se ao apoio e à protecção de sectores da sociedade negligenciados pelos governos ou pelas instituições oficiais⁴. Por se tratarem de organizações privadas

² O relatório da ONU sobre governança global difundido em 1995 estimava a existência de vinte e nove mil ONG internacionais (ONGI). O número de ONG nacionais é incomensuravelmente superior.

³ Ainda sobre a definição de ONG ver também Gonçalves Pereira e Quadros (2000: 402) e Riquito (2001: 206). O Banco Mundial define ONG como "private organizations that pursue activities to relieve suffering, promote the interests of the poor, protect the environment, provide basic social services, or undertake community development" (Operational Directive 14.70). Num emprego mais lato, o termo ONG pode aplicar-se a qualquer organização sem fins lucrativos independente de governos. As ONG são tipicamente organizações que dependem, no todo ou na parte, da caridade ou do serviço voluntário.

⁴ *Idem*. A definição adoptada não inclui as associações profissionais, de comércio e as fundações.



de voluntários, também poderão ser designadas desse modo (OPV)⁵. As ONG adquirem personalidade jurídica por força do edifício normativo interno (Direito Privado e, em alguns casos, Direito Administrativo) do Estado de origem. Embora uma ONG possa ter uma vocação eminentemente internacional, a verdade é que a sua existência jurídica está condicionada pelo reconhecimento de um Estado, não sendo pacífica a sua personalidade jurídica em Direito Internacional.

No que respeita à categorização das ONG, as propostas avançadas pelos académicos também não têm primado pelo consenso. Por exemplo, Weiss e Gordenker (1996: 20) consideraram quatro tipos de ONG. O primeiro, o modelo mais ortodoxo, coincide com aquele que apresentámos anteriormente, isto é, uma organização privada de cidadãos separada dos governos mas activa em assuntos de natureza social, sem fins lucrativos e de âmbito transnacional. Os restantes três tipos, também apelidados de “desvios significativos”, por disporem de menor autonomia dos governos devem, por isso, ser diferenciados daquilo a que comumente chamamos ONG.

O primeiro, as QUANGO, Quase Organizações Não Governamentais, dispõe de uma relativa autonomia, que decresce em função da sua dependência financeira dos governos. Incluem-se nas QUANGO as organizações contratadas pelos governos e que lhe fornecem serviços especializados como é, por exemplo, o caso do *International Rescue Committee*⁶; o segundo, as DONGO, Organizações Não Governamentais Criadas por Doadores, é criado para fins muito específicos e concretos (por exemplo, a desminagem no Afeganistão e apoio às Mulheres); e, finalmente, as GONGO, Organizações Não Governamentais Organizadas por Governos, actuam como verdadeiros agentes de políticas nacionais. Neste último caso, parece evidente a actuação das ONG como *lunga manus* de um Estado, sendo difícil considerá-las como ONG.

A ausência de consenso repete-se quando se trata de adoptar uma taxinomia. Utilizando como critério de catalogação o âmbito da actuação⁷, podemos considerar ONG que se dedicam ao alívio do sofrimento humano, à promoção da educação, aos cuidados de saúde, ao desenvolvimento económico, à protecção ambiental, à monitorização do cumprimento dos Direitos Humanos, à resolução de conflitos, etc., actividades que não se esgotam nesta lista (Aall, Miltenberger & Weiss, 2005: 89). Não obstante a tremenda variedade, podemos classificar as ONG que trabalham em zonas de conflito segundo quatro actividades principais: assistência humanitária, Direitos Humanos, construção da sociedade civil e democrática e resolução de conflitos. Os seus mandatos e actividades estendem-se pelas diferentes fases do ciclo de vida de um conflito, isto é, ainda antes dos primeiros sinais de violência até à consolidação da paz.⁸

⁵ Para outras definições de ONG ver, por exemplo, Weiss e Gordenker (1996: 18-21) e Aall (2000: 124).

⁶ Para mais informações sobre o *International Rescue Committee* consultar o sítio na Internet <http://www.theirc.org>.

⁷ Como as ONG variam imenso quanto ao seu objecto, filosofia, conhecimento e âmbito de actividade é possível classificá-las segundo várias tipologias consoante: a sua maior vocação para a ajuda de emergência ou para o desenvolvimento; a sua inspiração religiosa ou secular; a prioridade (*delivery* ou *participation*); ou a prioridade dedicada ao tipo de actividades que apoia (públicas ou privadas).

⁸ Ainda sobre esta matéria Ian Gary, por exemplo, classifica as ONG simultaneamente quanto ao método e ao âmbito da sua actuação, considerando em ambos os casos duas categorias. Quanto ao método temos as *hands off*, que desenvolvem actividades de bastidores, como seja prestar serviços de aconselhamento, e as *hands on* que desenvolvem actividades no terreno. Quanto ao âmbito temos as *ad hoc* com a função de conter o conflito e mitigar os seus efeitos; e as sistémicas com a função de intervir no processo de transformação das mentalidades e das instituições. Ver Gary, I. (1996). “Confrontation,



Serão objecto da nossa atenção as ONG passíveis de serem integradas no conceito mais ortodoxo, independentemente de estarem organizadas a nível nacional ou internacional. O nível a que se encontra organizada uma ONG não é despreciando; há que atentar às implicações que isso pode ter na mediação de um conflito violento. São entidades essencialmente diferentes em termos de recursos e de conhecimento das sociedades afectadas pelos conflitos requerendo, por isso, um tratamento diferenciado. As ONG nacionais emanam da sociedade civil e dispõem de redes de informação, contactos e conhecimentos sobre a sociedade onde operam muito diferentes das grandes ONG internacionais. O nosso estudo centra-se nas ONG que se dedicam prioritariamente à resolução de conflitos, independentemente de poderem desenvolver actividades noutros domínios⁹.

Mediação e Estratégias de Mediação

Antes de avançarmos na apresentação dos diferentes tipos de mediadores e estratégias de mediação, há que esclarecer duas questões cruciais: em primeiro lugar, o significado de Diplomacia de uma Via (T1D - mediação formal/oficial) e Diplomacia de duas Vias (T2D - mediação informal/não oficial), para podermos averiguar se a T1D é substituível com vantagem por outras formas de mediação como a T1,5D (já explicada) ou a T2D, e se os Estados são substituíveis pelas ONG ou por outros actores informais, na gestão de conflitos violentos;¹⁰ e, em segundo lugar, a necessidade de adaptar aqueles conceitos aos conflitos intra-estaduais. Em muitos casos não poderemos falar de Governos mas tão somente das lideranças das diferentes facções, as quais, frequentemente, não ocupam quaisquer funções na hierarquia do Estrado.

O termo Diplomacia de uma Via (TD1) refere-se à diplomacia governamental oficial, ou "à técnica da acção do Estado que reside essencialmente num processo onde a comunicação de um governo se dirige directamente ao aparelho de decisão do outro" (Lerche, S., Lerche, C. e Said, A., 1994), sendo conduzida pelos representantes oficiais de um Estado e envolvendo a interacção com outro Estado (ou os dirigentes de topo das facções litigantes). O termo Diplomacia de Duas Vias (T2D) tem a ver com interacções não oficiais, informais entre membros de grupos ou de nações adversárias, interacções essas orientadas para a resolução de conflitos¹¹. A T2D é um domínio que acolhe vários conceitos e expressões como seja a Resolução Interactiva de Conflitos e as *workshops* de Resolução Analítica de Problemas, diálogo sustentado e os designados processos de paz multinível.

A mediação do tipo T1,5D ocorre directamente entre mediadores não oficiais e os decisores de topo das partes, mas também com elementos influentes da sociedade ou do grupo em conflito. Com os decisores de topo, trata-se de mediação directa, consulta e facilitação da designada resolução inter-activa de problemas levada a cabo por

Co-operation or Co-optation: NGO's and the Ghanaian State During Structure Adjustment", in *Review of African Political Economy*, 23 (68): 149-169.

⁹ Muitas das ONG que se dedicam prioritariamente a outros domínios de actuação que não a resolução de conflitos, também se reclamam do direito de participar nesta actividade.

¹⁰ Utilizaremos neste trabalho a definição de gestão de conflito proposta por Zartman e que consiste na eliminação da violência e de formas relacionadas com a violência para lidar com um conflito, deixando que a sua resolução seja efectuada ao nível político. Por outras palavras, fazer com que manifestações violentas sejam substituídas por manifestações políticas, para então se resolver, transformar e remover as causas do conflito (Zartman, 1997: 11).

¹¹ FISHER, R.J. (1997: 261).



mediadores não oficiais; com os cidadãos influentes da sociedade procura-se facilitar a resolução de problemas e/ou desenvolver medidas de *confidence-building*. Como podemos verificar, as técnicas utilizadas pela T1,5D e a T2D são semelhantes e nalguns casos as mesmas. Existe, contudo, uma diferença de relevo que separa os dois conceitos, a qual se prende com a natureza dos actores envolvidos: no caso da T1,5D os protagonistas das partes são os decisores de topo, enquanto na T2D são grupos influentes na sociedade, ou que se espera que possam vir a sê-lo.

A teoria de Resolução de Conflitos consagra vários tipos de mediadores assim como estratégias de mediação. É enorme a multiplicidade de actores que se podem constituir como mediadores, desde indivíduos a título particular, representantes de governos, personalidades políticas e religiosas de elevado prestígio, actores regionais, ONG e Organizações Internacionais, grupos *ad hoc* e Estados, trazendo cada um deles para a negociação os seus interesses, percepções e recursos (Bercovitch, 1997). A estratégia de mediação a adoptar por um mediador reflecte sempre aqueles elementos, os quais diferem substancialmente quer se trate de um indivíduo, Estados ou instituições e organizações¹². Tendo em conta o objectivo do trabalho, dedicaremos a nossa atenção apenas às características de mediação formais levadas a cabo pelos Estados e pelas instituições/organizações - nas quais se inserem as organizações regionais e internacionais - e informais levadas a cabo pelas ONG.

Das várias tipologias de estratégias de mediação propostas pelos académicos, adoptámos a que foi desenvolvida por Touval e Zartman e que considera três categorias de comportamento, a serem considerados de forma ascendente e gradativa e que conseguem descrever de uma forma compreensiva as acções dos mediadores: comunicativas, formulativas e manipulativas (Touval e Zartman, 1985). A adopção de uma determinada estratégia não significa que se implementem todas as tarefas que ela consagra. Bastam algumas delas. As estratégias de nível superior incluem normalmente tarefas das estratégias de nível inferior.

Nas estratégias **comunicativas**, o mediador pode comportar-se de uma ou mais das seguintes formas: estabelecer contactos entre as partes, ganhar o seu crédito e confiança, procurar formas de as pôr em contacto, identificar os assuntos e os interesses subjacentes à disputa e ajudar a clarificar a situação. Neste tipo de estratégia os mediadores evitam tomar partido, procuram criar empatia com os litigantes e proporcionar-lhes informação importante que aqueles não disponham. Poderão também transmitir mensagens entre as partes, encorajá-las a iniciarem uma comunicação substantiva e permitir que os interesses de todas elas sejam objecto de discussão.

As estratégias **formulativas** são mais exigentes do que as comunicativas, tanto para os mediadores como para as partes. Para além de alguns comportamentos típicos das estratégias comunicativas, os mediadores formulativos podem escolher os locais das rondas negociais, controlar o ritmo e a formalidade das mesmas (o regimento), controlar o envolvimento físico subjacente às negociações; assegurar a privacidade da mediação, sugerir procedimentos, sublinhar interesses comuns das partes, reduzir tensões e controlar os momentos em que as reuniões devem ocorrer. Segundo esta lógica de actuação, o mediador que adopta uma estratégia formulativa deve lidar, em

¹² Considera-se estratégia de mediação, um plano, uma abordagem ou um método que um mediador giza para resolver uma disputa (Kolb, 1983: 24), in Bercovitch, *op. cit.*: 136.



primeiro lugar, com assuntos simples, estruturar a agenda, ajudar a estabelecer as condições que permitam construir um resultado aceitável pelos litigantes; ajudá-los a salvar a face (quando for caso disso), manter o processo negocial centrado nos assuntos críticos não o deixando resvalar para quezílias supérfluas e secundárias, efectuar propostas e sugestões substantivas e sugerir concessões que as partes litigantes possam ter de fazer.

No topo das estratégias encontramos as **manipulativas**, as mais exigentes das três tanto para os mediadores como para as partes. Para além do que já foi mencionado relativamente às duas estratégias anteriores, os mediadores manipulativos podem ter ainda a responsabilidade de manter as partes à mesa das negociações, exercer a sua acção de modo a alterar-lhes as expectativas quanto aos termos de um possível acordo e, ao mesmo tempo, consciencializá-las do custo da ausência do mesmo. O mediador manipulativo é também responsável por fornecer e filtrar a informação a dar; ajudar a desfazer compromissos anteriormente assumidos; recompensar as partes pelas concessões que efectuem, e pressioná-las para serem flexíveis, prometendo-lhes recursos ou ameaçando terminar com o processo negocial; oferecer-se para verificar o cumprimento dos acordos; adicionar incentivos ou ameaçar punições, e ameaçar retirar-se da mediação.

A opção de adoptar um determinado comportamento ou seguir uma estratégia de mediação e não outra, não é obra do acaso. É influenciada por factores próprios do conflito e do mediador. São muitos os factores que podem determinar a escolha de uma estratégia. Mas para serem eficazes, a estratégia de mediação e o comportamento do mediador devem estar em consonância com os seus interesses e a natureza do conflito (Bercovitch, 1997). Segundo Bercovitch, a prática tem demonstrado, por exemplo, que as estratégias de mediação comunicativas tendem a ser mais eficazes em conflitos de baixa intensidade, enquanto que as estratégias manipulativas em conflitos de alta intensidade¹³. Mas por outro lado, para serem eficazes, as estratégias de mediação, para além de reflectirem a realidade do conflito, têm igualmente de espelhar os recursos do mediador. Não é mediador manipulativo quem quer, mas sim quem pode.

Apesar da comunidade científica não reunir consenso sobre as estratégias de mediação mais eficazes – uns argumentam que são as estratégias de comunicação – facilitação (Burton, 1969; Kelman, 1992) –, os dados estatísticos indicam que estratégias de mediação mais musculadas do tipo formulativo – manipulativo (Touval e Zartman, 1985) são as que produzem melhores resultados.

Bercovitch analisou também as características de três categorias de mediadores: indivíduos, Estados e instituições/organizações. Os mediadores individuais representam-se a si mesmos (académicos, ex - chefes de Estado, figuras proeminentes de organizações internacionais, etc.), não representando oficialmente nada; não são membros de um governo nem detêm cargos políticos. A mediação informal inicia-se normalmente quando os mediadores se envolvem num conflito por sua própria iniciativa. Agindo a título individual, a actuação destes mediadores baseia-se exclusivamente em estratégias de comunicação e de facilitação¹⁴, preocupando-se fundamentalmente com a qualidade da interacção entre as partes e com a criação de

¹³ *Idem*: 138.

¹⁴ *Ibidem*: 140.



um ambiente propício para a gestão do conflito¹⁵. Este tipo de mediação poderá ser de extrema utilidade para apoiar uma futura mediação formal abrindo em muitos casos as portas a conversações formais. As sugestões e ideias que surgem na T2D podem ser levadas para a mesa de negociações da T1D.

Quando se fala de mediação levada a cabo por Estados, há que começar por distinguir entre pequenos e grandes. Devido à sua reduzida dimensão e presumível falta de poder ou influência, os Estados pequenos não representam uma ameaça para as partes e encontram-se geralmente bastante bem posicionados para mediar esperando, normalmente, ser convidados para tal. Quando intervêm, tendem a confinar a sua actuação a conflitos regionais, e as suas estratégias tendem a ser, na maioria dos casos, estratégias baseadas no diálogo e na comunicação. Os Estados pequenos são muito úteis neste tipo de mediação¹⁶.

Para os grandes Estados, a motivação para mediar é normalmente diferente; usam a mediação como um veículo para proteger ou promover os seus interesses.¹⁷ Ao disporem de uma grande panóplia de recursos, a amplitude de estratégias à sua disposição aumenta, podendo seleccionar as que mais lhes convêm, situação que não está ao alcance dos pequenos Estados. Podem utilizar uma grande variedade de estímulos (positivos ou negativos); gerar e orientar o ímpeto das negociações na direcção de um acordo; e ainda alterar-lhes as motivações, os comportamentos e as expectativas. Os Estados são capazes, mais do que qualquer outro actor, de reunir os recursos necessários para o sucesso de um processo de mediação. Eles possuem *leverage* e usam a influência política e social ao seu dispor para persuadir os litigantes a fazerem concessões e a reformularem os seus objectivos estratégicos na direcção de um acordo.

A participação das organizações internacionais e regionais em processos de mediação tem sido igualmente objecto de estudo. Em 1994, Touval publicou um artigo na *Foreign Affairs* sobre as limitações da ONU no domínio da mediação, no qual referia que as mediações levadas a cabo por aquela Organização são bem sucedidas apenas quando os beligerantes se encontram exaustos e as potências externas aos conflitos não têm vontade para continuarem a apoiar os seus clientes, cuja utilidade se exauriu com o fim da Guerra Fria¹⁸. Mas Touval vai mais longe e generaliza as conclusões relativas ao comportamento da ONU como mediador às organizações internacionais, de um modo geral, afirmando que estas têm características inerentes que as tornam incapazes de serem mediadores eficazes de disputas internacionais complexas¹⁹. Touval refere que as organizações internacionais têm grande dificuldade em efectuar algumas funções básicas exigidas a um mediador eficaz, devido à ausência de *leverage* política significativa sobre as partes, à falta de credibilidade das suas promessas e à inflexibilidade negocial resultante dos seus lentos e complexos processos de decisão. Estas limitações estão impregnadas no seu ADN e fazem da parte da natureza intrínseca das organizações internacionais. E ninguém consegue alterar esta realidade.

As organizações internacionais medeiam apenas nos termos que os Estados que as integram desejam e com o material e recursos diplomáticos que estes lhes

¹⁵ *Ibidem*: 147.

¹⁶ *Ibidem*: 142.

¹⁷ *Ibidem*, Bercovitch citando Touval: 142.

¹⁸ TOUVAL, Saadia (1994). "Why the UN Fails", *Foreign Affairs*, Setembro/Outubro: 44.

¹⁹ *Idem*: 45.



disponibilizam²⁰. As conversações multilaterais requerem um processo de consulta e coordenação entre os membros de essas organizações. Um mediador tem de ser capaz de influenciar os beligerantes de modo a levá-los a alterarem as suas posições. Necessita, antes de mais, de *leverage* a qual deriva dos recursos militares e económicos que as grandes potências têm em abundância, e que as Organizações regionais ou internacionais não dispõem, encontrando-se à mercê da boa vontade dos Estados que as compõem. A ONU nem sequer pode utilizar os meios das instituições financeiras e de comércio internacionais. Para tal continua a depender das decisões dos Estados-membros. O problema da falta de *leverage* e de recursos aplica-se igualmente a todos os mediadores informais.

As suas vulnerabilidades são percebidas e exploradas pelos beligerantes, os quais duvidam da sua capacidade para cumprir tanto as promessas de apoio como as ameaças de punição. Devido aos sistemas de decisão que lhes são peculiares, é muito difícil às organizações internacionais conduzirem negociações dinâmicas, reagirem com rapidez, agarrarem oportunidades e terem a flexibilidade necessária para ajustar posições e propostas que lhes permitam acompanhar convenientemente o desenrolar dos acontecimentos. Uma vez adoptada uma estratégia de mediação não é fácil alterá-la de modo a poder responder rapidamente a alterações de situação. As organizações internacionais adoptam apenas as medidas à volta das quais é possível construir consensos, reflectindo lógicas de menor denominador comum²¹.

As organizações internacionais são particularmente úteis no papel de facilitador de comunicação entre as partes ajudando a uma maior compreensão das posições adversárias e à clarificação das suas preocupações, mas não se encontram concebidas para disputas difíceis. As organizações internacionais não dispõem de condições para levarem a cabo estratégias de mediação manipulativas.

As ONG não desfrutam da legitimidade das organizações internacionais para mediar, sendo o seu comportamento na mediação de conflitos violentos idêntico ao dos restantes mediadores informais. Recorrendo à lógica argumentativa anteriormente utilizada, ao contrário dos Estados, por disporem de recursos muito limitados, as ONG têm um número muito exíguo de estratégias ao seu alcance, encontrando-se as alternativas circunscritas às estratégias de comunicação e facilitação, orientadas para a qualidade da interacção entre as partes e para a manutenção de um ambiente favorável à gestão do conflito. O facto de passarem agora a falar com os decisores de topo - numa lógica T1,5 - não altera esta realidade. Dificilmente terão, como os Estados, capacidade para alterar o comportamento, as expectativas e os objectivos estratégicos das partes em conflito.

Para o conseguir, é necessário possuir uma capacidade de persuasão que não se esgote no diálogo e na comunicação. Para influenciar o curso de um conflito violento, a mediação não se pode limitar a gerar e partilhar informação; tem de usar estratégias mais assertivas que permitam alterar o modo de as partes pensarem e interagirem²². Por outro lado, há que ter em conta o ambiente em que decorre a mediação. A gestão

²⁰ Contudo, isto não significa que as organizações internacionais e a ONU, em particular, não possam desempenhar um papel importante, especialmente quando a sua actuação é coordenada com os esforços dos Estados. Existem outras razões, nomeadamente servir de colchão e assim proteger os Estados de danos que possam ser causados por processos de *peacemaking* falhados.

²¹ TOUVAL, Saadia, *op. cit.*: 53.

²² *Idem*: 146.



de conflitos violentos tem como pressuposto um ambiente de violência e insegurança generalizada, não muito propício para a resolução interactiva de conflitos ou para *workshops* de resolução de conflitos, o qual é substancialmente diferente do ambiente que se vive numa situação de *peacebuilding*, pós conflito violento, numa situação de segurança estável mais favorável à actuação das ONG.

O facto de o mediador ser uma ONG nacional ou internacional tem significados diferentes. O alcance do envolvimento da sociedade civil em processos de mediação, nomeadamente através de ONG que emanem dessa mesma sociedade civil, tem de ser avaliada com cautela. Trata-se de uma ideia apelativa que se desmorona pelo facto dos conflitos violentos objecto desta intervenção ocorrerem normalmente em sociedades pré-modernas, sem uma sociedade civil activa, ou em sociedades mais desenvolvidas em que as organizações da sociedade civil foram destruídas pela violência, reduzindo à ínfima dimensão a possibilidade de influenciar seja o que for.²³ A possibilidade de lhes dar relevo no seio de um conflito violento não passa de uma construção fantasiosa. Bem intencionada mas inútil, como a prática tem demonstrado à sociedade.

A Mediação do Conflito Moçambicano: Actores e Estratégias

Uma vez apresentado o quadro teórico necessário à análise passaremos, então, ao estudo de caso identificando os actores envolvidos na mediação, o papel desempenhado e as estratégias de mediação adoptadas por cada um deles. Socorremo-nos do livro de Cameron Hume, "Ending the Mozambique's War", em que o autor faz uma cronologia detalhada das conversações de paz e fornece pistas cruciais para se entender o papel e as estratégias adoptadas pelos diferentes intervenientes²⁴.

Mas antes de prosseguirmos, temos que inserir o conflito moçambicano no contexto histórico internacional e no quadro político regional que se vivia no final da década de oitenta. Nem as super-potências nem os países vizinhos apoiavam a continuação da guerra. Com o fim da Guerra-fria e, conseqüentemente, o termo das ligações que cada uma das facções tinha com as grandes potências, terminava o apoio político e financeiro ao esforço de guerra. Em 1990, nenhum governo da região estava preparado para manter e apoiar os seus aliados moçambicanos. A situação política regional tinha-se tornado propícia à resolução do conflito. Exaustos e sem recursos, ambos os contendores se aperceberam que não tinham condições para vencer o conflito; a situação encontrava-se naquilo a que Touval e Zartman chamaram impasse doloroso, uma situação madura para ser mediada e, por isso, favorável ao sucesso da mediação.

A escolha do mediador foi o primeiro obstáculo que se teve de ultrapassar. A selecção teria de recair em alguém que reunisse a confiança de ambas as partes. Chissano pretendia conversações directas sem intervenção de mediadores, ao que Dhlakama se opunha. Para Chissano, o papel dos actores externos devia limitar-se ao de bons ofícios. Por seu lado, Dhlakama pretendia como mediadores os bispos moçambicanos.

²³ O conflito da Bósnia é um flagrante desta situação. A tentativa de promover a alternativa muçulmana secular liderada por Adil Zulfikarpasic e Muhamed Filipovic, ao extremismo do partido liderado por Izetbegovic não resultou desmoronando-se no sectarismo que atravessou a sociedade no início da década de noventa, do século XX. Situação idêntica ocorreu na Somália, na mesma altura.

²⁴ Hume era o 2.º na cadeia hierárquica da missão norte-americana no Vaticano no momento em que decorreriam as conversações de paz em Roma. Simultaneamente, foi observador e participante activo no processo de paz.



Após contratempos vários e iniciativas abortadas, com o acordo do Vaticano e o apoio financeiro e diplomático do Governo italiano, a Comunidade de Santo Egídio organizou a primeira ronda negocial que decorreu nas suas instalações em Roma, em Julho de 1990. Esta ronda negocial teve a participação de três entidades. Para além da Comunidade Santo Egídio, contou com as igrejas moçambicanas e o Governo italiano.

Cada uma daquelas entidades estava representada no grupo que, na altura, tinha ainda o estatuto de observador e que mais tarde se viria a tornar no grupo de mediação: a Comunidade de Santo Egídio por Andrea Riccardi e Don Matteo Zuppi, a Conferência Episcopal por D. Jaime Gonçalves, e o Governo italiano por Mário Rafaelli. Este grupo vai manter-se intacto até ao final das conversações.

No final da primeira ronda negocial, o embaixador Rafaelli concedeu uma entrevista à Rádio do Vaticano em que explicou o papel desempenhado pelos Governos do Quénia e do Zimbabué, atribuindo-lhes o mérito pela aproximação das posições das partes a qual levou ao início de conversações directas. Na prática, estas foram possíveis devido à acção conjugada de vários actores - Governo italiano, Comunidade de Santo Egídio e Igreja moçambicana.²⁵ Não se entendendo sobre a escolha do Estado africano a convidar para mediador, as partes acabariam por concordar na solução dos quatro observadores que na prática já funcionavam como mediadores (a mediação seria uma acção colectiva).

A solução de mediação encontrada permitiu contornar os obstáculos colocados tanto pelo Governo como pela RENAMO. Esta formulação adaptava-se aos desígnios do Governo, ou seja, um mediador que tivesse um papel menor e sem capacidade manipulativa, e às exigências de mediação da RENAMO, ou seja, um mediador em vez de negociações bilaterais. Não tendo a Igreja e a Comunidade de Santo Egídio seguido uma estratégia de mediação própria, analisaremos apenas a estratégia adoptada pelo grupo de mediação onde aquela ONG se encontrava representada. Já a participação do Governo italiano nas conversações de paz terá de ser analisada em separado.

Foram muitos os actores que contribuíram para se chegar ao Acordo de Paz assinado em Roma, a 4 de Outubro de 1992. Para além do grupo de mediação constituído pelos representantes das Igrejas moçambicanas, da Comunidade de Santo Egídio e do Governo italiano, há a considerar a colaboração de vários Estados. Destaca-se um grupo de dois governos particularmente activos, embora com papéis diferentes, a Itália e os Estados Unidos da América (EUA). Com um papel igualmente importante, mas mais distante, o Quénia, Zimbabué e Malawi; e numa fase posterior das conversações em que se discutiam assuntos militares, os países que se vieram a constituir como observadores do processo de paz: França, Portugal e Reino Unido conjuntamente com os EUA. Há ainda a referir que a ONU também se juntou às conversações com o estatuto de observador, mas mais orientada para discutir os aspectos da implementação das matérias acordadas. E, finalmente, Tiny Rowland, um homem de negócios inglês, presidente do grupo Lonrho que detinha fortes interesses mineiros no Zimbabué, e que pôs os seus jactos à disposição dos mediadores e das partes para as frequentes viagens que tiveram de efectuar.

²⁵ HUME, Cameron (1994). *Ending the Mozambique's War. The Role of Mediation and Good Offices*, Washington, D.C., United States Institute of Peace: 35.



As Igrejas

Tanto académicos como praticantes têm negligenciado nas suas análises o papel das elites religiosas – Apostólica Romana e Anglicana – na gestão do conflito moçambicano, o qual remonta ao ano de 1984, quando tiveram lugar as primeiras conversações entre o Governo e a RENAMO. É neste contexto que o Conselho Cristão Moçambicano (CCM) estabelece a “Comissão para a Paz e Reconciliação” (CPR) com o objectivo de explorar possíveis espaços de diálogo e facilitar a comunicação entre os litigantes. O CCM continuou durante toda a segunda metade da década a actuar nos bastidores sem, contudo, conseguir grandes progressos.

A disponibilidade manifestada pelas autoridades quenianas para mediar um eventual processo de paz foi aproveitada pela CCM para dialogar com os líderes da RENAMO. A iniciativa de paz promovida pelas lideranças das Igrejas torna-se pública e Chissano mandata a CPR, chefiada pelo Bispo anglicano D. Dinis Sengulane, para negociar com os líderes da RENAMO os termos de uma amnistia. Dava-se a coincidência da liderança da FRELIMO ser maioritariamente anglicana e a da RENAMO maioritariamente católica²⁶. O ano de 1988 marca o início de uma actividade diplomática intensa que levaria à paz em 1992. A actividade diplomática em curso não impede, contudo, o prosseguimento dos combates. No início de 1989, os líderes das Igrejas moçambicanas – católica e anglicana – lançaram uma segunda iniciativa para explorar os contactos já existentes. O Cardeal D. Alexandre dos Santos, o Arcebispo D. Jaime Gonçalves, o Bispo Dinis Sengulane e o Pastor Jeremias Mucache (Presidente da CCM) encontraram-se com Chissano para o persuadir a iniciar o diálogo com a RENAMO²⁷.

Chissano anuiu a que os clérigos se encontrassem com representantes da RENAMO, desde que fora de Moçambique, o que aconteceu mas sem resultados tangíveis.²⁸ Em 1989, fazendo eco do chamamento do clero moçambicano, o Papa João Paulo II apelou publicamente à reconciliação nacional. No início de 1989, a CCM e o Arcebispo Católico do Maputo encontraram-se com representantes da facção norte-americana da RENAMO (elementos da RENAMO residentes nos Estados Unidos); e altos dignitários da Igreja Católica moçambicana, entre eles D. Jaime Gonçalves, reuniram-se com Dhlakama sem o consentimento de Chissano.

Mas a insistência dos líderes religiosos acabou por surtir algum efeito. Em Agosto de 1989, a pedido de Chissano, entregaram a Dhlakama, em Nairobi, um documento com 12 pontos; ao qual Dhlakama respondeu, entregando-lhes um outro para Chissano com 16 pontos²⁹. Este utilizou os bons ofícios dos líderes religiosos como a via para se definirem as condições em que se iriam entabular negociações directas. Paralelamente aos bons ofícios dos líderes religiosos decorriam outras iniciativas protagonizadas pela diplomacia queniana e norte-americana também com o intuito de convencer as partes a entrarem em negociações directas. O empenhamento do clero na obtenção da paz prolonga-se por todo o período negocial, encontrando-se as Igrejas moçambicanas sempre presentes nas conversações através de D. Jaime Gonçalves, que, recordamos, integrou o grupo de mediação.

²⁶ Hume, Cameron, *op. cit.*: 27. “...A RENAMO enviou outra mensagem para a Santa Sé...explicando que ao contrário da liderança da FRELIMO, muitos de nós, ...incluindo o nosso Presidente, são católicos...”

²⁷ *Idem*. Tinha havido uma iniciativa anterior, em 1988, promovida pelo Presidente Arap Moi, do Quênia, que convidou Chissano e Mugabe para um encontro em Nairobi para se explorar a possibilidade de negociações.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*: 28.



A Comunidade de Santo Egídio

Com base nos resultados obtidos pelos bons ofícios dos quatro líderes religiosos e dos governos africanos, dos quais se destacam Quênia, Malawi e Zimbabué, e explorando as ligações de longa data entre o Arcebispo D. Jaime Gonçalves e o Governo Italiano,³⁰ a Comunidade de Santo Egídio promoveu em Julho de 1990 o primeiro encontro directo entre representantes da FRELIMO e da RENAMO, em Roma, a qual se transformou no epicentro da actividade diplomática. São dados passos significativos rumo à paz durante as negociações levadas a cabo nos meses de Outubro e Novembro de 1991: a FRELIMO e a RENAMO reconhecem-se mutuamente e acordam o futuro papel da ONU; é ratificado o direito da RENAMO a exercer actividade política partidária, com a assinatura do Acordo Geral de Paz (GPA)³¹.

A Comunidade de Santo Egídio desempenhou um papel importante na criação das condições físicas para a realização das conversações. Para além de disponibilizar o seu quartel-general, acolhendo as delegações das partes às conversações, assegurou o apoio político, logístico e financeiro do Governo italiano necessário à realização das conversações. Integrou o grupo de mediação com dois representantes, um deles o seu presidente. Utilizando as palavras de Chester Crocker, as pessoas de Santo Egídio fizeram história através da sua intervenção inicial. Os seus esforços criaram uma massa crítica de factos e um *momentum* que fez com os decisores formais (T1D) tivessem matéria para apoiar³². Mas do ponto de vista negocial, pouco mais fez do que isso.

O Grupo de Mediação

A estratégia de mediação adoptada pelo grupo de mediação foi do tipo Comunicativo. O grupo contribuiu para que se mantivesse o diálogo entre as partes e que as relações de hostilidade e animosidade se tivessem transformado em relações de cooperação, ajudando através do diálogo à reconciliação das partes. Para além dos bons ofícios prestados durante todo o processo negocial, o grupo de mediação fez propostas e ajudou os litigantes a encontrar alternativas.

A *shuttling diplomacy* foi uma prática recorrente não só junto das delegações das facções em Roma, como noutros locais, junto dos dirigentes máximos das partes com o objectivo de acordar as agendas das reuniões e a sequência dos assuntos a serem discutidos, ou desbloquear situações mais complexas para as quais os chefes das delegações em Roma não tinham autoridade delegada para se pronunciarem. O grupo de mediação deslocou-se, por exemplo, ao Malawi, em Novembro de 1990, para se encontrar com Dlhakama afim de desbloquear o impasse que estava a impedir a obtenção do acordo de cessar-fogo. Na maioria das vezes, estas acções eram complementadas, de uma forma concertada, pela diplomacia dos Estados, o que se veio a revelar bastante eficaz³³.

³⁰ D. Gonçalves foi a ligação chave que levou à mediação italiana. A sua amizade com os membros da Comunidade de Santo Egídio tinha mais de 20 anos quando o então jovem padre a estudar em Roma se tornou próximo daquela organização religiosa. Uns anos mais tarde recorreu à ajuda da Comunidade para pressionar o Governo moçambicano a abdicar da sua posição anticlerical.

³¹ Hume, Cameron, *op. cit.*: 79

³² *Idem*: xii.

³³ O exemplo dado por HUME na p. 63 ilustra perfeitamente esta complementaridade e coordenação.



Os mediadores formulativos controlam a agenda e, por conseguinte, podem alterar a ordem dos trabalhos, estabelecer prazos e controlar o ritmo e a formalidade das reuniões; podem alterar o número de participantes nas conversações, trazer mais actores para o processo para ter mais interesses representados na mesa de conversações. Mas não foi este o caso. A marcação das reuniões e a identificação dos assuntos a serem discutidos eram feitas sempre com o consentimento das partes.

O *low-profile* da mediação conduzida pelo grupo de mediação tinha pouca influência sobre elas; não tinha poder para conferir legitimidade diplomática a qualquer acordo; e dispunha de uma capacidade muito reduzida para sustentar o processo de implementação que estava a ser arquitectado³⁴. Nalguns momentos e nalguns aspectos, o comportamento do grupo de mediação teve laivos de estratégia formulativa: aconselhavam as delegações em aspectos técnicos, ajudando-os a identificar, a expandir e a seleccionar possíveis opções³⁵.

Mas quando a flexibilidade das partes desaparecia e o grupo de mediação perdia o controlo da agenda³⁶, este tinha que se socorrer de actores externos com maior capacidade de persuasão sobre elas, isto é, recorrer ao auxílio da diplomacia de uma via, principalmente dos Governos norte-americano e italiano. O mesmo ocorreu quando se teve que discutir assuntos de natureza técnica, nomeadamente militar, para os quais os membros do grupo de mediação não dispunham de conhecimentos.

Os Estados

A actuação do grupo de mediação foi seguida de perto e complementada, em permanência, pela diplomacia de vários Estados, sobretudo quando se tratava de resolver assuntos de maior complexidade ou quando as partes se mostrassem mais renitentes em chegar a acordo. Governos africanos e ocidentais foram necessários em vários momentos das conversações para: ultrapassar impasses entre os chefes das delegações sedeados em Roma; actuar junto dos líderes de topo; criar legitimidade e definir datas limite; e forçar a convergência de opinião em assuntos que de outro modo ainda estariam por resolver³⁷. Segundo Chester Crocker, a actuação discreta dos diplomatas oficiais foi essencial na formulação da sequência dos assuntos a serem tratados e na definição do caminho a seguir nas matérias militares e constitucionais dos acordos³⁸.

Na vanguarda destas iniciativas esteve a diplomacia italiana, incansável a promover e a organizar inúmeros encontros dos líderes das facções e a assegurar a presidência da Comissão de Verificação Conjunta (JVC), através do seu embaixador em Maputo³⁹. A Itália esteve também profundamente envolvida em várias acções de bons ofícios e de *shuttle diplomacy*, mobilizando para tal o seu embaixador em Maputo que se encontrou várias vezes com Dhlakama e com Chissano⁴⁰. Para além disso, o Governo italiano

³⁴ *Idem*: 95.

³⁵ *Ibidem*: 73.

³⁶ *Ibidem*: 62.

³⁷ *Ibidem*: xi.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Pelos vistos, o único que ignorava o papel instrumental da diplomacia italiana no apoio às conversações era o próprio Ministro dos Negócios Estrangeiros italiano, quando em Fevereiro de 1992 sugeriu que a Itália também se juntasse às conversações como um observador oficial. HUME, *op. cit.*: 90.

⁴⁰ *Idem*: 127.



arcou com grande parte das despesas, nomeadamente viagens e estadia das delegações, e com a cobertura política da mediação. No início de 1992, o Parlamento italiano autorizou o Governo a usar até 1% do seu orçamento de ajuda externa em proveito do processo de paz. Para além do seu representante no grupo de mediação, houve um envolvimento directo e efectivo do Governo e da diplomacia italiana no processo de mediação.

Os Estados Unidos desempenharam igualmente um papel crucial desde o início das conversações, proporcionando aconselhamento técnico, encorajamento e apoio público ao processo de paz. Destacaram uma equipa composta por pessoal do Departamento de Estado que acompanhou permanentemente a evolução das conversações, e que prestou um apoio decisivo ao grupo de mediação, muito em particular à delegação da RENAMO, em áreas técnicas que requeriam o concurso de especialistas. Para ajudar a ultrapassar algumas dificuldades negociais, elementos desta equipa, actuando em tandem com o grupo de mediação, reuniam separadamente com as delegações para as convencer a adoptarem posições mais flexíveis.

O envolvimento norte-americano não se limitou à equipa que acompanhou as conversações. Em momentos de impasse, os Estados Unidos intervieram a um nível "elevado", "aconselhando" as partes, em particular a RENAMO, a moderarem as suas posições. A presença dos Estados Unidos nas negociações foi determinante devido à "capacidade de persuasão" que dispunham sobre os litigantes, a RENAMO em particular. Os Governos italiano e americano, especialmente este último, seguiram uma estratégia formulativa que nalguns casos assumiu contornos típicos de estratégia manipulativa.

A partir de Outubro de 1991, o apoio norte-americano à mediação tornou-se mais activo, aumentando significativamente o envolvimento da sua diplomacia nas conversações. Tanto o Secretário de Estado Adjunto para os Assuntos Africanos, Herman Cohen, como o seu auxiliar, Jeffrey Davidow, passaram a encontrar-se mais frequentemente não só com os líderes das facções, numa diplomacia paralela à do grupo de mediação, para os "ajudar" a dar passos mais céleres e determinados rumo à paz, mas também com dirigentes africanos cujo contributo para o processo de paz pudesse ser importante. O envolvimento da diplomacia norte-americana foi ainda essencial para assegurar a presença da ONU na implementação do acordo de segurança, garantindo a ligação com o Conselho de Segurança.

A colaboração de vários Estados vizinhos com o grupo de mediação foi igualmente importante. Complementando a sua acção, colocaram pressão sobre Dhlakama e Chissano para não abandonarem o diálogo e tomarem decisões concretas. Vários estadistas africanos ajudaram o grupo de mediação na fase final das conversações. Mugabe terá sido, porventura, o dirigente africano mais importante nesta tarefa. Em Setembro de 1992, o grupo de mediação pediu a Mugabe ajuda para se ultrapassar mais um impasse negocial. As delegações em Roma não eram capazes de chegar a um acordo quanto à dimensão das Forças Armadas, à reforma da polícia e do serviço de segurança e à forma como se organizar a administração civil nas áreas controladas pela RENAMO. Mugabe arranjou um encontro de Chissano com Dhlakama, no Botswana, onde se acordou criar uma comissão para supervisionar os serviços de segurança.

Quando se começaram a discutir os assuntos militares e o modo de os implementar, o Governo italiano assumiu um papel ainda mais proeminente proporcionando ao grupo



de mediação especialistas para orientarem e dirigirem a discussão. Isto obrigou a introduzir alterações na estrutura das conversações, nomeadamente o aumento da dimensão das delegações para passarem a contemplar equipas de especialistas militares, incluindo aqueles proporcionados pelos países observadores (França, Portugal, Reino Unido e EUA)⁴¹.

Tornou-se evidente a conveniência de envolver nas conversações um núcleo duro de países que pudesse fornecer ao grupo de mediação e às delegações, não só conselho técnico sobre estes assuntos, mas que pudesse também vir a contribuir com forças militares para a implementação do acordo de paz, para além da participação da própria ONU. Exceptuando o caso de Itália e dos EUA, os restantes actores estatais pautaram o seu comportamento mais pela facilitação de contactos explorando a capacidade de persuasão que determinados líderes africanos tinham sobre os seus parceiros moçambicanos.

A ONU e Outros Actores Não Estatais

Colaboraram também no processo de paz, mas de forma muito diferente a ONU e Tiny Rowland. Na listagem dos actores que participaram no processo de paz teremos inevitavelmente que incluir a ONU, não esquecendo, entre outras coisas particularmente importantes que liderou, a coordenação com governos chave na região e a organização de uma conferência de doadores em Maputo. Para implementar os Acordos era necessário mobilizar a contribuição de outros actores para uma *pool* de recursos. Uma vez assinado o acordo de paz tratava-se agora de o implementar, passando o papel da ONU a ser crucial.

Os trâmites dessa implementação tinham de ser negociados com a própria ONU. Ao contrário do grupo de mediação, o Secretário-Geral da ONU podia agora lidar com as partes a partir de uma posição institucional forte, a qual incluía normas de execução permanente para o *peacekeeping*, a gestão de programas de ajuda humanitária, uma rede de Estados doadores de dinheiro e pessoal, e o requisito da autorização do CS.⁴² Como referido do antecedente, Tiny Rowland desempenhou um papel nada negligenciável ao proporcionar transporte aéreo às delegações e aos líderes moçambicanos quando e onde foi necessário.

Conclusões

A análise do processo de paz moçambicano conduziu-nos a quatro conclusões fundamentais. Em primeiro lugar, o caso estudado não ilustra empiricamente a tese de que os intermediários informais e as ONG em particular são o tipo de mediador mais adequado para conduzir a mediação de conflitos intra-estaduais violentos. A mediação do processo de paz moçambicano não se pode considerar uma acção de T1,5D e muito menos de T2D⁴³. Como tal, não pode ter validade empírica para sustentar tal tese. Reduzir as conversações de paz moçambicanas ao papel desempenhado pela

⁴¹ É neste contexto que em Junho de 1992, na 10ª ronda negocial, é aprovado o convite à França, Portugal, Reino Unido, EUA e ONU para integrarem as conversações com o estatuto de observadores.

⁴² *Ibidem*: 139.

⁴³ Crocker sublinhou que as negociações do caso de Moçambique não foram de modo algum um caso puro de T2D. *Ibidem*: xi.



Comunidade de Santo Egídio é factualmente incorrecto, porque esta nunca se chegou a constituir verdadeiramente como um mediador⁴⁴.

Em segundo lugar, a mediação da paz foi um processo *multi-track* no qual os Estados tiveram um papel decisivo. Verificámos não ser igualmente correcto atribuir o mérito da iniciativa de paz à Comunidade de Santo Egídio e ao Vaticano, em detrimento do papel exercido pelos Estados, dos quais se salientaram o italiano e americano. O arranjo de mediação colectiva adoptado, incluindo representantes de um Estado para além de uma ONG e de uma Igreja, foi sem dúvida *sui generis*. Mas devido aos limitados recursos à sua disposição, a capacidade do grupo de mediação para influenciar e persuadir as facções litigantes era bastante limitada. Sempre que surgia algum impasse cuja resolução se afigurava mais difícil, o grupo de mediação teve de se socorrer da diplomacia dos Estados influentes dotados dos recursos que lhe faltavam (principalmente Itália, EUA e Zimbabué). Na prática o que prevaleceu foi a diplomacia dos Estados.

Em terceiro lugar, à luz do processo de paz moçambicano, verificámos que as ONG e os processos de TD2 podem, de uma forma geral, complementar a acção dos agentes tradicionais (Estados e Organizações Internacionais), mas encontram-se ainda muito longe de os poderem substituir ou mesmo de poderem actuar em pé de igualdade. Por faltar às ONG a legitimidade, a capacidade ou a estabilidade dos Estados soberanos, estes ainda continuam a desempenhar um papel incontornável e insubstituível, atestando assim a primordialidade da mediação formal na gestão de conflitos violentos.

Em quarto lugar, o caso moçambicano veio mostrar o potencial de reconciliação das designadas fontes de poder social, nomeadamente as ideológicas, neste caso com expressão na religião e nas elites religiosas (Mann, 1986), um tema cuja aplicação à resolução de conflitos tem sido insuficientemente estudado e que escapa ao objecto deste trabalho. Para o êxito das conversações de paz muito contribuíram as elites católica e anglicana que actuaram de uma forma concertada junto dos dirigentes da FRELIMO e da RENAMO, seus correligionários religiosos. Não só a maioria da liderança da RENAMO era católica, como foi atrás referido, como a liderança da FRELIMO tinha muitos seguidores da Igreja anglicana. Se Chissano ou Dhlakama fossem muçulmanos, a influência das elites religiosas cristãs sobre eles teria sido completamente diferente. Procurando explorar o sucesso do caso Moçambique – mal compreendido e mal estudado, – a Comunidade de Santo Egídio tentou mais tarde envolver-se na mediação do conflito no Kosovo, sem qualquer resultado. Escapava-lhe uma interpretação correcta dos acontecimentos em Moçambique.

Pensamos que as conclusões a que chegámos após analisar o caso moçambicano podem ser generalizadas. Ao contrário do defendido por algumas correntes de pensamento, o caso em apreço vem confirmar empiricamente o nosso argumento e a importância crucial da T1D na gestão de conflitos violentos. Nestes casos, a T2D pode apoiar os esforços da diplomacia, mas desempenhará sempre um papel secundário e de apoio. A T2D e, por conseguinte, a acção desenvolvida pelas ONG pode ser particularmente importante noutras fases da vida de um conflito, por exemplo, durante o peacebuilding, no apoio à reconciliação entre grupos desavindos. Não se pode

⁴⁴ Como referido ao longo do texto, a Comunidade de Santo Egídio apenas contribuiu com dois elementos para o grupo de mediação, o qual integrava um representante da Igreja moçambicana e outro do Governo italiano.



substimar de modo algum o papel destas organizações, por exemplo, em acções de natureza humanitária ou no apoio à reconstrução de sociedades dilaceradas pela guerra, mas não na mediação de conflitos violentos. O envolvimento directo de ONG na mediação de conflitos violentos não tem sido comum, mas os poucos casos em que participaram não se podem considerar sucessos. O registo das intervenções das ONG neste campo fala por si⁴⁵.

Os conceitos T1,5D e T2D são construções muito apelativas, mas de utilidade questionável quando aplicados à gestão de conflitos violentos. O mesmo se pode dizer relativamente ao envolvimento da sociedade civil em processos de mediação de conflitos violentos. Uma ideia, igualmente apelativa, que se desmorona se tivermos em conta que os conflitos violentos ocorrem tendencialmente em sociedades pré-modernas, sem uma sociedade civil activa, ou em sociedades mais desenvolvidas mas em que as organizações da sociedade civil foram destruídas pela violência, reduzindo a sua eventual capacidade de influenciar e persuadir à ínfima dimensão.

Bibliografia

Livros

Aall, P., Miltenberger, D. e Weiss, T.G. (2005). *Guide to IGO's, NGO's and the Military in Peace and Relief Operations*. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.

Burton, J.W. (1969). *Conflict and Communication*. Londres: Macmillan.

Pereira, A.G. e Quadros, F. (2000). *Manual de Direito Internacional Público*. Coimbra: Editora Almedina.

Harris, P. e Reilly, B. (1998). *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*. Stockholm: Handbook Series, IDEA.

Hume, C. (1994). *Ending the Mozambique's War. The Role of Mediation and Good Offices*. Washington, D.C., United States Institute of Peace.

Mann, M. (1986). *The Sources of Social Power*. New York: Cambridge University Press.

Nan, S.A. (1999). *Complementarity and Coordination of Conflict Resolution Efforts in the Conflicts over Abkhazia, South Ossetia, and Transdnistria*. Fairfax: George Mason University.

Touval, S., Zartman, W. (1985). *International Mediation in Theory and Practice*. Boulder, Colorado: Westview Press/Foreign Policy Institute, School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University.

Weiss, T. e Gordenker, L. (1996). *NGOs, The UN, and Global Governance*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

⁴⁵ Entre outros, salientamos as conversações entre o Governo nigeriano e os líderes rebeldes do Biafra, durante o conflito 1967-70, sob os auspícios dos Quakers; a desastrosa experiência da Comunidade de S. Egídio no Uganda, em meados dos anos 90; uma coligação de ONG's na mediação de um cessar-fogo no Sudão, na década de 70; o Conselho Inter-religioso na Serra Leoa; e outras ONG's na Abcázia, Ossétia do Sul e Transnístria.



Capítulos de Livros

Aall, P. (1997). "NGO's and Peacemaking". in Crocker, C., Hampson, F.O. E Aall, P. (Eds.) (1997). *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*. Washington D.C.: United States Institute Of Peace.

Aall, P. (2007). "The Power of Nonofficial Actors in Conflict Management". in Crocker, C., Hampson, F.O. E Aall, P. (Eds.) (2007). *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in A Divided World*. Washington D.C., United States Institute of Peace: 477 – 94.

Bercovitch, J. (1997). "Mediation in International Conflict: An Overview of Theory, A Review of Practice". In ZARTMAN, I.W. (Ed.) (1997). *Peacemaking in International Conflict (Methods & Techniques)*. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press, 1997: 125-153.

Chigas, D. (2007). "Capacities and Limits of NGOs as Conflict Managers". In Crocker, C., Hampson, F.O. e Aall, P. (Eds.) (2007). *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World*. Washington D.C., United States Institute of Peace: 553 – 81.

Fisher, R.J. (1997). "Interactive Conflict Resolution". In Zartman, I.W (Ed.) (1997). *Peacemaking in International Conflict (Methods & Techniques)*. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press: 239-72.

Fisher, R.J. (1989). "Pre-negotiation Problem-solving Discussions: Enhancing the Potential for Successful Negotiation". In Stein, J.G. (Ed.) (1989). *Getting to the Table*, Baltimore. Londres: Johns Hopkins University Press: 206-238.

Kelman, H.C. (1992). "Informal Mediation by the Scholar/Practitioner". In Bercovitch, J. e Rubin, J.Z. (Ed.) (1992). *Mediation in International Relations*. Nova Iorque: St. Martin's Press.

Lerche S., Lerche, C. e SAID, A. (1994). "Concepts of International Politics". In *Global Perspective*. New Jersey: Prentice Hall.

Mckeon, C. (2005). "Civil Society: Participating in Peace Processes". In Tongeren, P. V. et all (Eds.) (2005). *People Building Peace II*. London: Lynne Rienner Publishers.

Saunders, H.H. (1997). "Pre-negotiation and Circum-negotiation: Arenas of the Peace Process". In Crocker, C., Hampson, F.O. and Aall, P. (Eds.) (1997). *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*. Washington D.C.: United States Institute of Peace, Cap. 28.

Zartman, I.W. (1997). "Toward the Resolution of International Conflicts". In Zartman, I.W. (Ed.) (1997). *Peacemaking in International Conflict (Methods & Techniques)*, Washington D.C.: United States Institute of Peace Press: 3-19.

Artigos de Publicações Periódicas

Aall, P. (2000). "NGOs, Conflict Management and Peacekeeping". *International Peacekeeping*, 7 (1).



Gary, I. (1996). "Confrontation, Co-operation or Co-optation: NGO's and the Ghanaian State during Structure Adjustment". *Review of African Political Economy*, 23(68): 149-169.

Riquito, A.L. (2001). "Variações sobre a Nova Sociedade Civil Mundial. ONG's Internacionais: Um Sujeito sem Personalidade". *Nação e Defesa*, n.º 97.

Touval, S. (1994). "Why the UN Fails". *Foreign Affairs*, Setembro/Outubro: 44-57.

Baharvar, D. (2001). "Beyond Mediation: The Integral Role of Non-Governmental Approaches to Resolving Protracted Ethnic Conflicts in Lesser-Developed Countries". *Journal of Peace and Conflict Resolution*.

Sites na Internet

Callahan, D. (1998). "The Role of NGOs in Preventing Ethnic Conflict". *CivNet Journal*, Nov/Dec. Disponível em <http://www.civnet.org/journal/issue10/ftdcall.htm> [Acedido em Agosto 2009].

International Rescue Committee, <http://www.theirc.org>

Nesbit, Becky (2003). *The Role of NGOs in Conflict Resolution in Africa: An Institutional Analysis*, comunicação apresentada na workshop sobre teoria e análise política organizada pela Universidade de Indiana, Bloomington, EUA, que teve lugar nos dias 3 e 5 de Maio.

Banco Mundial, *Directiva Operacional 14.70*.

A AVIC E O PROGRAMA DE INVESTIGAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO J-20*

Alexandre Carriço

email: Manuel.Carrico@defesa.pt

Tenente-Coronel de Infantaria, Mestre em Relações Internacionais,
Doutorando em Relações Internacionais com especialização em Estudos Asiáticos.
Assessor do Instituto da Defesa Nacional

Resumo

O fabrico de um caça de 5ª geração (J-20) por parte da China já era visto como uma inevitabilidade há mais de uma década, consubstanciando um salto qualitativo ao nível da investigação e desenvolvimento por parte do sector da aviação militar chinesa.

Este e outros saltos tecnológicos dados na última década pela indústria de aviação tanto civil como militar, foram resultado em grande parte de projectos nacionais de apoio ao desenvolvimento da educação, investigação e tecnologia bem como da transferência indirecta de tecnologia europeia, norte-americana, ucraniana, brasileira, israelita, e russa, bem como, e não menos importante, da reestruturação e reconversão do sector da indústria de defesa efectuada durante a década de noventa e a primeira metade da década do século vinte e um.

O presente artigo efectua uma análise geral ao processo de investigação e desenvolvimento do caça J-20.

* Este artigo não representa a perspectiva do Instituto da Defesa Nacional sobre o tema analisado, sendo da responsabilidade exclusiva do autor.

Palavras-chave

China; indústria de defesa; sector de aviação; defesa nacional; J-20

Como citar este artigo

Carriço, Alexandre (2011). "A AVIC e o programa de investigação e desenvolvimento do J-20". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 2, N.º 2, Outono 2011. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol2_n2_art5

Artigo recebido em Junho de 2011 e aceite para publicação em Julho de 2011



A AVIC E O PROGRAMA DE INVESTIGAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO J-20*

Alexandre Carriço

Introdução

As fotografias oficiais divulgadas em 11 de Janeiro de 2011 do “primeiro voo” de teste do novo caça furtivo JXX (J-20) da Força Aérea do Exército Popular de Libertação (FAEPL) desencadearam uma profusão de análises e de reacções – umas mais cautelosas, outras mais alarmistas - ao nível dos diversos *establishments* e *think tanks* políticos e militares tanto asiáticos como norte-americanos sobre as implicações estratégicas regionais do fabrico e futura entrada ao serviço do J-20.

O *timing* do anúncio público e da divulgação das respectivas fotos não foi inocente (como nada o é quando tem a chancela oficial do *Zhongnanhai*), tendo sido feita uma natural correlação directa com a visita a Pequim por parte do Secretário da Defesa norte-americano Robert Gates, que decorreu entre 9 e 12 de Janeiro.¹

Na realidade a forma como todo o processo se desenrolou levanta algumas questões curiosas para quem acompanha e monitoriza não apenas a imprensa oficial, como *web sites*, *blogs* e *micro-blogs* chineses genéricos ou dedicados a assuntos de defesa. Através do cruzamento sistemático desta informação, por vezes dispersa e algo incongruente, torna-se possível vislumbrar e delinear eventuais mecânicas operativas relativas à metodologia de divulgação do “voo experimental” do J-20 através da *internet*, com as primeiras fotos do protótipo em testes de pista no aeroporto militar de Chengdu a começarem a surgir a 22 de Dezembro de 2010, três semanas antes da visita de Robert Gates e o vídeo a ser disponibilizado no próprio dia do voo², o que no que concerne ao progresso no programa de testes de caças de 5ª geração foi muito antes do que era expectável pela maioria dos especialistas ocidentais.

Independentemente destes desenvolvimentos, apenas surpreendentes para os menos atentos, o fabrico de um caça de 5ª geração por parte da China já era visto como uma inevitabilidade há mais de uma década, sendo reforçada por declarações recentes, como as do Tenente-General He Weirong³ que sugeriam um elevado grau de confiança

¹ É interessante notar que o voo de teste do J-20 a 11 de Janeiro foi efectuado exactamente três anos depois do primeiro teste anti-satélite e um ano depois do primeiro teste com um míssil anti-balístico por parte da China. Segundo alguns *blogs* militares chineses, o futuro Presidente da China, Xi Jinping (actualmente vice-Presidente da Comissão Militar Central) e Wu Bangguo (do Comité Permanente do Politburo) terão estado em Chengdu no dia 10 de Janeiro, mas devido às más condições meteorológicas o teste de voo foi adiado para o dia seguinte.

² Através do site <http://www.56.com>

³ Por exemplo, em Novembro de 2009, o vice-Chefe de Estado-Maior da Força Aérea do Exército Popular de Libertação, Tenente-General He Weirong, afirmou numa entrevista à cadeia televisiva estatal CCTV que a quarta geração de caças chineses (quinta em termos ocidentais) iria em breve entrar em fase de testes, podendo estar ao serviço dentro de oito a dez anos (Sweetman, 2011). Entenda-se por entrada ao serviço ter pelo menos um Regimento equipado com este avião e tripulações que já completaram o treino básico no mesmo.



do Exército Popular de Libertação (EPL) nos avanços entretanto alcançados neste projecto.

Estes assinaláveis saltos tecnológicos dados na última década pela indústria de aviação chinesa tanto civil⁴ como militar, foram resultado em grande parte de projectos nacionais de apoio ao desenvolvimento da educação, investigação e tecnologia (Programa 863⁵, Programa 973⁶, Projecto 511⁷ e Projecto 211⁸) bem como da transferência indirecta de tecnologia europeia (através da aquisição de aviões comerciais da *Airbus*), norte-americana (aquisição de aviões da *Boeing*), ucraniana (parceria com a *Antonov*), brasileira (aviões da *Embraer*), israelita (o caça J-10 foi desenvolvido com base no caça *Lavi*, o qual tem muita tecnologia norte-americana oriunda do F-16) e russa (acordos de co-produção dos caças Su-27, de importação de Su-30 e de aviões de transporte Il-76) (Tsai, 2003: 158-162), bem como, e não menos importante, da reestruturação e reconversão do sector da indústria de defesa da China (Stratfor, 2011).⁹

Mesmo assim, ainda existem obstáculos tecnológicos de monta para os engenheiros aeronáuticos chineses, particularmente ao nível dos motores, bastando para tal atendermos ao facto de os caças J-10 e J-11 (versão chinesa do Su-27 mas com licença de co-produção) serem equipados na sua esmagadora maioria respectivamente com motores Lyulka-Saturn AL-31F e AL-31-117S, de fabrico russo.

Por outro lado, e sabendo-se que a tecnologia *stealth* (furtiva) é mais difícil de desenvolver eficazmente, nomeadamente ao nível das emissões térmicas dos motores, essenciais para a não detecção das aeronaves tanto por radar como por sensores de infra-vermelhos, este poderá ser um dos vários grandes desafios que os engenheiros da *Chengdu Aircraft Industry Corporation* (CAIC) continuarão a enfrentar.

Não obstante estas dificuldades, os progressos chineses nesta área têm sido notáveis, de tal forma que conjuntamente com o modelo russo *Sukhoi* PAK FA ou T-50 - também em fase de testes e com a entrada ao serviço prevista entre 2015 e 2017 - contribuem para que a China e a Rússia alimentem a crescente pressão do complexo industrial norte-americano (via *Lockheed Martin*, *Boeing* e *Pratt & Whitney*) no sentido de o Departamento de Defesa não se limitar a adquirir “apenas” 187 caças furtivos F-22 *Raptor*, mas que reforce também o financiamento relativo à aquisição do F-35 (Hartung, 2010).

⁴ Está em fase de testes o avião comercial de fabrico totalmente chinês o ARJ21-700 (construído pela AVIC), cujo protótipo inicial foi mostrado ao público em Novembro de 2010 aquando do festival e exposição aeronáutica de Zuhai (Deng, 2011).

⁵ Este Plano visa o desenvolvimento de novas tecnologias através da cooperação civil-militar. É gerido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, sendo uma resposta chinesa ao programa *Strategic Defense Initiative* norte-americano e ao *Eureka* da União Europeia (Feigenbaum, 2003: 160-170).

⁶ Programa Nacional de Investigação.

⁷ Programa da Comissão para a Ciência, Tecnologia e Indústria de Defesa Nacional (COCTIDN) para formação e treino de quadros de investigadores para a I&D no âmbito da defesa.

⁸ Programa do Ministério da Educação destinado a aperfeiçoar a qualidade de ensino e de investigação em cem universidades chinesas.

⁹ O governo chinês anunciou em 24 de Fevereiro de 2011 que irá investir nos próximos cinco anos 227.3 mil milhões de dólares no sector da aviação onde se insere a expansão da frota de aviões comerciais dos actuais 2600 para 4500 em 2015 (Stratfor, 2011a). Aquando da visita da Presidente Dilma Rouseff a Pequim em Abril de 2011, foi assinado um acordo de aquisição de 35 aviões E190 da *Embraer* e de co-produção do modelo *Legacy* 600 entre a *Embraer* e a AVIC (Stratfor, 2011b).



O presente artigo efectua uma análise geral ao processo de investigação e desenvolvimento do caça J-20, elencando alguns desafios futuros relativos à sua produção.

Considerações sobre o processo de Investigação e Desenvolvimento do J-20

O processo de investigação e desenvolvimento (I&D) do J-20 (cuja denominação oficial ainda não foi divulgada) iniciou-se há pouco mais de duas décadas (1989) na AVIC, mais concretamente num das suas subsidiárias: a *Chengdu Aircraft Industry Corporation* (Fischer, 2011: 54). Em 2001, documentos da empresa, já analisavam as vantagens aerodinâmicas das configurações de asas fixas e em delta ainda que projectadas a partir da base ventral da fuselagem e não lateral como a apresentada pelo J-20 (Fischer, 2010).

Nestes documentos, e segundo alguns especialistas, são claras as similaridades com o malogrado *design* soviético do *MiG 1.42*, sendo possível que a Rússia tenha providenciado estes planos, ao abrigo da cooperação militar bilateral existente, ainda que Moscovo inicialmente tenha recusado participar num programa de desenvolvimento conjunto do *MiG 1.42* (Dzouza, 2011a e Tsai, 2003: 171). Se tal aconteceu, e de forma a sossegar os sectores mais conservadores do complexo militar-industrial russo - que vêm com desconfiança o aprofundamento desta cooperação, e pretendem salvaguardar a competitividade e o valor acrescentado de empresas estatais como a *Sukhoi* - poderemos extrapolar uma possível justificação para a decisão do *Kremlin* em ceder os planos parciais do *MiG 1.42* porque já tinha optado por avançar com o desenvolvimento do mais sofisticado *Sukhoi T-50*.

É também possível que a *CAIC* tenha tido algum apoio de engenharia da sua rival estatal a *Shenyang Aircraft Corporation (SAC)*, que no início da década também estava a desenvolver um projecto similar (J-9) e que em 2007 por decisão política, razões de economia de escala e de gestão de recursos poderá ter suspenso este programa (de nome 2-03) e transferido o *know-how* para a *CAIC* e autorizando o início da produção dos primeiros protótipos.¹⁰ Com efeito, a *SAC* possui uma melhor experiência acumulada no *design* e construção de caças com dois motores, como a família J-11 (versão chinesa do Su-27) que produz sob licença russa, ainda que tenha tido problemas quanto aos motores como analisaremos mais à frente.

Crê-se que o protótipo do J-20 cujas imagens do "primeiro voo" foram tão divulgadas e mediatizadas, seja o primeiro de uma série de protótipos (estão confirmados dois mas deve existir um terceiro¹¹) que serão fabricados, sendo possível que a versão final para produção venha a ter algumas diferenças marcantes relativas a este primeiro modelo.¹² Não é crível que o J-20 seja um "demonstrador de tecnologia" como alguns comentadores afirmaram, dada a importância operacional que a entrada ao serviço deste modelo de avião poderá vir a ter na consolidação da estratégia chinesa de

¹⁰ Dedução do autor a partir de uma conversa com um oficial superior da Força Aérea do EPL aquando de uma visita a Shenyang em Novembro de 2007. Cf. (Fischer, 2011: 54).

¹¹ Ao abrigo da estratégia de "três movimentos num jogo de xadrez" (*Sanbuqi*) que estabelece que devem ser construídos três protótipos de cada modelo para um dos três ciclos de I&D: investigação preliminar; desenvolvimento de design, teste, revisão e finalização do design; e produção inicial (Stokes, 2009: 10).

¹² Ao contrário dos protótipos de outros caças chineses que são pintados de cor amarela, os do J-20 apresentaram-se com uma pintura verde.



negação do acesso a forças norte-americanas às áreas marítimas e ao espaço aéreo associado à primeira cadeia de ilhas do Pacífico (Thompson, 2011).

As características tecnológicas e aviónicas específicas do J-20 são desconhecidas, ainda que sejam avançadas algumas indicações gerais (s.a., 2011a). O facto de um dos dois protótipos ter dois motores FWS-10 (possivelmente substituídos no futuro pelo motor WS-15 ou equivalente) sugere que terá um grande raio de acção (cerca de 1200 km) e uma razoável capacidade de transporte de bombas e mísseis dada as suas dimensões sugeridas por alguns especialistas através da comparação das fotos publicadas face a um camião cisterna que se encontra na pista (Kahotih, 2011).

O desenho da sua fuselagem parece apontar para um baixo perfil e assinatura electromagnética e térmica perante os radares. No entanto as asas em forma de delta de geometria variável e a existência de pequenas asas fixas na junção ao *cockpit* (*canards*) – típicas de modelos de 4ª geração como o *Typhoon*, o *Gripen* ou o *Rafale* – tornam-no muito similar ao Su-42 que privilegia o desempenho e a manobrabilidade em detrimento da furtividade pelo que este design não parece ser o mais indicado para este propósito, a que se adiciona a retaguarda do avião, na área dos motores, que aparenta ser também pouco furtiva quanto ao desenho.

Não obstante a presença das *canards*, o design desta área do avião parece indicar alguma preocupação com a aquisição de alguma vantagem táctica em caso de combates aéreos para além do horizonte visual ou em missões de ataque ao solo, minimizando a sua detecção por parte das defesas anti-aéreas (s.a., 2011b). Adicionalmente, o facto de ter dois *intakes* laterais supersónicos e orientáveis em vez do mais tradicional e mecanicamente mais complexo *intake* de geometria variável denota uma clara similaridade com o F-35 norte-americano; se juntarmos a forma do nariz do avião (*cockpit* incluído) e a dissimulação interna na fuselagem dos sistemas de armas (típicas do design do F-22) torna-se absolutamente notória uma clara intenção em reduzir a assinatura da aeronave perante os radares.

Quanto aos sistemas de armas, sistemas aviónicos e radares bem como aos motores, uma leitura de *sites* e revistas especializadas revelam possibilidades e versões demasiado gerais, as quais no entanto merecem uma breve referência.

Para a maioria dos especialistas o festival aéreo de Zuhai e o CIDEX 2010 são um bom aferidor respectivamente do potencial de desenvolvimento da indústria aeronáutica e electrónica chinesa na área dos mísseis de precisão sejam eles ar-ar ou ar-terra, referindo que existem vários modelos que foram expostos em Zuhai que podem apresentar um elevado grau de compatibilidade com a missão e as capacidades do J-20, sendo o mesmo aplicável aos sistemas aviónicos, os quais têm tido no caça J-10B uma boa plataforma de teste e de aperfeiçoamento.¹³

No que respeita às questões de aerodinâmica é quase consensual a rápida e consistente evolução da China nesta área, pelo que não se apontam obstáculos inultrapassáveis para o J-20.

¹³ Em 2006 um modelo de *cockpit* do J-20 foi exposto em Zuhai (Fischer, 2011: 54).



No entanto existem duas áreas onde tais obstáculos e dificuldades são notórios: a dos materiais compósitos “furtivos” e a dos motores.¹⁴ Quanto aos materiais compósitos pode-se afirmar que a China tem capacidade autónoma de fabrico de polímeros de carbono, titânio e outros compostos passíveis de aplicação com modificações nos caças de 5ª geração, graças em parte às parcerias comerciais com a *Airbus* e a *Boeing*.¹⁵

Este processo iniciou-se na década de noventa através do estabelecimento de linhas de montagem de aviões comerciais da *McDonnell Douglas* em Xangai e através da posterior transferência de tecnologia em troca da aquisição de largas dezenas de aviões tanto à *Boeing* como à *Airbus* para reforçar as frotas das companhias aéreas chinesas (Gill e Kim, 1995: 88-89).

Actualmente existem algumas *joint-ventures* entre a *AVIC*, a *General Electric* e a *Goodrich* com vista ao fabrico de peças para o novo avião comercial C-919. O *Harbin Industrial Aviation Group (HIAG)* é um fornecedor de materiais compósitos para o A350 da *Airbus*.¹⁶ A *AVIC* tem uma parceria com a *Hexcel* e a *Boeing* no que concerne à produção dos mesmos materiais, reforçada pela aquisição em Dezembro de 2009 da empresa austríaca de materiais compósitos *Fischer Advanced Composite Components*. A *Shanghai Aircraft Industrial Corporation (SAIC)* é responsável pelo fabrico de toda a fuselagem de alumínio e de lítio para os aviões da série C da *Bombardier*, bem como pelo fornecimento de peças para a *CESSNA* e para a *Boeing*. A *Baoji* e a *Hong Yuan* são dois dos maiores produtores mundiais de titânio, fornecendo 95% das necessidades da indústria de aviação chinesa (Andersen, 2008).

Adicionalmente e dada a expansão do mercado da aviação comercial chinesa, foi criada em Maio de 2008 a *China Commercial Aircraft Company (COMAC)* sediada em Xangai com o objectivo de competir com a *Boeing* e a *Airbus* no mercado internacional a partir de 2020, e resulta de uma parceria entre a Comissão do Conselho de Estado para a Administração e Supervisão de Activos, o município de Xangai – via Grupo empresarial *Guosheng* –, o Grupo *Baosteel*, a *Aluminum Corporation*, a *Sinochem* e a *AVIC* (Liu, 2008: 16-18). Esta última injectará até 2015, 1.52 mil milhões de dólares e será responsável pelo fabrico dos motores dos vários modelos - através da *Shanghai Aircraft Manufacturing Factory* e da filial de Xangai do *First Aircraft Institute* - o primeiro dos quais será para o avião destinado a trajectos regionais não superiores a 1800 km (ARJ-21) e posteriormente para o avião comercial para voos de longo curso (C-919), para além do fabrico de helicópteros civis de transporte (Perrett, 2010). Os projectos dos dois aviões irão trazer um valor acrescentado à indústria de aviação chinesa pois serão os primeiros projectos a forçar a indústria a gerir uma sofisticada rede internacional de mais de quinze fornecedores de peças e componentes. A importância conferida a esta empresa deduz-se imediatamente pelo facto de o seu presidente e vice-presidente,

¹⁴ Para Richard Aboulafia, analista do *US Teal Group*, existem pelo menos onze sistemas de apoio essenciais para operar um avião de combate, dos quais referimos apenas sete: bom planeamento de missões, elevado nível de treino e de profissionalismo dos pilotos, elevado nível de preparação técnica do pessoal de manutenção em terra, sistemas de armas sofisticadas, avançados sistemas electrónicos e de radar reforçado por um bom sistema de comando e controlo e um sistema fiável de reabastecimento em voo. Este autor afirma que a China só é proficiente num: o do fabrico da estrutura do avião não contando com os motores. Este autor está redondamente enganado (Aboulafia, 2011).

¹⁵ O plano de criação da COMAC foi aprovado em Fevereiro de 2007 pelo Congresso Nacional do Povo que delegou num comité preparatório liderado pela COCTIDN a entrada em funcionamento da empresa até final de 2008 (Cliff *et al*, 2011).

¹⁶ Até 2016 a China irá adquirir 300 aviões A320 da *Airbus* que serão totalmente montados no país tendo o consórcio europeu estabelecido uma nova *joint-venture* para a produção de materiais compósitos para o A350XWB em Harbin (Lu, 2007).



respectivamente Zhang Qingmei e Jia Zhuanglong, terem sido o ex-director e vice-director da COCTIDN, e de He Dongfeng (outro dos directores) ter sido gestor da Fábrica 211 da *China Academy of Launch Technology* e da indústria espacial sediada em Sichuan.

Estas nomeações ilustram o facto de o programa de investigação e construção de um avião comercial de longo curso ter sido definido como uma das dezasseis prioridades inscritas no Programa Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico de Médio/Longo Prazo (2006-2020), não sendo de estranhar a situação de a COMAC estar sob a dependência directa do Conselho de Estado.

Estes recentes desenvolvimentos e acordos firmados pelo governo chinês no âmbito da aviação comercial materializarão certamente um novo *upgrade* no *spin off* tecnológico que a indústria de aviação chinesa poderá obter, pois alguma desta tecnologia tem aplicação militar, particularmente no J-20.¹⁷

Por fim, na área do desenvolvimento dos motores de propulsão verifica-se uma quase unanimidade da maioria dos especialistas relativamente aos problemas relacionados com a tecnologia de fabrico dos motores de elevado desempenho, a qual apesar das melhorias assinaláveis ainda continua a ser o “calcanhar de Aquiles” da indústria de aviação chinesa.

Da análise do vídeo¹⁸ e das várias fotos do voo experimental do J-20, é notório o facto de este ter levantado voo numa distância mais curta que os J-10 que utilizam a mesma pista, e sem necessidade de recorrer aos *afterburners*, denunciando um *upgrade* dos motores FWS-10, eventualmente a versão FWS-10G que gera uma potência similar à dos motores AL-31 de fabrico russo e que também poderão ter sido montados no segundo protótipo do J-20.¹⁹

É compreensível que o EPL não quisesse arriscar o teste de voo de um dos seus mais emblemáticos projectos – para mais divulgando-o publicamente – sem um motor-base que lhe inspirasse confiança, ainda que com perda de furtividade (neste caso muito provavelmente o FWS-10), pois só se podem descobrir problemas de fiabilidade nos motores após estes serem instalados nos aviões e testados em situações de voo durante inúmeras horas. Assim poderá ser interessante acompanhar os sucessivos emolumentos dos vários protótipos do J-20 que serão produzidos, particularmente quanto aos motores que os equiparão: o WS-10G, o WS-15 ou o 117S (de fabrico russo e que a CAIC adquiriu em pequeno número em 2007).

Neste contexto é curioso notar que o segundo voo do J-20, efectuado em 17 de Abril de 2011 (que coincidiu com o 60º aniversário da criação da indústria de aviação chinesa), foi efectuado no mesmo aeroporto militar de Chengdu, durou 85 minutos e faz parte de uma série de testes iniciais destinados a calibrar o avião em termos de estabilidade, manobrabilidade e desempenho. As fotos disponíveis indicam que os motores deste

¹⁷ Aquando da visita a França em Novembro de 2010 e aos Estados Unidos em Janeiro de 2011, Hu Jintao assinou acordos para o sector da aviação comercial chinesa no total de 30.4 e 45 mil milhões de dólares respectivamente (Wang, 2011).

¹⁸ Disponível em <http://www.educatedearth.net/video.php?id=4518> [18 de Janeiro de 2011].

¹⁹ Convém aqui referir que os caças J-10 e J-11 ainda dependem dos motores AL-31F de fabrico russo. Os novos J-11B que entraram recentemente ao serviço em dois Regimentos (um da Marinha e outro da Força Aérea) estão equipados com os novos motores FWS-10A, fabricados pela *Shenyang Liming* (ou fábrica 606), a qual é conhecida entre os seus pares chineses pelos enormes problemas técnicos que tem enfrentado no fabrico de motores, tanto por razões de controlo de qualidade como de gestão deficiente dos projectos, os quais têm sofrido atrasos sistemáticos.



modelo são idênticos ao do utilizado no primeiro voo em Janeiro, o que pode indiciar que ou é o mesmo protótipo que voou em Janeiro ou que os dois protótipos têm os mesmos motores, como indiciado anteriormente.

No entanto parece-nos que a China não pretende depender de outros países no que concerne ao fornecimento de componentes para a 5ª geração de caças. Tendo em atenção as recentes acusações russas quanto à reversão de tecnologia no que respeita ao J-11 e J-15 que levaram à redução na compra de Su-30MK, crê-se que o *Kremlin* não venha a autorizar a venda de mais motores sofisticados como o 117S/Al-41 - que equipa o Su T-50 (s.a., 2011c).

Existe assim um caminho difícil - mas não necessariamente moroso - até os fabricantes chineses atingirem a qualidade de produção da *General Electric*, da *Pratt & Whitney* ou da *Rolls Royce*, podendo ser interessante verificar a que empresa será atribuída o fabrico dos motores do J-20. Neste ponto colocam-se duas possibilidades mais prováveis: o *Shenyang Aeroengine Research Institute* (não confundir com a *Shenyang Liming*) ou a *Xi'an Aeroengine PLC* (também conhecida por fábrica 410).

Se a escolha recair sobre a primeira opção então poderemos estar perante uma decisão com base em critérios de natureza técnica associados à capacidade tecnológica instalada para aperfeiçoar o actual motor, pois o Instituto poderá beneficiar do *know-how* adquirido para o transferir para outros projectos de motores que tem em desenvolvimento, como o QC-280, WS-10G e WS-10-118.

A escolha da segunda opção poderá ter por base critérios de fiabilidade da fábrica 410 que tem vindo a produzir em massa os fiáveis motores WS-9 para o caça JH-7 e é responsável pelo fornecimento de metade dos componentes do motor WS-10, dos *bypass* para os motores do avião de transporte pesado Y-20 e pelo fabrico do motor WS-15 (o mais forte candidato a equipar o J-20) o qual deverá em breve estar pronto a ser fabricado em série. O recente anúncio de que a fábrica 410 assinou uma *joint-venture* com a *Nexcelle* (da *General Electric*) para produzir o avião comercial de passageiros COMAC C-919, poderá ser mais um trunfo no sentido da empresa melhorar os seus mecanismos de gestão de projectos e de controlo de qualidade (s.a., 2011d).

No entanto, poder-se-á assim questionar porque é o governo não encerra a *Liming* e transfere toda a produção para a *Xi'an Aeroengine PLC* ou outro fabricante, em benefício do aprofundamento do processo de consolidação do sector da aviação, visto que 2007 a fábrica *Guizhou Honglin* da CAIC adquiriu os planos do motor WS-10 procedendo à construção de uma versão mais "vitaminada".

Uma explicação possível poderá ter a ver com a intenção de fomentar a competição no mercado interno onde também coexistem outros fabricantes ao nível da *Liming*, como a *Guizhou Liyang* ou o *Chengfa Group* (fábrica 420). Outra terá a ver com o impacto sócio-económico negativo que daí poderia advir para a cidade de Shenyang (*pivot* do *rust belt* chinês) e que foi bastante flagelada pelo desemprego durante a década de noventa devido à reestruturação do sector siderúrgico nacional. Só uma análise mais profunda das capacidades técnicas reais das potencialidades de uma e outra - algo que ultrapassa o âmbito deste artigo - é que permitirá entrever possíveis razões justificativas para a continuidade, por enquanto, desta opção por parte do Conselho de Estado.



No âmbito do conglomerado que é a AVIC, o projecto do J-20 parece ter catapultado a *Chengdu Aircraft Industry Corporation* e o seu Instituto 611 para uma posição de primazia face à *Shenyang Aircraft Corporation* e ao Instituto 601, a qual já se estava a delinear quando a CAIC venceu a SAC na competição pelo desenvolvimento e produção do caça J-10, bem como pelos contratos de exportação do J-7 e do JF-17 (com a SAC a ficar-se pelo desenvolvimento e produção de variantes do J-8 que sempre teve problemas técnicos nos subsistemas de radar e de mísseis só recentemente solucionados).²⁰

Estes projectos - mais particularmente o do J-10 - foram como que um "Programa Apollo" para a indústria de aviação chinesa, lançando uma nova e inteira geração de engenheiros (actualmente com pouco mais de trinta anos)²¹ na complexidade dos processos de investigação, desenvolvimento e produção de aviões militares, a qual será a espinha dorsal da I&D da China durante as próximas duas décadas.

Esta experiência acumulada será valiosa e muito mais potenciada à medida que estes engenheiros atingem uma maior maturidade e *know-how* na resolução de problemas associados a estes tipos de projectos. Nesta óptica, e para a CAIC, *the best is yet to come*.

No entanto é justo ressaltar que a SAC²² fez um esforço muito meritório na produção do Su-27 a partir dos planos fornecidos pela Rússia, tendo num curto espaço de tempo conseguido iniciar a produção dos J-11B e J-11Bs, o que gerou alguma surpresa nos parceiros russos e acusações de reversão de tecnologia.²³ Na verdade, o J-11B tem tido enormes problemas ao nível dos motores WS-10A fabricados pela *Shenyang Liming*, havendo indícios técnicos que apontam que só em 2011 é que se iniciou a produção em maior número do J-11B.

Não obstante esta poderá ser uma mais-valia futura, visto que a SAC tem estado a desenvolver e a testar o protótipo do J-15²⁴ e a sua experiência no fabrico de ligas de titânio e alumínio de alta qualidade empregues no J-11 foram, são e serão essenciais para o projecto do J-20.

Ainda assim, a publicitação do voo do J-20 lançou algumas desconfianças quanto à capacidade autóctone chinesa em desenvolver este protótipo num relativamente curto espaço de tempo e sem recurso a assistência técnica externa, tendo em consideração as referências de modelos anteriores (figura 1).²⁵

²⁰ Estima-se que o J-10 tenha um custo unitário de 27.8 milhões de dólares contra os 18.8 milhões do F-16 C/D. Já o J-20 deverá ter um custo entre os 100 e 120 milhões contra os 143 milhões do F-22 e os 11.1 do F-35A e menos de 100 milhões do Su T-50 (Dsouza, 2011b).

²¹ Conversa do autor em Pequim com um Oficial Superior da Força Aérea do EPL em Outubro de 2007.

²² Fundada em 1951 foi pioneira no fabrico de aviões de combate chineses apoiando a criação de outras empresas como a CAIC. A sua grande pecha é a pouca capacidade de inovação demonstrada muitas das vezes pelo quase *copy-paste* ou reversão de tecnologia.

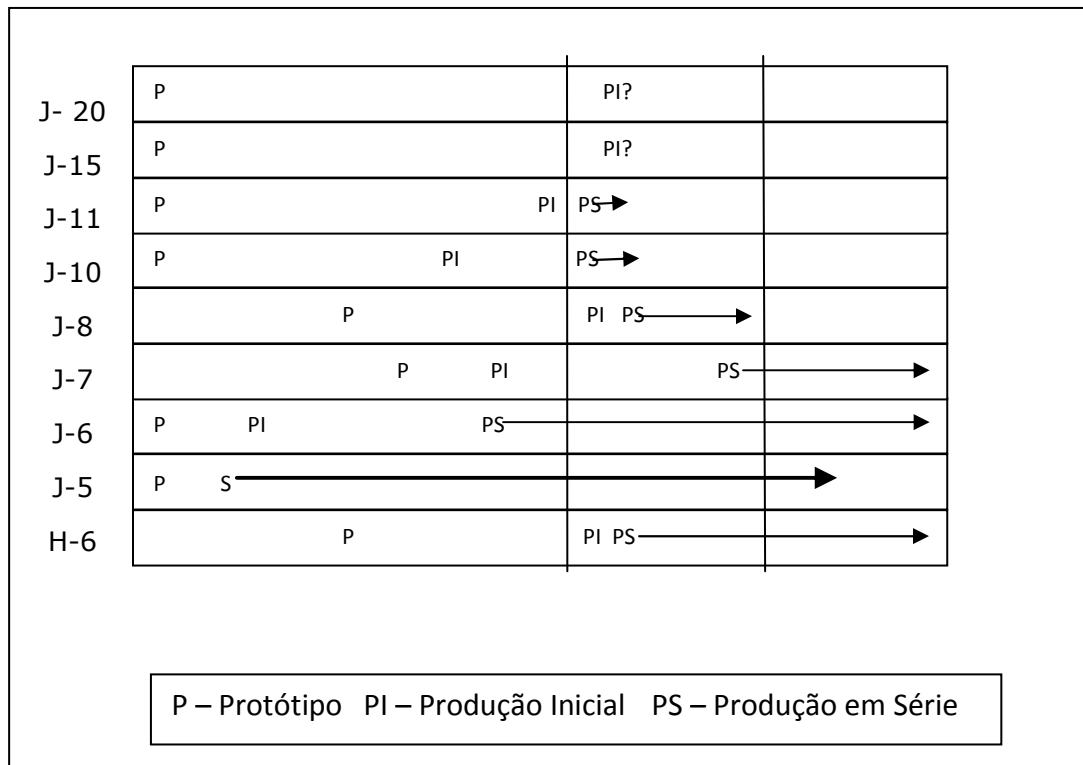
²³ Reversão de tecnologia que já havia sido anteriormente efectuada com o MiG-21 que aplicou no J-7. Na verdade julgamos que o que deve ser realçado é a curta curva de aprendizagem que os engenheiros da SAC demonstraram na assimilação do design e no fabrico de elementos estruturais do avião de alumínio como de titânio (You, 1999: 159).

²⁴ Também conhecido por J-18 tem como modelo de base o Su-33 e muito provavelmente entrará ao serviço em 2015, sendo locados ao porta-aviões *Varyag* que está em fase final de remodelação em Dalian. No final de Abril foi noticiado que este modelo teria efectuado voos de teste a partir de uma base aérea na Mongólia Interior (s.a., 2011e).

²⁵ Por exemplo, o primeiro protótipo do F-22 surgiu em 1991 (após quinze anos de estudos) com o primeiro avião a entrar ao serviço em 2003. As estimativas relativas ao F-35 apontam para uma década entre o



Figura 1 – O Ciclo de Investigação, Desenvolvimento e Produção de Aviões para a FAEPL



De facto começaram a surgir vários comentários, a maioria das quais indiciando a forte possibilidade de Pequim ter adquirido planos e tecnologia através de processos de espionagem industrial e militar, mas minimizando o facto de os Estados Unidos disponibilizarem muita e relevante informação tecnológica sensível através de fontes abertas, o que permite à China direccionar as suas actividades de espionagem para alvos muito específicos (Gorma *et al*, 2011).

Uma dessas suspeitas recai sobre os materiais compósitos utilizados na fuselagem, cuja investigação e desenvolvimento pode ter sido facilitada através da obtenção de partes do F-117 - nomeadamente da fuselagem com inerente análise da cobertura e técnica de pintura empregues, da tecnologia de dissimulação térmica e de radiação dos motores e análise dos sistemas de navegação (Fischer, 2010: 35) - abatido pelos sérvios em 1999 aquando da campanha da NATO de bombardeamento aéreo do Kosovo, durante a qual a embaixada da China em Belgrado foi inadvertidamente bombardeada. Dadas as relações de proximidade e cooperação entre a Sérvia, a China e a Rússia é muito provável que muitas partes do F-117 tenham seguido para Pequim e Moscovo (Gertz, 2011).

Também não é de menosprezar os benefícios resultantes da cooperação com Israel relativa ao caça *Lavi* e ao J-10 (denominação israelita e chinesa, respectivamente) ambos muito baseados na tecnologia do F-16, a qual ainda que não tenha influenciado o desenvolvimento do J-20 pode ter gerado sinergias em termos de *know-how* autóctone.

primeiro protótipo e a entrada ao serviço, o que é compreensível dado o facto de ser um caça furtivo de descolagem vertical.



Por último, os cada vez mais divulgados casos de ciber-espionagem chinesa, nomeadamente a alegada obtenção por parte de *hackers* chineses de mais de três terabytes de informação não classificada do Departamento de Defesa norte-americano onde constava informação sobre tecnologia furtiva, tendo também há dez anos atrás penetrado na rede interna de um centro militar norte-americano localizado na Califórnia e dedicado à investigação e desenvolvimento de tecnologia furtiva - ironicamente chamado de *China Lake* - deve também ter fornecido muita informação vital para o projecto do J-20.²⁶

Considerações finais

A nova metodologia adoptada por Pequim no âmbito da reestruturação e modernização da sua indústria de defesa e da aviação em particular baseia-se na escolha criteriosa de projectos que considera como prioritários, conferindo-lhes neste caso uma base de financiamento quase ilimitado através do Fundo de Investigação de Armas e Equipamento, do Fundo de Tecnologias Transversais de Defesa (ambos do DGA), do Fundo de Inovação da *China Aerospace Corporation* e dos Programas 863 e 973 (Stokes, 2009: 11).

No entanto, e à medida que o país se torna mais próspero e com uma capacidade industrial e tecnológica mais sofisticada, é muito provável que esta estratégia venha a ser alterada tornando-se mais ampla quanto aos seus objectivos. Os sectores militares da indústria electrónica, da aviação, da construção naval e espacial lideram actualmente os processos de inovação beneficiando de uma estreita colaboração com os congéneres no sector civil, fruto de um processo de integração *top-down* iniciado em finais da década de noventa e aprofundado desde 2003.

Pelos dados disponíveis e progressos organizacionais e tecnológicos efectuados na última década, através dos múltiplos indicadores de aferição da evolução tecnológica - como os orçamentos relativos à I&D, investimento privado, número de patentes, publicações científicas, produtos comercializados, qualidade dos recursos humanos, liderança, flexibilidade organizacional e gestão empresarial - permitem neste momento inferir a continuação de um rápido progresso nestes sectores da indústria de defesa durante a próxima década.²⁷

No sector mais inclusivo da indústria de aviação estes desenvolvimentos permitiram à China dar um salto qualitativo no âmbito da I&D e da produção de aviões de combate e de transporte, como o demonstram o J-10, o J-11 e mais recentemente os protótipos do J-15 e do J-20.

Neste último caso, e por mais impressionante que tenha sido esta evolução autóctone, deve-se realçar a elevada probabilidade de a China ter tido acesso a partes do F-117

²⁶ Veja-se os relatórios anuais do U.S. Defense Security Service intitulados *Technology Collection Trends in the U.S. Defense Industry* e estão disponíveis em <http://www.dss.smil.mil>. Os relatórios desta agência do Pentágono responsável por investigar actividades de espionagem em território norte-americano, ainda que não refiram os países que levam a cabo tais actividades, agrupam-nos em regiões, com a China a ficar na do Nordeste da Ásia, região onde é maior o número de acções de espionagem detectadas, deixando implícito a preponderância da China.

²⁷ As verbas destinadas à I&D têm vindo a aumentar a uma média de 25.5% ao ano desde 2006. Em 2009 investiu 89.9 mil milhões de dólares contra os 46 mil milhões de 2006. Numa reunião que juntou os mais de 300 institutos de investigação do EPL e que ocorreu em Abril de 2011, foram aprovadas as áreas prioritárias de I&D para o 12º Plano Quinquenal (2011-2015) onde se insere sem dúvida o J-20 (Luo, 2011).



abatido em 1999 e a planos parcelares de fabrico de caças de 5ª geração dos Estados Unidos através de ciber-intrusão, o que terá facilitado e encurtado o processo de I&D da AVIC.

Igualmente, os acordos de co-produção dos Su-27 foram um marco importante, pois permitiram à SAC e indirectamente à CAIC, melhorarem os seus sistemas internos de gestão de projectos e de qualidade, ao mesmo que lançaram uma geração de jovens engenheiros aeronáuticos em *crash projects* de quase *on job training*, cuja experiência acumulada reflectiu-se no J-10 e será demonstrada nas próximas duas décadas em projectos mais sofisticados como o J-15 e o J-20.

Se adicionarmos a prioridade atribuída em termos de financiamento a este tipo de projectos de grande visibilidade, é muito provável que o J-20 entre ao serviço da FAEPL antes de 2018 - ano apontado pela maioria dos especialistas - o que consubstanciará um impacto mais psicológico que verdadeiramente estratégico no plano regional.²⁸

Não obstante, tal poderá obrigar - num primeiro plano - a que países como a Rússia e os Estados Unidos - e num segundo plano - a Índia²⁹, o Japão e a Coreia do Sul a reequacionem, respectivamente, quer os planos de construção quer os de aquisição de aviões de combate de 5ª geração como o Su T-50 (ou PAK-FA) e o F-22, numa nova mas agora "mais furtiva" faceta da actual corrida regional a sofisticados sistemas de armas, dinâmica da qual a Europa está completamente afastada (Bitzinger, 2011), não se prevendo que venha a envolver-se, independentemente da liturgia e da retórica política associada ao discurso da União Europeia como um actor global de segurança e defesa e mais especificamente em termos de *hard security* na região asiática.

Bibliografia

Aboulafia, Richard (2011). "J-20 vs. F-35, One Analyst's Perspective". [4 de Fevereiro de 2011]. Disponível em <http://defensetech.org/2010/12/31/j-20-vs-f-35-one-analysts-perspective/>.

Andersen, Peder (2008). *China's Growing Market for Large Civil Aircraft*. U.S. International Trade Commission [26 de Março de 2011]. Disponível em <http://www.libweb.uoregon.edu/ec/e-asia/read/2008bigplane.pdf>.

Bitzinger, Richard (2011). *Global Fighter Jets: Asia, the New Centre of Gravity?*, *RSIS Commentaries* [18 de Abril de 2011]. Disponível em <http://www.rsis.edu.sg/publications/Perspective/RSIS0592011.pdf>

Cliff, Roger, Chad J.R. Ohland e David Young (2011). *Ready for Takeoff: China's Advancing Aerospace Industry*. Santa Monica, RAND. [12 de Abril de 2011]. Disponível em http://www.uscc.gov/researchpapers/2011/RAND_Aerospace_Report%5B1%5D.pdf.

Deng, Sasha (2011). "China's homemade jet ARJ21-700 starts trial" [22 de Janeiro de 2011]. Disponível em http://www.bjreview.com.cn/science/txt/2011-01/11/content_324148.htm.

²⁸ Para uma excelente análise sobre este potencial impacto estratégico veja-se (Kopp, 2011).

²⁹ Em Setembro de 2010 a Índia assinou com a Rússia um memorando de entendimento com vista ao desenvolvimento e produção conjunta de 250 caças de 5ª geração PAK-FA, num valor inicial para cada uma das partes da ordem dos 6 mil milhões de dólares (Shukla, 2010).



Dzouza, Larkins (2011a). "New Photos and Video of Chengdu J-20 The Chinese Stealth Fighter Released". [14 de Fevereiro de 2011]. Disponível em <http://www.defenceaviation.com/2011/01/new-photos-and-video-of-chengdu-j-20-the-chinese-stealth-fighter-released.html>.

Dsouza, Larkins (2011b). "Comparing Chengdu J-20 with F-22, F-35 and Su-PAK FA or T-50", [9 de Janeiro de 2011]. Disponível em <http://www.defenceaviation.com/2011/01/comparing-chengdu-j-20-with-f-22-and-f-35-and-su-pak-fa-or-t-50.htm>.

Feigenbaum, Evan (2003). *China's Techno-Warriors: National Security and Strategic Competition from the Nuclear to the Information Age*. Stanford, Stanford University Press.

Fischer, Richard (2010). *China's Aviation Sector - Building Toward World Class Capabilities: Testimony for the U.S.-China Economic and Security Review Commission Hearing on China's Emergent Military Aerospace and Commercial Aviation Capabilities*. [8 de Março de 2011]. Disponível em http://www.strategycenter.net/research/pubID.226/pub_detail.asp

Fischer, Richard (2011). "Stealthy Progress", *Jane's Intelligence Review*, Março.

Gertz, Bill (2011). "U.S. assessing capabilities of China's J-20: Stealth tech may have come from downed F-117". *East Asia Intel*, April 21st. [22 de Abril de 2011]._Disponível em <http://www.east-asia-intel.com/eai/index.asp>

Gill, Bates e Taeho Kim (1995). *China's Arms Acquisitions from Abroad: A Quest for 'Superb and Secret Weapons'*. SIPRI, Oxford University Press.

Gorma, Siobhan, August Cole e Yochi Dreazen (2011). "Computer Spies Breach Fighter-Jet Project". [3 de Fevereiro de 2011]. Disponível em <http://wwwonline.wsj.com/article/SB124027491029837401.html>

Lewis, James Andrew (2011). "Does China's New J-20 Stealth Fighter Have American Technology?" [27 de Janeiro de 2011]. Disponível em <http://csis.org/publication/does-chinas-new-j-20-stealth-fighter-have-american-technology>.

Hartung, William D. (2010). *Prophets of War – Lockheed Martin and the Making of the Military-Industrial Complex*. New York, Nation Books.

Kahotih, Tair-e (2011). "China's J-20 Stealth Fighter In Taxi Tests". [14 de Fevereiro de 2011]. Disponível em <http://www.pakistankakhudahafiz.com/2011/01/03/china%E2%80%99s-j-20-stealth-fighter-in-taxi-tests/>

Kopp, Carlo (2011). "The Strategic Impact of China's J-XX [J-20] Stealth Fighter" [14 de Janeiro de 2011]. Disponível em <http://www.ausairpower.net/APA-NOTAM-090111-1.html>.

Liu, Chen (2008). "Background on the Large Aircraft Policy", *Shanghai Economics*, Junho 2008.

Lu, Haoting (2007). "Airbus, Harbin plane parts maker form joint venture", *China Daily* [17 de Julho de 2007]. Disponível em http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2008-07/17/content_6854310.htm.



Luo, Ji (2011). "PLA key research subjects for next five years established", *PLA Daily* [7 de Abril de 2011]. Disponível em <http://english.chinamil.com/cn>

Perrett, Bradley (2010). "China's newly established Avic Aircraft intends to become the world's third force in making large airplanes" [26 de Fevereiro de 2011]. Disponível em http://www.aviationweek.com/aw/jsp_includes/articlePrint.jsp?storyID=news/AVIC040309.xml&headLine=Avic%20Aircraft%20Sees%20Itself%20In%20New%20Top%20Threee.

s.a. (2011a). "Chengdu J-20", [12 de Março de 2011]. Disponível em http://en.wikipedia.org/wiki/Chengdu_J-20.

s.a. (2011b). "China's J-20: future rival for air dominance?", [28 de Janeiro de 2011]. Disponível em <http://www.iiss.org/publications/strategic-comments/past-issues/volume-17-2011/february/chinas-j-20-future-rival-for-air-dominance/>.

s.a. (2011c). "Russia Unhappy with China's J16 Fighters". *Kanwa Asian Defense* [14 de Fevereiro de 2011]. Disponível em <http://www.kanwa.com/defr/>.

s.a. (2011d). "AVIC Aircraft and Nexcelle announce plans for nacelle joint venture in China". [23 de Fevereiro de 2011]. Disponível em <http://www.nexcelle.com/news-press-release/2008-2009/09-23-2009.asp>.

s.a. (2011e). "J-18 fighter: China's jump jet mystery" [24 de Abril de 2011]. Disponível em <http://www.peopleforum.cn/viewthread.php?tid=90113>. Wendell Minnick (2011). Is China Developing a VSTOL Fighter? [25 de Abril de 2011]. Disponível em <http://www.defensenews.com/story.php?i=6301965>.

Stokes, Mark (2009). *China's Evolving Conventional Strategic Strike Capability*. 2049 Institute, p. 10. [14 de Março de 2011]. Disponível em http://www.project2049.net/chinese_anti_ship_ballistic_missile_asbm.pdf.

Stratfor (2011a). "China: 227.3 billion invested in aviation by 2015" [25 de Fevereiro de 2011]. Disponível em <http://www.stratfor.com>.

Stratfor (2011b). "Brazil: Embraer to Sell 35 E190 Planes to Chinese Airlines" [12 de Abril de 2011]. Disponível em <http://www.stratfor.com>

Shukla, Ajai (2010). "India, Russia to Ink gen-5 fighter pact". *Business Standard* [acedido em 15 de Novembro de 2010]. Disponível em <http://www.business-standard.com/india/news/india-russia-to-ink-gen-5-fighter-pact/407746/>.

Sweetman, Bill (2011). "China's J-20 Stealth Fighter in Taxi Tests", [5 de Janeiro de 2011]. Disponível em http://www.aviationweek.com/aw/generic/story.jsp?id=news/awst/2011/01/03/AW_01_03_2011_p18-279564.xml&channel=defense.

Thompson, Loren (2011). "New Details on China's J-20 Fighter Provide More Nuanced View of Threat". [5 de Fevereiro de 2011]. Disponível em <http://www.lexingtoninstitute.org/new-details-on-china-j-20-fighter-provide-more-nuanced-view-of-threat.html>.

Tsai, Ming-Yen (2003). *From Adversaries to Partners? Chinese and Russian Military Cooperation after the Cold War*. Westport, Praeger.



Wang, Jun (2011). "Flying to New Heights", *Beijing Review* [acedido em 14 de Março de 2011]. Disponível em http://www.bjreview.com.cn/quotes/txt/2011-03/11/content_340944.htm

You, Ji (1999). *The Armed Forces of China*. London, I.B. Tauris.

O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL REFLEXÕES PARA UM TESTE DE RESISTÊNCIA AOS SEUS FUNDAMENTOS

Mateus Kowalski

email: mateus.kowalski@gmail.com

Doutorando em Política Internacional e Resolução de Conflitos na Universidade de Coimbra, Mestre em Direito Internacional e Licenciado em Direito. Autor de artigos e comunicações sobre Teoria do Direito Internacional, o sistema das Nações Unidas, direitos humanos e assuntos de segurança. Docente convidado na Universidade Autónoma de Lisboa, onde é investigador na área da justiça penal internacional (Observatório de Relações Exteriores), e na Universidade Aberta. Conselheiro jurídico no Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal, no domínio do Direito Internacional

Resumo

A constituição do TPI, em 2002, representa o expoente da evolução da justiça penal internacional. O Tribunal é referido como a instituição paradigmática da concepção universalista do Direito Internacional, que pretende uma ordem pública internacional reforçada e que se inscreve no quadro mais abrangente da construção liberal dominante que marca actualmente quer o Direito Internacional quer as Relações Internacionais. Contudo, as críticas que são apontadas ao universalismo, nomeadamente no que respeita à imposição global de instituições e padrões normativos liberais, têm também reflexo no TPI. Em particular, têm-lhe sido apontadas um conjunto de críticas essenciais, tais como a dependência face ao Conselho de Segurança, sugerindo ingerência política num órgão penal, ou o facto de até ao presente apenas terem sido submetidas ao Tribunal situações relativas a África, o que por sua vez induz a desconfiança sobre a sua selectividade. Estas são críticas que põe em causa os fundamentos do TPI.

Numa altura em que o Tribunal ainda não terminou nenhum julgamento e que, também por isso, ainda paira alguma expectativa e até cepticismo sobre o sucesso da sua missão, saber o que esperar do TPI no âmbito das suas funções de prevenção e retribuição penal e de construção da paz depende em grande medida da resistência dos seus alicerces teóricos. É argumentado que, apesar do discurso de sustentação aparentemente sólido radicado no universalismo, as respostas que esta teoria oferece não são plenamente satisfatórias devido, em grande medida, às insuficiências estruturais que a caracterizam. O artigo, que pretende apontar pistas de reflexão sobre o tema, afere, primeiro, sobre a competência do universalismo jurídico para sustentar o "seu" TPI face àquelas problemáticas. Em seguida, identifica elementos que possam ser explorados num enquadramento mais complexo, como o da teoria crítica, que possa contribuir para o desenvolvimento de um discurso que confira ao Tribunal uma maior sustentabilidade teórica.

Palavras-chave

Tribunal Penal Internacional; Direito Internacional; Universalismo; Teoria Crítica

Como citar este artigo

Kowalski, Mateus (2011). "O Tribunal Penal Internacional. Reflexões para um teste de resistência aos seus fundamentos". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 2, N.º 2, Outono 2011. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol2_n2_art6

Artigo recebido em Julho de 2011 e aceite para publicação em Outubro de 2011



O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL REFLEXÕES PARA UM TESTE DE RESISTÊNCIA AOS SEUS FUNDAMENTOS

Mateus Kowalski

1. Introdução

A implementação da ideia de que qualquer indivíduo onde quer que se encontre e independentemente do seu estatuto oficial pode ser responsabilizado por crimes de relevância para toda a humanidade é uma ruptura com o paradigma vestfaliano de que cabe a cada Estado julgar (ou não) os “seus”. Após a Guerra-fria foram criados diversos tribunais penais internacionais, designadamente os tribunais *ad hoc* para a ex-Jugoslávia e para o Ruanda, e um tribunal penal de carácter permanente, o Tribunal Penal Internacional (doravante “TPI”). O poder deixou de constituir um escudo de impunidade como anteriormente. Os líderes envolvidos em conflitos aprenderam a temer a justiça penal internacional como uma “espada de Dâmocles”. Por outro lado, a criação de jurisdições penais internacionais, nas suas diversas formas, passou a ser um método para a consolidação da paz em situações de pós-conflito enquanto mecanismo de justiça restaurativa.

A constituição do TPI, em 2002, representa o expoente da evolução da justiça penal internacional. O Tribunal é mesmo referido como a instituição paradigmática da concepção universalista do Direito Internacional, que pretende uma ordem pública internacional reforçada e que se inscreve no quadro mais abrangente da construção liberal dominante que marca actualmente quer o Direito Internacional quer as Relações Internacionais. Conforme referem Bogdandy e Dellavalle, «no contexto global, o progresso deste projecto de uma verdadeira ordem pública internacional e de um verdadeiro Direito Internacional assenta actualmente e em larga medida no destino do Direito Penal Internacional» (2008: 2). Contudo, as críticas que são apontadas ao universalismo, nomeadamente no que respeita à imposição global de instituições e padrões normativos liberais, têm também reflexo no TPI. Em particular, têm-lhe sido apontadas um conjunto de críticas essenciais, de que são exemplo representativo a dependência face ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, sugerindo ingerência política num órgão penal, ou o facto de até ao presente apenas terem sido submetidas ao Tribunal situações relativas a África, o que por sua vez induz a desconfiança sobre a sua selectividade. Estas são críticas que põe em causa os fundamentos do TPI no quadro do universalismo.

Numa altura em que o Tribunal ainda não terminou nenhum julgamento e que, também por isso, ainda paira alguma expectativa e até cepticismo sobre o sucesso da sua missão, saber o que esperar do TPI no âmbito das suas funções de prevenção e retribuição penal e de construção da paz depende em grande medida da resistência dos



seus alicerces teóricos. É argumento do presente estudo que, apesar do discurso de sustentação aparentemente sólido radicado na perspectiva universalista, as respostas que esta teoria oferece não são plenamente satisfatórias devido, em grande medida, às insuficiências estruturais que a caracterizam. Assim, sujeitar o TPI a um teste de resistência no que respeita aos seus fundamentos teóricos permite identificar os seus pontos de tensão e, simultaneamente, procurar outros campos teóricos que possam produzir um discurso que o acolha e sustente.

O presente estudo, que pretende apontar pistas de reflexão sobre a temática, aferirá, primeiro, a competência do discurso do universalismo jurídico para sustentar o “seu” TPI face àquelas problemáticas. Em seguida, procurará identificar elementos que possam ser explorados num enquadramento mais complexo, como o da teoria crítica, que assim lhe possa eventualmente conferir maior sustentabilidade teórica.

2. O Universalismo e o TPI

A teorização sobre a universalidade da ordem pública e, em especial, o debate actual em torno da sua constitucionalização, é, ao nível do Direito Internacional, um expoente da racionalidade moderna que caracteriza o pensamento liberal dominante. Por sua vez, a narrativa da paz liberal, em cuja agenda o TPI se inscreve, assume-se como uma concepção universalista de base racional (Richmond, 2008).

Ao contrário do que acontece com as concepções conservadoras do Direito Internacional, as correntes que se congregam no universalismo defendem que uma ordem pública internacional é possível e recomendável, quando não mesmo uma construção lógica induzida pela razão (Dellavalle, 2010). Estas correntes partilham uma concepção universal da ordem pública, dotada de um núcleo normativo fundamental que é comum aos actores internacionais e instituições para a acção colectiva em prol de objectivos universais. Para o universalismo, o Direito Internacional deve, pois, regular de forma abrangente a sociedade internacional nas várias dimensões da actuação humana que não se confinem à jurisdição do Estado e relativamente aos seus vários actores, designadamente o indivíduo. Para se atingir este objectivo é necessária a cooperação e integração parcial entre Estados (idealmente democráticos), num processo devidamente enquadrado por organizações internacionais.

Os ideais de Kant de um Direito cosmopolita e de uma república mundial fundada na razão conformam o ponto de partida do entendimento universalista da ordem pública, hoje dominante e com expressões marcantes na doutrina liberal vigente. O processo mental subjectivo próprio de cada indivíduo determinado pela razão passa a ser o elemento comum que fundamenta o universalismo.

A diluição do poder do Estado noutros níveis políticos para além dele, a exigência cada vez mais forte da globalização da democracia, do desenvolvimento e do respeito pelos direitos humanos, acorrentada à prática da “boa governação”, provocam novas pulsões constituintes, complementando e fazendo inflectir as ordens constitucionais nacionais. Surge, assim, a proposta do constitucionalismo global como forma apologética do universalismo de racionalidade objectiva. O constitucionalismo global é porventura a mais importante alteração estrutural dos últimos tempos no âmbito da teoria do Direito Internacional, tendo vindo a marcar de forma prevalecte o debate na disciplina (Machado, 2006). No fundo, a proposta do constitucionalismo global oferece uma



compensação normativa para os défices constitucionais estaduais induzidos pela globalização (Peters, 2009).

O TPI enquadra-se de forma evidente nesta concepção universalista de matriz liberal. O que se torna visível a dois níveis: por um lado, no exercício da justiça penal para além do Estado e, por outro, na valorização do indivíduo enquanto sujeito relevante das relações sociais internacionais.

No que respeita ao primeiro, a acção penal é um poder tradicionalmente característico do núcleo de soberania do Estado. O TPI significa uma ruptura com este postulado clássico: o poder penal passa a poder ser exercido também numa ordem que está além da esfera pública estadual. Este poder penal internacional não carece de uma autorização pelos Estados. O inquérito, o mandado de detenção ou o julgamento podem ser despoletados por uma decisão do Tribunal, podendo mesmo ser contrária à vontade dos Estados que tenham jurisdição primária sobre o caso. Assim é nas situações em que a jurisdição tenha sido estabelecida pelo Procurador ou pelo Conselho de Segurança, nos termos do artigo 13.º do Estatuto do TPI, o que pode mesmo implicar assumir a jurisdição face a Estados que não são Parte no Estatuto. O que se traduz no reforço da ordem pública internacional dotando-a de uma jurisdição de competência penal, à semelhança do que acontece nas ordens estaduais.

No que respeita ao segundo aspecto, será de realçar que o Tribunal desenvolve a sua acção centrado no indivíduo. Desde logo na medida em que prossegue, através da justiça, os objectivos da protecção e promoção dos direitos humanos e da restrição do recurso à força e minoração dos seus efeitos ao nível das populações civis. No quadro do TPI, estes são objectivos que traduzem uma preocupação com a dignidade universal da pessoa humana, uma preocupação atribuível à comunidade internacional e não tão-somente ao Estado. Mas a centralização no indivíduo tem também outras manifestações importantes, como seja a capacidade de intervenção dos indivíduos no processo penal internacional. Ora, nenhuma das partes no processo é um Estado: antes, são, por um lado o Procurador e, por outro, o réu¹. Depois, o inquérito pelo Procurador pode ter origem em comunicações de organizações não-governamentais, as quais contribuem, igualmente, na recolha da prova testemunhal e documental. Importa igualmente sublinhar que um funcionário internacional, o Procurador do TPI, pode por sua própria iniciativa abrir um inquérito². Finalmente, as vítimas são uma figura interventiva no processo, assumindo um papel semelhante ao que lhes é atribuído ao nível penal estadual.

3. Críticas ao TPI e a Resposta do Universalismo

Actualmente têm persistido algumas críticas duras ao TPI relativas aos seus fundamentos e que, de alguma forma, reflectem uma preocupação com a imposição de soluções ético-normativas "ocidentais" de matriz liberal. Elas são essencialmente de duas ordens: estatutária e factual. Tenham elas origem em razões próprias do seu estatuto jurídico ou em motivações políticas do quotidiano, é possível identificar na

¹ A designação dos casos que decorrem perante o TPI reflecte a ideia de um sistema acusatório internacional em que as partes são o Procurador e o réu. A título de exemplo, o primeiro caso do TPI tem a designação de *Prosecutor v. Thomas Lubanga Dilo*.

² Artigo 15.º do Estatuto do TPI.



perspectiva universalista uma argumentação que procura rebater aquelas críticas e sustentar o TPI através de um discurso de racionalidade objectiva.

3.1. A Dependência face ao Conselho de Segurança

A crítica de que a acção do Tribunal se encontra excessivamente dependente do Conselho de Segurança e que, portanto, é em larga medida determinada por critérios políticos e não por critérios jurídicos de atribuição de competência, é uma preocupação que remete para um aspecto estatutário. Efectivamente, o poder do Conselho de Segurança sobre a acção do TPI encontra-se previsto no Estatuto do Tribunal, nomeadamente nos seus artigos 13.º e 16.º.

O artigo 13.º, al. b) estabelece que o Conselho de Segurança pode submeter ao Procurador uma situação em que existam indícios de terem sido cometidos crimes graves de competência do TPI. Assim, das sete situações em apreciação³, duas foram submetidas por aquele órgão. Este poder conferido ao Conselho de Segurança tem merecido, desde os trabalhos preparatórios do Estatuto do TPI, várias objecções: desde a denúncia da perda de independência e credibilidade do Tribunal que tal significa, passando pela defesa de que o Conselho de Segurança não tem competência em matéria de justiça penal internacional nos termos da Carta das Nações Unidas ou até pela acusação de que tal cria uma situação de selectividade no estabelecimento da jurisdição (Yee, 1999).

Qualquer destas críticas tem subjacente que a submissão de casos ao TPI está sujeita a critérios de decisão política diferente dos critérios de admissibilidade próprios de um órgão jurisdicional como o TPI. A tudo isto acresce o facto de dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, três deles – a China, os Estados Unidos da América e a Rússia – não serem Parte no Estatuto do Tribunal. Uma vez que dispõem de direito de veto⁴, qualquer situação que ocorra no seu território ou que envolva nacionais seus nunca teria, certamente, qualquer possibilidade de ser submetida ao Tribunal. O que reforça a ideia de que o exercício da jurisdição do Tribunal pode ser selectivo, em função das dinâmicas próprias do Conselho de Segurança.

O poder do Conselho de Segurança previsto no artigo 16.º do Estatuto é, todavia, aquele que tem sido apontado como constituindo a ingerência política mais grave. Nos termos daquela disposição, o Conselho de Segurança pode decidir suspender um inquérito ou procedimento criminal em curso no TPI por um período de doze meses renovável. O Conselho de Segurança chegou mesmo a aprovar resoluções conferindo imunidade em abstracto a pessoas envolvidas em operações de paz ao serviço de um Estado que não seja Parte no Estatuto do TPI⁵. Pode mesmo ser argumentado que se trata de uma modificação do Estatuto de Roma pelo Conselho de Segurança (Jain, 2005). O que, por um lado, choca com o propósito de combate à impunidade pelos mais graves crimes internacionais e, por outro, demonstra todo o alcance da intervenção que o Conselho de Segurança está disposto a empreender. Várias organizações não-governamentais de defesa dos direitos humanos têm, aliás, apontado

³ Incluindo a situação relativa à Costa do Marfim cuja admissibilidade se encontra, ao tempo destes escritos, em apreciação pelo 2.º Juízo de Instrução.

⁴ Vide artigos 27.º, n.º 3 da Carta das Nações Unidas e 13.º, al. b) do Estatuto do TPI.

⁵ Vide, por exemplo as Resoluções S/RES/1422, de 12 de Julho de 2002, e S/RES/1487, de 12 de Junho de 2003.



a promiscuidade entre acção jurisdicional e lógica política como prejudicial para a justiça penal internacional (Bourdon, 2000). Poderia, antes, ter sido privilegiado um mecanismo de concertação e diálogo entre o Conselho de Segurança e o Tribunal (Bourdon, 2000).

No caso do crime de agressão, o papel do Conselho de Segurança vai ainda mais longe. A conferência de revisão do Estatuto do TPI, que decorreu em Kampala, em 2010, introduziu o crime de agressão – não definido inicialmente no Estatuto – estabelecendo que o exercício de jurisdição pelo Tribunal depende de uma prévia determinação pelo Conselho de Segurança de que houve um acto de agressão⁶.

A esta perspectiva crítica do papel do Conselho de Segurança face ao TPI está subjacente uma preocupação com o exercício de funções por um órgão executivo, centrado no círculo estrito dos seus membros permanentes e sem verdadeiros mecanismos de controlo político ou jurisdicional (Kowalski, 2010). Preocupação para a qual o próprio discurso do universalismo não fornece resposta.

Todavia, uma análise da problemática pela perspectiva do universalismo produz argumentos que relegam aquelas críticas para um plano secundário e que salientam, ao invés, a evolução na conformação da ordem pública internacional. Assim, no que se refere à capacidade do Conselho de Segurança em submeter uma situação ao Tribunal ela representa, desde logo, a possibilidade do TPI julgar crimes relacionados com Estados que não são Parte no Estatuto e sobre os quais não poderia de outra forma exercer a sua jurisdição. Mais do que tudo, a intervenção do Conselho de Segurança prevista no artigo 13.º, al. b) é um mecanismo que permite contornar a vontade dos Estados e, assim, alargar a jurisdição do Tribunal. Uma vez que são Parte no Estatuto apenas 116 Estados, o mecanismo de submissão pelo Conselho de Segurança assegura, potencialmente, que o Tribunal possa julgar crimes cometidos em qualquer local por qualquer pessoa. Por outro lado, o Conselho de Segurança tem, efectivamente, capacidade para assuntos de ordem penal, como aliás argumentou o Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia no caso *Tadić*⁷. Um outro argumento em favor desta opção é de que assim o Conselho de Segurança deixaria de constituir tribunais penais *ad hoc*, como aconteceu nos casos da ex-Jugoslávia e do Ruanda (Cassese, 2008).

No que respeita ao mais polémico poder de suspensão do inquérito ou procedimento criminal em curso, a narrativa do universalismo argumentará que este foi um mecanismo de compromisso negocial necessário: haveria que existir um equilíbrio entre a acção do Tribunal e a responsabilidade principal do Conselho de Segurança na manutenção da paz e segurança internacionais. Aliás, analisados os trabalhos preparatórios, o artigo 16.º retira poder ao Conselho de Segurança face ao estabelecido no projecto de Estatuto elaborado pela Comissão de Direito Internacional que serviu de base para as negociações⁸. O então artigo 23.º, n.º 3 daquele projecto estabelecia que o TPI não poderia iniciar qualquer procedimento relativamente a uma situação que estivesse em apreciação no Conselho de Segurança ao abrigo da capítulo VII da Carta,

⁶ Vide UN Depository Notification C.N.651.2010.TREATIES-8, 29 November 2010. O Tribunal poderá exercer a sua jurisdição se o Conselho de Segurança não se pronunciar num prazo de seis meses após a notificação pelo Procurador da sua intenção em abrir um inquérito relativo a um acto de agressão.

⁷ *Prosecutor v. Duško Tadić*, ICTY – Appeals Chamber, Decision on the Defense Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2 October 1995.

⁸ Vide International Law Commission (1997). *Yearbook of the International Law Commission: 1994, II(2)*. New York: United Nations.



a menos que este decidisse em contrário. Após intensas negociações, no que ficou conhecido como o “compromisso de Singapura”, foi invertida a forma de intervenção do Conselho de Segurança, passando este a agir apenas quando pretenda suspender o procedimento.

Por outro lado, ainda, é um facto que até ao momento o Conselho de Segurança nunca usou o poder de suspender um inquérito ou procedimento criminal em curso. Alguns Estados Africanos têm até exercido grande pressão para que o Conselho de Segurança exerça o poder que lhe é conferido pelo artigo 16.º do Estatuto do TPI, nomeadamente face à situação do Sudão (Darfur) em que Omar Al Bashir, Presidente do Sudão, se encontra acusado de genocídio, de crimes contra a humanidade e de crimes de guerra. O que demonstraria a responsabilidade e a cautela com que o Conselho de Segurança encara este seu poder.

Assim, para esta concepção, lidas aquelas disposições no contexto mais abrangente do exercício da acção penal internacional, a intervenção do Conselho de Segurança resulta de um consenso necessário para a edificação do TPI, significando um mal relativo, quando não mesmo um benefício. Seguindo esta linha de raciocínio, e apesar da abundante literatura que refere argumentos como a vulnerabilidade de nacionais dos Estados Unidos da América ou até a inexistência de julgamento por júri como causa para aquele Estado não ser Parte no Estatuto, Schabas defende que o *busilis* estará antes na excessiva independência do TPI face ao Conselho de Segurança (2004).

3.2. A Selectividade no exercício da Jurisdição

Uma outra crítica forte que se tem feito ouvir essencialmente ao nível político-diplomático e que tem gerado alguma hostilidade por Estados Africanos relativamente ao TPI respeita a um aspecto factual: até ao presente apenas foram submetidas ao TPI situações relativas a África. Tal denotaria selectividade na acção do Tribunal.

Todas as sete situações referidas ao TPI dizem respeito apenas a Estados Africanos: ao Uganda, à República Democrática do Congo, à República Centro Africana, ao Sudão (Darfur), ao Quénia, à Líbia e à Costa do Marfim. Esta constatação, factual e indesmentível, tem fomentado a acusação de que o TPI não é imparcial no estabelecimento da sua jurisdição, acompanhada de denúncias, pelo menos implícitas, de neo-colonialismo.

Estas acusações têm congregado o protesto de vários Estados de África, mais ou menos unidos numa posição comum, que se tem manifestado essencialmente através da União Africana. Na sequência da emissão do mandado de detenção pelo TPI contra Omar Al Bashir tem-se assistido a uma reacção dura contra a tentativa do Tribunal em julgar líderes Africanos, designadamente de Estados que não são Parte no Estatuto do TPI. Na 15.ª Cimeira da União Africana, os seus Estados Membros reiteraram que não cooperariam com o Tribunal na detenção e entrega de Omar Al Bashir. Por outro lado, recusaram um estreitamento da cooperação com o TPI ao rejeitarem a abertura de um gabinete de ligação em Adis Abeba⁹. As viagens do Presidente do Sudão a Estados terceiros que são Parte no Estatuto do Tribunal têm igualmente gerado alguma tensão. Na polémica viagem de Omar Al Bashir ao Chade e ao Quénia, o TPI exigiu que aqueles

⁹ Vide “15th AU Summit – Press Release 104: ‘Decisions on the 15th AU Summit’”, 29 July 2010.



Estados cumprissem o mandado de detenção e entregassem o Presidente do Sudão ao Tribunal. A União Africana reagiu de forma grave contrapondo com decisões tomadas por aquela organização e argumentando que ela melhor conhece a realidade da região¹⁰, assumindo assim uma atitude de rejeição face a uma ingerência neo-colonialista. Mais recentemente, a emissão de um mandado de detenção pelo TPI contra o líder Líbio Muammar Gaddafi levou a União Africana a pedir aos seus Estados Membros que ignorassem aquele mandado. Como que sintetizando as preocupações de vários Estados Africanos, o Presidente da Comissão da União Africana, Jean Ping, referiu que o TPI é discriminatório porque apenas se ocupa de crimes cometidos em África, ignorando os cometidos pelas “potências ocidentais” no Iraque, Afeganistão e Paquistão¹¹.

Neste sentido, a União Africana tem repetidamente tentado que o Conselho de Segurança das Nações Unidas suspenda o procedimento que corre no TPI contra Omar Al Bashir¹², por via do expediente previsto no artigo 16.º do Estatuto do TPI. Uma vez que o Conselho de Segurança não se tem mostrado aberto a suspender o procedimento, a União Africana chegou a propor uma emenda ao artigo 16.º no sentido de, quando o Conselho de Segurança não queira agir, permitir a transferência daquela competência para a Assembleia Geral das Nações Unidas¹³ onde a suspensão de um processo gozaria de condições mais favoráveis para ser aprovada.

As motivações para estas críticas são essencialmente políticas. A elas o discurso radicado no universalismo responde com critérios de estrita observância do Estatuto do TPI no qual são Parte trinta e dois Estados Africanos, fazendo deste o grupo mais representado.

Assim, e desde logo, assinala que a complementaridade é um princípio que informa o exercício da jurisdição pelo TPI. Significa, nos termos do artigo 1.º do Estatuto, que o TPI é complementar das jurisdições penais nacionais, exercendo a sua jurisdição apenas quando aquelas não queiram ou não tenham capacidade genuína para julgar. O não ter capacidade para julgar, que pode determinar a intervenção complementar do TPI, inclui os casos em que os suspeitos hajam sido abrangidos por uma amnistia (Cassese, 2008). Esta posição subsidiária face às jurisdições nacionais pretende igualmente incentivar os Estados a iniciar procedimentos criminais quando estejam em causa crimes de extrema gravidade (Kleffner, 2008). Este princípio de complementaridade contrapõe-se à primazia de que gozam os tribunais *ad hoc* para a ex-Jugoslávia e para o Ruanda face às respectivas jurisdições penais nacionais.

Logo, se o Tribunal iniciou procedimentos criminais no âmbito daquelas situações em Estados Africanos fê-lo porque ou foram os próprios Estados a referir a situação – o que acontece na maioria das situações¹⁴ – ou porque existiam indícios fortes da prática de crimes graves de relevância para toda a comunidade internacional e os Estados com jurisdição primacial não quiseram ou não puderam genuinamente julgar. O facto de o Tribunal se encontrar a apreciar situações referentes a Estados que não são Parte no

¹⁰ Vide “AU Press Release 118/2010”, 29 August 2010.

¹¹ Vide Associated Press “African Union calls on Member States to Disregard ICC Arrest Warrant Against Libya’s Gadhafi”, 2 July 2011.

¹² Vide “AU Press Release 118/2010”, 29 August 2010.

¹³ Vide “Report on the Ministerial Meeting on the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC)”, AU Executive Council Document EX.CL/568 (XVI), 29 January 2010.

¹⁴ São os casos do Uganda, da República Democrática do Congo, da República Centro Africana ou da Costa do Marfim.



Estatuto – como por exemplo o Sudão ou Líbia – não pode merecer crítica, na medida em que tal possibilidade resulta do próprio Estatuto com o intuito de evitar situações de impunidade.

Posto isto, a acusação de selectividade apenas faria agora sentido se se argumentasse que outras situações noutras partes do globo deveriam também ser submetidas ao Tribunal. Neste caso já não estaria em causa a justeza dos casos em apreciação relativos a situações em África mas antes a injustiça de outras situações permanecerem impunes. Ademais, a verdade é que foram ou estão ainda a ser examinadas outras situações pelo Tribunal, em concreto pelo Gabinete do Procurador, incluindo relativas a outras regiões para além de África, designadamente sobre factos ocorridos no Afeganistão, na Colômbia, na Geórgia, na Guiné, no Iraque, na Palestina, na Venezuela, na Nigéria, nas Honduras ou na República da Coreia. O exame preliminar obedece a critérios gerais e abstractos estabelecidos pelo Procurador com base no Estatuto do Tribunal¹⁵, o que impede formalmente qualquer selectividade ou discriminação na decisão de iniciar ou não procedimentos criminais numa determinada situação.

4. As Insuficiências do Universalismo: Haverá Alternativa?

Os dois grupos de críticas a que se aludiu merecem da narrativa do universalismo uma resposta aparentemente segura e convincente, formulada em torno de argumentos lógico-dedutivos e que pretende a sustentabilidade do Tribunal enquanto elemento estruturante da ordem pública internacional. Contudo, se se fizer deslocar o foco da crítica para a construção universalista em si, será o quadro teórico da ordem pública internacional em que se faz situar o Tribunal que estará então a ser posto em causa. O TPI poderá ver-se desprovido de sustentabilidade teórica e encontrar-se em risco de desagregação ou pelo menos em risco de vir a ser relegado para um plano secundário no sistema internacional quando o seu estado de graça terminar.

As críticas, insuficiências e necessidades não cumpridas da teoria universalista, e em especial no campo do constitucionalismo global, levam à necessidade de sondar novos caminhos para o Direito Internacional, enquanto ciência jurídica. A abordagem pós-positivista, nomeadamente a radicada na teoria crítica, já mais desenvolvida noutras ciências sociais, incluindo nas Relações Internacionais, pode oferecer um caminho para repensar o Direito Internacional. Em particular no que respeita ao TPI, importará identificar alguns elementos fundamentais do Tribunal que permitam uma sua leitura e sustentação além das insuficiências do universalismo.

4.1. As Insuficiências do Universalismo

Desenhar a ordem pública internacional sob a régua e o esquadro do universalismo, e em especial do constitucionalismo global, observando o estadual, é um processo que se arrisca a redundar numa promessa falhada para o Direito Internacional e para o sistema social internacional que procura regular, até porque não é possível estabelecer um paralelo entre as preocupações e os mecanismos de resposta de um e de outro (Uruena, 2009). Na ilustração de Koskeniemi, o constitucionalismo global é lido intuitivamente à imagem do constitucionalismo interno: «tratados multilaterais como

¹⁵ Vide "Draft Policy Paper on Preliminary Examinations", 4 October 2010, www.icc-cpi.int.



legislação; tribunais internacionais como o poder jurisdicional independente; o Conselho de Segurança como a polícia» (2005a: 117).

A sedução do projecto do constitucionalismo global deve ser refreada por um exercício crítico atento. Desde logo, porque no actual quadro das relações sociais internacionais o projecto se arrisca a potenciar a dinâmica de lógicas de poder, que já influenciam os mecanismos mais ou menos institucionalizados, mais ou menos informais, das relações sociais internacionais. Por isso, Zolo alerta para os perigos do constitucionalismo global centrado na Carta das Nações Unidas que pode redundar numa excessiva concentração de poderes tornando «a protecção internacional de direitos e a prossecução da paz ainda mais precárias» (1997: 121). Apesar da dominância do liberalismo, desafectado é certo de relações de poder simplificadas, a verdade é que as relações sociais internacionais ainda são dominadas por uma lógica estatocêntrica, que procura influenciar a governação global em função de interesses próprios, formando um “bloco hegemónico”.

O poder estruturante do liberalismo tem correspondência no Direito Internacional actual (Koskeniemi, 2005b). A teoria do Direito Internacional tem, aliás, assumido o Direito (ou a norma) e o poder (ou realidade política) como os dois eixos de referência. Esta, assim assumida, dupla dimensão do Direito Internacional transformou-o num imediato instrumento dos Estados e, cada vez mais, como um factor essencial de conformação da sociedade internacional. Daí decorre uma preocupação em assegurar um equilíbrio entre Direito e poder, entre legitimação e resistência (Krisch, 2005): por um lado, assegurar um distanciamento entre o Direito e a realidade política que evite a apologia política e a liberdade absoluta do Estado; por outro, a aproximação do Direito à realidade política que evite a utopia de soluções sem correspondência social (Koskeniemi, 2005b).

A agenda e manifestações liberais estão claramente ainda infiltradas, embora mais subliminarmente – devido à estrutura internacional ser mais complexa – por lógicas de poder. No quadro da concepção universalista, o liberalismo oferece uma capa teórica que confere uma racionalidade científica que legitima a prossecução dos interesses individuais pelos Estados com maior capacidade para o fazer – leia-se, com maior poder. A lógica de “solução de problemas” característica do liberalismo e hoje predominante na teoria e na prática do Direito Internacional pode servir uma estratégia de dominação. Assim, actuando como se as estruturas reflectissem efectivamente uma determinada colectânea de ideias verdadeira e única, resolvem-se os problemas que afectam o funcionamento das normas, processos e instituições, e consideram-se inamovíveis as estruturas. De um tal processo resulta a estabilização dessas normas, processos e instituições, bem como a cristalização das estruturas, que porventura estão na raiz do problema, sem procurar uma alternativa. O poder e a verdade alimentam-se, assim, mutuamente (Foucault, 1980).

Contudo este entendimento metodológico, e de certa maneira ideológico, radica numa premissa incorrecta: a de que a realidade política e social é imutável (Cox, 1981). A crítica a este modo liberal propicia, como refere Cox, «um guia de acção estratégica para provocar uma ordem alternativa» (1981: 130).



4.2. O Pós-Positivismo no Direito Internacional

Para algumas concepções pós-positivistas, o universalismo é possível, e eventualmente desejável. Mas afasta-se, do ponto de vista epistemológico, da ideia de uma racionalidade universal que permita a objectivação universal da realidade. A teoria crítica põe em causa a possibilidade central do conhecimento objectivo, que as sociedades e os indivíduos são parte de uma ordem natural ou que o conhecimento apenas pode ser adquirido através da experiência (Hollis, 1996). Proclama, pois, que o objecto de percepção (a realidade empírica), seja no âmbito das relações jurídicas, sociais, políticas, económicas ou culturais, é indissociável da sua percepção pelo sujeito que a procura apreender, analisar e explicar.

A teoria crítica, verificando as insuficiências de ideias de partida de verdade única, bem como da ontologia e epistemologia universalista ortodoxa, pretende superá-las com recurso ao conceito central de emancipação. O discurso ético leva a uma maior liberdade e emancipação, desprendido da camisa-de-forças vestfaliana, que nunca permite ver verdadeiramente para além do Estado. A alternativa pós-positivista da teoria crítica tem, assim, capacidade de resistir ao universalismo de base racional enquanto forma de hegemonia ao lhe conferir uma maior representatividade (Hoffman, 1988). O conhecimento, o discurso, a igualdade de oportunidades ou a justiça são elementos éticos que servem de blindagem contra a hegemonia.

O pensamento pós-positivista estimula uma leitura multidisciplinar das relações sociais internacionais, em especial ao nível das Relações Internacionais e do Direito Internacional. O impulso da teoria crítica aplicada à Ciência Política, em particular às Relações Internacionais, vem beber a outras ciências sociais onde a teoria social crítica se encontra mais desenvolvida e mais presente no pensamento específico (George, 1994). Esta é porventura, um dos mais importantes desenvolvimentos na teoria contemporânea das Relações Internacionais (Richmond, 2008): o abandono da apologia do eterno presente e a procura de uma maior riqueza teórica (Pureza, 1999).

Ao nível do Direito Internacional o processo de crítica, subjacente à abordagem pós-positivista, tomou duas grandes linhas distintas: por um lado, a que advoga uma redefinição teórica, sem cortar totalmente com o sistema existente – corrente influenciada pela Escola de Frankfurt¹⁶; por outro lado, a que professa uma ruptura total com a modernidade onde seria impossível aproveitar qualquer base para a nova teorização necessária¹⁷. Sem pretender desenvolver este aspecto, que aqui não encontra lugar, importa, em todo o caso, desmistificar a ideia de que a teoria crítica implique necessariamente a condenação do Direito Internacional (Carty, 1991) e que, assim, a desconstrução signifique destruição.

Uma leitura pós-positivista permite afirmar que o Direito Internacional pode ser diferente daquele que é construído pela teoria e pela prática ortodoxa do liberalismo, e certamente do realismo. Daqui pode brotar uma nova concepção do Direito

¹⁶ Vide entre outros: Habermas, Jürgen (1984). *The Theory of Communicative Action*, vol. 1: *Reason and the Rationalization of Society*. Boston: Beacon Press; Habermas, Jürgen (1987). *The Theory of Communicative Action*, vol. 2: *Lifeworld and System – a Critique of Functionalist Reason*. Boston: Beacon Press; Habermas, Jürgen (2008). «A Political Constitution for the Pluralist World Society?». In Jürgen Habermas (ed.), *Between Naturalism and Religion*. Cambridge: Polity Press, 312-352.

¹⁷ Vide entre outros: Koskeniemi, Martti (2005). *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*. Cambridge: Cambridge University Press; Kennedy, David (2004). «Speaking Law to Power: International Law and Foreign Policy Closing Remarks». *Wisconsin International Law Journal*. 23(1), 173-181.



Internacional assente num paradigma pós-positivista: acentuar no Direito Internacional a dimensão teórica crítica e assim constituir um verdadeiro sistema ético-normativo e um discurso autorizado legitimador e conformador de uma sociedade internacional menos oligárquica e mais igual (Pureza, 1998).

A ontologia deste Direito Internacional não é apenas a realidade objectiva ou “empírica”, mas também a sua representação subjectiva, de base normativa e intencionalidade transformadora, em que o quotidiano e a empatia são conceitos operacionais. Um Direito Internacional que pretende ser factor de transformação não pode simplesmente romper com a realidade política e dela fazer tábua rasa. Precisa primeiro de a compreender, para depois a desconstruir e então ensaiar uma crítica no sentido da construção de um sistema alternativo. Por isso, embora haja uma ruptura com os postulados teóricos das concepções ortodoxas do Direito Internacional, a crítica não pode contudo alhear-se da realidade objectiva (as normas, os factos, as instituições, os processos) sobre a qual pretende actuar.

4.3. Elementos para uma Leitura do TPI num Quadro Pós-Positivista

O pensamento pós-positivista, em especial no quadro da teoria crítica, pode levar a uma desconstrução desagregadora das organizações internacionais actuais, especialmente se lida por concepções de ruptura do pós-modernismo: Koskeniemi defende como alternativa à ordem internacional actual o desenvolvimento do Direito Internacional através do *empowerment* de grupos independentes fora das organizações internacionais (2004); Kennedy, por sua vez, defende que o TPI foi “uma má ideia” (Moore, 2005). Sem pretender no presente estudo encetar um diálogo sobre o pós-modernismo, dir-se-á, contudo que existem alguns elementos do Tribunal que merecem alguma reflexão sobre se não podem ser aceites e trabalhados segundo uma abordagem pós-positivista, em especial no âmbito da teoria crítica.

Os dois grupos de críticas a que se aludiu anteriormente, hoje muito audíveis, poderiam, e em certa medida são, também alimentados pelo discurso da teoria crítica. Contudo, existem elementos que caracterizam de forma fundamental o TPI e que podem servir de ponto de partida para informar uma construção pós-positivista que acolha o Tribunal num discurso de emancipação e transformação ancorado em ideais radicados na dignidade da pessoa humana. A figura do Procurador e o papel da sociedade civil são exemplos de tais elementos, a que aqui apenas se pretende aludir enquanto proposta para reflexões posteriores.

O Procurador, ou melhor, o Gabinete do Procurador¹⁸, é responsável por receber informações sobre crimes da competência do Tribunal a fim de as examinar e para conduzir investigações e exercer a acção penal junto do Tribunal. O Procurador goza de autonomia em relação ao Tribunal e de independência na determinação de iniciar um inquérito, de investigar e de acusar indivíduos pela prática dos crimes sob jurisdição do TPI, sempre sujeito, naturalmente, a posterior apreciação pelo juízo competente. No que respeita a crimes cometidos no território ou por um nacional de um Estado que é Parte no Estatuto, o Procurador exerce aqueles poderes *motu proprio*. Esta é, aliás, considerada uma das conquistas importantes para as organizações não-governamentais de defesa dos direitos humanos e para as vítimas (Bourdon, 2000).

¹⁸ Nos termos do artigo 42.º do Estatuto do TPI, o Procurador preside ao órgão “Gabinete do Procurador”.



A figura do Procurador do TPI não encontra paralelo no sistema internacional. Trata-se de um funcionário internacional que exerce uma competência penal, de forma independente, podendo investigar, acusar e ordenar a detenção de indivíduos de qualquer nacionalidade, independentemente do seu cargo oficial e até da vontade concreta dos Estados. O estatuto do Procurador e as suas competências constituem um elemento de ruptura com a ordem vestfaliana. Por outro lado, o exercício autónomo das suas competências contribui para o desenvolvimento do sistema social internacional por via de postulados ético-normativos centrados na dignidade da pessoa humana.

Por seu turno, organizações e indivíduos da sociedade civil têm deixado uma marca decisiva no Tribunal, essencialmente relativamente a três aspectos: a constituição do TPI, a colaboração na investigação e recolha de provas, e ainda na promoção do papel do Tribunal e do objectivo de universalidade do seu Estatuto. Os dois primeiros aspectos merecem uma especial referência.

O contributo da sociedade civil na criação do Tribunal e mesmo na elaboração do seu Estatuto constitui um marco na formação do Direito Internacional e na constituição de organizações internacionais (Glasius, 2006). É significativo que na conferência diplomática que adoptou, em Roma, a 17 de Julho de 1998, o Estatuto do TPI estivessem acreditadas duzentas e trinta e sete organizações não-governamentais provenientes de todo o mundo¹⁹. Aquelas organizações tiveram mesmo influência directa na redacção de algumas das disposições do Estatuto através de uma actuação comunicativa nos trabalhos (Struett, 2008).

A intervenção de organizações não-governamentais na comunicação de informações sobre crimes de jurisdição do TPI²⁰ e na investigação de casos é um outro aspecto que mostra a relevância da sociedade civil no funcionamento do Tribunal. As organizações não-governamentais sempre tiveram um contacto muito próximo e imediato com violações graves de direitos humanos, documentando-as e denunciando-as. O contacto privilegiado com vítimas e testemunhas tem sido de grande importância na sua protecção e na recolha de prova. O seu contributo para a denúncia e para a investigação de alguns casos pode, pois, ser decisivo (HRF, 2004). De referir que a atribuição expressa pelo artigo 15.º, n.º 2 do Estatuto de um papel às organizações não-governamentais constitui um marco na institucionalização internacional da sociedade civil. É igualmente significativo que aquelas informações sejam tratadas pelo Gabinete do Procurador ao qual compete, pelo menos numa primeira fase, qualificar a sua relevância no contexto de um inquérito ou de um procedimento criminal.

A estes dois elementos de reflexão se poderia acrescentar um outro que respeita ao conteúdo do princípio da complementaridade de jurisdição do TPI. Trata-se de desenvolver a aplicação deste princípio no sentido de procurar formas locais, incluindo formas tradicionais quando existam, de realização da justiça. Existe, aliás, uma tendência recente para a matização do diálogo entre paz *versus* justiça no quadro do Tribunal e o consequente enfoque na procura de novas formas de justiça de proximidade (Ambos et al., 2009) complementares ao TPI.

¹⁹ Vide UN Document A/CONF.183/INF/3, 5 J'üne 1998.

²⁰ Até Maio de 2011 o Gabinete do Procurador havia recebido cerca de 4898 comunicações com algum tipo de conexão com a jurisdição do Tribunal. Fonte: TPI – www.icc-cpi.int.



5. Conclusão

A criação do TPI deve ser perspectivada não apenas como uma inovação mas, acima de tudo, como uma conquista civilizacional em prol da defesa da dignidade da pessoa humana e da promoção da paz. O longo caminho percorrido tem contribuído também para uma mudança de paradigma do Direito Internacional e das Relações Internacionais cujo foco se vai afastando dos Estados e se vai recentrando no indivíduo. Todavia, este é um longo caminho que se está ainda a percorrer.

Ao fim de quase dez anos de funcionamento do Tribunal, os resultados – leia-se, sem rodeios, condenações – são ainda inexistentes, contribuindo para o avolumar das críticas e para alimentar um discurso de cepticismo até há algum tempo esmagados pelo entusiasmo quase desmedido que rodeava o Tribunal, quer ao nível académico quer ao nível político-diplomático ou ainda da sociedade civil. As críticas estruturais que lhe são apontadas, designadamente relativas à sua dependência face a um órgão oligárquico do realismo e que representa uma ordem caduca – o Conselho de Segurança – e sobre a sua actuação selectiva tendo, até hoje, como alvo único os Estados Africanos, corroem os seus fundamentos. A acusação que está subjacente a estas críticas é a da imposição global de padrões ético-normativos de matriz liberal. Mesmo se a crítica de selectividade seja inspirada até mais numa lógica particularista estatocêntrica do que segundo uma perspectiva universalista, a verdade é que é a ordem pública internacional conforme perspectivada pelo universalismo que é posta em causa. As respostas do universalismo são eficazes, mas passam nos testes de resistência apenas na estrita medida da insuficiência do próprio universalismo.

O TPI vive ainda o seu estado de graça. Contudo, o risco de marginalização tem vindo a aumentar. A conferência de revisão de Kampala de 2010 foi um aviso: o sol ainda não se tinha posto no Lago Vitória no último dia da conferência e já existiam divergências quanto à aplicação do que havia sido aprovado. Aliás, até hoje nenhum Estado se vinculou às emendas então adoptadas, incluindo a relativa à tipificação do crime de agressão.

A reflexão sobre os ideais que sustentam o TPI deve ser permanente de modo a criar um discurso de legitimação ética que lhe confira efectiva capacidade de resistência e de transformação. Mas para que haja legitimação, é preciso antes de tudo que aconteça a crítica, a desconstrução e a desocultação. Por isso também, a esperança no TPI possa estar ligada à esperança na reflexão crítica e na vontade de todos os actores internacionais nela participarem.

As considerações apresentadas no presente estudo são propostas que pretendem contribuir para uma reflexão sobre a sustentabilidade teórica do TPI no actual quadro universalista de matriz liberal. Na sequência, aceitar que o TPI possa ser em determinada medida desenvolvido segundo uma perspectiva pós-positivista, e não simplesmente marginalizado, é importante não apenas para o próprio Tribunal como também para o desenvolvimento de uma teoria do Direito Internacional que – em conjunto com as Relações Internacionais – receba o impacto das insuficiências do universalismo jurídico de matriz liberal e seja capaz de oferecer uma alternativa viável, emancipadora e transformadora. Determinar se tal é verdadeiramente possível poderá passar por uma análise contextualizada a partir dos elementos de reflexão propostos.



Bibliografia

Ambos, Kai et al. (eds.) (2009). *Building a Future on Peace and Justice: Studies on Transitional Justice, Conflict Resolution and Development – the Nuremberg Declaration on Peace and Justice*. Berlin: Springer.

Bogdandy, Armin; Dellavalle, Sergio (2008). "Universalism and Particularism as Paradigms of International Law". In *IILJ Working Paper 2008/3* [Em linha]. [Consult. em 2 de Junho de 2011]. Disponível em www.iilj.org/publications/documents/2008-3.Bogdandy-Dellavalle.pdf.

Bourdon, William (2000). *La Cour Pénale Internationale: Le Statut de Rome*. Paris: Éditions du Seuil.

Carty, Anthony (1991). "Critical International Law: Recent Trends in the Theory of International Law". *European Journal of International Law*. 2(1): 1-27.

Cassese, Antonio (2008). *International Criminal Law*. Oxford: Oxford University Press.

Cox, Robert (1981). "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory". *Millennium – Journal of International Affairs*. 10(2): 126-155.

Dellavalle, Sergio (2010). "Beyond Particularism: Remarks on Some Recent Approaches to the Idea of a Universal Political and Legal Order". *European Journal of International Law*. 21(3): 765-788.

Foucault, Michel (1980). *Power / Knowledge: Selected Interviews and other Writings, 1972-1977*. Brighton: The Harvester Press.

George, Jim (1994). *Discourses of Global Politics*. Boulder: Lynne Rienner.

Gladius, Marlies (2006). *The International Criminal Court: A Global Civil Society Achievement*. Oxon: Routledge.

Hoffman, Mark (1988). "Conversations on Critical Theory". *Millennium – Journal of International Studies*. 17(1): 91-95.

Hollis, Martin (1996). "The Last Post". In Steve Smith et al. (ed.), *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 301-308.

HRF: Human Rights First (2004). "The Role of Human Rights NGOs in Relation to ICC Investigations". In Human Rights First [Em linha]. [Consult. em 4 de Junho de 2011]. Disponível em [www.amicc.org/docs/Human%20Rights%20First%20NGO Role Discussion Paper.pdf](http://www.amicc.org/docs/Human%20Rights%20First%20NGO%20Role%20Discussion%20Paper.pdf).

Jain, Neha (2005). "A Separate Law for Peacekeepers: The Clash Between the Security Council and the International Criminal Court". *European Journal of International Law*. 16(2): 239-254.

Kleffner, Jann (2008). *Complementarity in the Rome Statute and National Criminal Jurisdictions*. Oxford: Oxford University Press.

Koskeniemi, Martti (2004). "Global Governance and Public International Law". *Kritische Justiz*. 37: 241-254.

Koskeniemi, Martti (2005a). "International Law in Europe: Between Tradition and Renewal". *European Journal of International Law*. 16(1): 113-124.



Koskenniemi, Martti (2005b). *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kowalski, Mateus (2010). "O Conselho de Segurança das Nações Unidas: o Grande Leviatã?". *Negócios Estrangeiros*. 18: 159-184.

Krisch, Nico (2005). "International Law in Times of Hegemony: Unequal Power and the Shaping of the International Legal Order". *European Journal of International Law*. 16(3): 369-408.

Machado, Jónatas (2006). *Direito Internacional: Do Paradigma Clássico ao Pós-11 de Setembro*. Coimbra: Coimbra Editora.

Moore, Iván (2005). "Entrevista a David Kennedy: La Corte Penal Internacional Fue Una Mala Idea". *Themis – Revista de Derecho*. 50: 329-335.

Peters, Anne (2009). "The Merits of Global Constitutionalism". *Indiana Journal of Global Legal Studies*. 16(2): 397-411.

Pureza, José Manuel (1998). "O Lugar do Direito num Horizonte Pós-Positivista". *Política Internacional*. 2(18): 79-91.

Pureza, José Manuel (1999). "O Príncipe e o Pobre: o Estudo das Relações Internacionais entre a Tradição e a Reinvenção". *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 52/53: 363-376.

Richmond, Oliver (2008). *Peace in International Relations*. Oxon: Routledge.

Schabas, William (2004). "United States Hostility to the International Criminal Court: It's All about the Security Council". *European Journal of International Law*. 15(4): 701-720.

Struett, Michael (2008). *The Politics of Constructing the International Criminal Court: NGOs, Discourse and Agency*. New York: Palgrave Macmillan.

Uruena, Rene (2009). "Espejismos Constitucionales: La Promessa Incumplida del Constitucionalismo Global". *Revista de Derecho Publico*. 24: 3-23.

Yee, Lionel (1999). "The International Criminal Court and the Security Council: Articles 13(b) and 16". In Roy Lee (ed.), *The International Criminal Court: The Making of the Rome Statute*. The Hague: Kluwer Law International, 143-152.

Zolo, Danilo (1997). *Cosmopolis: Prospects for World Government*. Cambridge: Polity Press.

Notas e Reflexões

BRICS: BRASIL, POTÊNCIA EMERGENTE

Nancy Elena Ferreira Gomes

email: ngomes@ual.pt

Doutoranda em Relações Internacionais na Universidade Nova de Lisboa, com Bolsa da Fundação Calouste Gulbenkian. Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Técnica de Lisboa. Licenciada em Estudos Internacionais pela Universidade Central de Venezuela. Professora Auxiliar no Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa, desde 1995. Investigadora integrada do OBSERVARE. Desempenhou funções de Consultoria e Gestão de bolsas na Fundação Gulbenkian entre 2001 e 2007.

Com mais de 150 participantes da Europa e América Latina, realizou-se nos dias 7 e 8 de Abril de 2011, o **Simpósio Internacional "Os BRICs: Brasil, potência emergente"**. O evento teve lugar no Centro de Estudos Brasileiros, em Salamanca, Espanha, e foi organizado também pelo Instituto Ibero-Americano (Universidade de Salamanca) e o Instituto de Latino-América (Academia de Ciências, Rússia), no âmbito da rede do Conselho Europeu de Investigações Sociais sobre América Latina (CEISAL: que reúne 50 instituições Europeias de estudos Latino-Americanos).

Neste encontro debateu-se o papel do Brasil no contexto político e económico internacional, sob diversas perspectivas e em relação a uma grande variedade de temas. Seguem algumas conclusões e notas complementares:

- 1. A economia Brasileira cresceu 7.5% em 2010, e segundo as projecções mais recentes, nos próximos cinco anos o país deverá crescer a uma taxa anual próxima de 5%. Mas os indicadores económicos não correspondem necessariamente com os indicadores sociais no sentido do desenvolvimento. Apesar de, nos últimos 10 anos, ter reduzido a sua percentagem de pobreza de 38% para 25% – segundo as estatísticas apresentadas pela CEPAL – o Brasil continua a padecer de sérios problemas como a desigualdade social.*

No seu relatório sobre Desenvolvimento Humano para a América Latina e Caribe (2010) o Brasil aparece colocado na posição 73 dos 169 países cujos dados disponíveis relativos à saúde, educação e renda, permitiram elaborar o quadro comparativo



apresentado pelo PNUD.¹ O Brasil enfrenta ainda o sério desafio da violência interna: o Instituto para a Economia e Paz, que publica anualmente um *Índice Global de Paz* (IGP), medindo indicadores de segurança e violência no mundo, coloca o Brasil (2011) em 74º lugar num *ranking* de 153 países (os primeiros do ranking são considerados os países mais pacíficos).²

2. O Brasil aparece hoje na cena internacional cada vez mais consciente do seu potencial de poder e dos seus interesses. Entre os objectivos da sua politica externa encontramos: mudar a estrutura da Governança Mundial (sobretudo aos níveis politico e económico), e participar nos centros mundiais de decisão politica.

O Atlântico Sul – onde se localiza a grande reserva petrolífera do pré-sal – e a Amazônia – com fronteiras porosas para o narcotráfico – surgem como grandes prioridades na agenda de segurança do Brasil. Assim, entre os objectivos da Política Externa Brasileira encontramos a consolidação do Atlântico Sul como Zona de Paz (Resolução 41/11 da AG ONU, de 27-10-1986) longe dos conflitos que se desenvolvem noutras partes do mundo e fora dos esquemas de defesa colectiva que actualmente existem, como a OTAN. De igual forma, ganha relevo – pela necessidade de vigiar a Amazônia e as suas fronteiras com 10 Estados vizinhos – a troca em matéria de segurança assim como o intercâmbio castrense, no âmbito do Comitê de Defesa Sul-Americano. Outros temas de grande importância na agenda de Política Externa Brasileira são: a Cooperação Sul – Sul e as novas Parcerias, como por exemplo, com vários países de África³. Com efeito, segundo o último Relatório de Cooperação Sul – Sul (2010) da SEGIB⁴, ao longo de 2009, os países Ibero-Americanos participaram em 881 projectos de Cooperação Horizontal Sul – Sul Bilateral. O Brasil, ao lado do México e da Argentina, tiveram participações superiores a 10%. Torna-se evidente também o grande investimento por parte do Brasil em África, pelo aumento do número de embaixadores em distintos países do continente para além do esforço (fundos) destinado à *cooperação para o desenvolvimento*. “Hoje o Brasil pode ser considerado como um novo país doador”⁵. Destacam-se outros temas como o das Migrações e a Integração Regional.

3. Quanto a integração regional, a UNASUL – visto mais como um prolongamento politico do MERCOSUL – tem vindo a ganhar prioridade entre os objectivos de politica externa do Estado Brasileiro. O Brasil promove assim aquilo que parece ser uma

¹ PNUD. [Consultado em 10-07-2011]. Disponível em: <http://hdrstats.undp.org/es/paises/perfiles/BRA.html>

² IEP. [Consultado em 10-07-2011]. Disponível em : <http://www.economicsandpeace.org/WhatWeDo/GPI>

³ Mário Vilalva, Embaixador do Brasil em Portugal, na primeira reunião do Grupo de Trabalho sobre o Brasil, que decorreu na sede do IDN, em Lisboa, em 26-04-2011.

⁴ SEGIB. [Consultado em 6-06-2011]. Disponível em: <http://segib.org/actividades/files/2010/12/Inf-coop-sul-sul-2010.pdf>

⁵ ABC. [Consultado em 10 de Julho de 2011]. Disponível em: http://www.abc.gov.br/lerNoticia.asp?id_Noticia=606



Integração sem ou com baixa institucionalidade que lhe permita agir com certa flexibilidade e de forma autónoma. A grande novidade neste campo de actuação é o investimento que tem vindo a fazer em prol da integração física.

A integração dos mercados seguindo o modelo europeu parece pouco viável numa região constituída por Estados cujos principais sócios estão fora (EUA ou a China). Do ponto de vista político, a persistência de certos *nacionalismos* também condiciona este tipo de projectos porque “a Integração pressupõe também a diluição de soberanias estatais”⁶. Mas é dentro da região, sobretudo na América do Sul, que para já os produtos manufacturados Brasileiros ganham uma relativa competitividade o que vai ao encontro do objectivo de projecção das indústrias nacionais. Existe pois uma visão consensual por parte de alguns sectores no Brasil, sobre a importância de revitalizar primeiro a sua relação com os seus vizinhos e a partir daí lançar-se para a plataforma global. Nesse sentido são já vários os projectos de infra-estrutura física em andamento. Há mais de 80 financiamentos Brasileiros dirigidos a projectos e obras de infra-estrutura na América do Sul, totalizando cerca de US\$ 10 biliões em projectos já aprovados⁷.

4. Muito para além da relação de simpatia, manifesta publicamente, entre o Hugo Chávez e Lula da Silva, e agora com a Dilma Rousseff, há uma clara convergência ou conciliação “conveniente” entre o que parecem ser os interesses económicos e comerciais Brasileiros (que também são geoestratégicos) e os interesses político – ideológicos Venezuelanos traduzidos no apoio político externo necessário para garantir o não isolamento do seu regime.

O desafio do Brasil, em relação à Venezuela, não vai certamente no sentido de evitar o contágio da “ideologia Bolivariana” porque na medida em que os países da região vão dando sinais positivos em aspectos como o fortalecimento das instituições democráticas, segurança jurídica para os investimentos estrangeiros, liberdade dos meios de comunicação, etc., o projecto político – ideológico de Hugo Chávez encontra sérias resistências⁸. Num dos cenários em prospectiva, criados pela Professora Venezuelana Elsa Cardozo, o governo de Hugo Chávez poderá radicalizar-se na mesma medida que as pressões internas a favor de mudanças aumentem (na Venezuela em 2010, as taxas de inflação chegaram a superar os 29%, existe uma escassez de produtos como a carne, açúcar e café e um alto grau de violência interna), o que poderá implicar uma radicalização na concepção e execução da sua agenda de segurança. Isto significa que assuntos como o conflito político com os EUA – e por

⁶ Andrés Malamud, investigador do ICS, especialista convidado na mesa redonda “A América Latina frente ao espelho da sua integração”, que decorreu na sede da UAL, no dia 27-05-2011.

⁷ Mais informação em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.6-america-do-sul-infraestrutura>

⁸ Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho analisam o potencial de expansão política do modelo de Democracia Participativa, no livro coordenado por Arturo Oropesa Garcia “Latinoamerica frente al espejo de su Integración 1810-2010”, pp. 179-195.



extensão com os países que na região são os seus claros aliados – e a guerra assimétrica irão ganhar ainda mais importância na lista das prioridades da agenda de segurança Venezuelana. Como consequência poderemos assistir a uma fragmentação ou enfraquecimento dos esquemas de cooperação de segurança e por fim da integração regional⁹. Assim o desafio do Brasil parece ser outro, até onde o Brasil poderá exercer o papel de “moderador” perante um cenário de conflitualidade e polarização como este.

5. A maioria dos especialistas alerta para o desafio que representa para uma potência revisionista e com vocação universal como o Brasil, diminuir a sua dependência da China e manter o crescimento económico.

Entre 2000 e 2010, as exportações do Brasil para a China aumentaram de US\$ 1.1 bilião – 2% do total das exportações do Brasil – para US\$ 30.8 biliões – 15% do total. Quanto as importações Brasileiras da China, estas cresceram de US\$ 1,2 bilião – 2% do total – para US\$ 25.6 biliões – 14% do total.¹⁰ A China converteu-se assim no principal parceiro do Brasil e um elemento de grande relevância para a manutenção do *superavit* Brasileiro¹¹. Todavia, o grosso das exportações Brasileiras para a China está constituído fundamentalmente por *commodities*¹², o que torna este tipo de parceria primária e insustentável a longo prazo. Mas esta relação de dependência, defendem alguns, também é recente e relativa se considerarmos que a colocação da China na posição de maior destino das exportações Brasileiras só foi alcançada em 2009, quando ultrapassou os Estados Unidos, e que o comércio com a China representa actualmente 1/5 das relações comerciais externas Brasileiras. O desafio principal, insiste-se, será mais o de não se deixar levar pelo entusiasmo da actual conjuntura.

6. Na mesma medida que a política externa do Brasil se globaliza, as relações com os EUA e com a Europa deixam de ser prioritárias. O que leva a pensar a muitos analistas, na necessidade de rever o padrão de relacionamento entre estes países.

Cabe aqui uma reflexão de Alfredo Valladão onde refere que “... as relações Brasil – Europa não podem mais se contentar simplesmente de celebrar velhos laços culturais, reiterar *valores comuns* ou facilitar negócios. E, ainda menos, manter o padrão paternalista da *ajuda ao desenvolvimento*. Está na hora de começar a estabelecer uma interlocução mais madura, de igual para igual, baseada na promoção de interesses e

⁹ Elsa Cardozo, *Brasil y Colombia en la Agenda de Seguridad de Venezuela*. Ildis. 2006 [Consultado em 11-07-2011]. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/50461.pdf>

¹⁰ IPEA, *As Relações Bilaterais Brasil – China: A Ascensão da China no sistema mundial e os desafios para o Brasil*. [Consultado em 28-06-2011]. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110408_estudochinaipeamre.pdf.

¹¹ O comércio com a China representou para o Brasil um *superavit* de US\$4.600 milhões em 2009 (20% do *superavit* total).

¹² O padrão de exportações do Brasil para a China concentra-se fundamentalmente em dois produtos básicos, minerais de ferro não aglomerados e os seus concentrados e grãos de soja.



objectivos compartilhados”¹³. Assim temas como a Educação, o Comércio, o Tráfego Aéreo, a Pirataria, o Atlântico sul, a Energia, a Cooperação Naval, a Cooperação com África, as Missões de Paz e os Direitos Humanos, poderão vir a ser incluídos na agenda do actual relacionamento.

7. O Brasil não se poderá afirmar como potência global se não investir no poder militar.

Com efeito, segundo dados apresentados pelo SIPRI, o volume de gastos em defesa do Brasil (2010) está na ordem de 1.6% do PIB, por debaixo do investimento que nesta área realizam por exemplo, os EUA (4.8%), a Índia (2.7%) ou a China (2.1%)¹⁴. Ainda, os estudos comparados realizados nesta área, destacam que o Brasil, para além de investir pouco, está mal equipado e apresenta uma razão entre efectivos e equipamentos que torna ineficaz a força do país¹⁵. Nas suas considerações finais apresentadas durante o Simpósio, Júlio César Rodríguez afirma que “a ausência de capacidades materiais – militares do Brasil para configurar-se como líder regional e potência global afectam os objectivos de médio e longo prazo do país e que as alternativas ao desenvolvimento militar são poucas, sendo as principais: a aliança com os EUA, o abandono do protagonismo ou a percepção da digitalização como fonte de *horizontalização* de capacidades, a fim de gerar forças dissuasórias”¹⁶.

8. É fundamental a concertação de posições por parte dos países, quanto aos valores que deverão primar numa sociedade multipolar ou pluripolar¹⁷ como a de hoje. Neste sentido a promoção e defesa de certos valores como o Respeito pelos Direitos Humanos passam inexoravelmente pelo acordo dos principais países democráticos. Cabe aqui ao Brasil um papel importante a desempenhar como “Potência Emergente”.

O voto do Brasil a favor da nomeação de um relator especial para investigar a situação dos Direitos Humanos no Irão, durante a sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, no passado dia 24 de Março, poderá significar não só uma mudança da tática da

¹³ Alfredo Valladão, professor da Universidade Sciences Po-Paris, convidado a participar nos XVII Cursos Internacionais de Verão de Cascais (tema: “O Brasil e a Política Internacional), organizados pelo IPRI, que teve lugar no Centro Cultural de Cascais, em 24-06-2010.

¹⁴ SIPRI. [em linha]. [consultado em 6 de Junho de 2011]. Disponível em: <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/factsheet2010>

¹⁵ Eugénio Diniz, citado por Júlio César Cossio Rodríguez, durante a apresentação da comunicação “Brasil, Integração Regional e factores estratégicos algumas considerações”, no Simpósio “BRIC: Brasil potencia emergente”.

¹⁶ Júlio César Cossio Rodriguez, investigador do ICS/UL, participante no Simpósio “BRIC: Brasil potencia emergente”, com a comunicação “Brasil, Integração Regional e factores estratégicos algumas considerações”.

¹⁷ O professor espanhol Rafael Calduch Cervera define a polaridade de uma sociedade internacional como “a capacidade efectiva de um ou vários actores internacionais para adoptar decisões, comportamentos ou normas internacionais aceites pelos restantes actores e através das quais alcançam ou garantem uma posição hegemónica na hierarquia internacional”.



"potência emergente"¹⁸ mas um sinal positivo em prol da manutenção de uma ordem internacional que contemple estes mesmos valores.

Referências Bibliográficas

CALDUCH, Rafael Cervera (1991). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales. ISBN 84-87510-25-6

CERVO, Amado Luiz (2001). *Relações Internacionais de América Latina*. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Brasil: Universidade de Brasília. ISBN 85-88270-05-6.

GARCIA, Arturo Oropeza (2010). *Latinoamerica frente al espejo de su integración*. Cidade do México: MNE e UNAM Editores: 386 pp. ISBN 9786070036507 [em linha]. [Consultado em 11-07-2011]. Disponível em: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2923/15.pdf>

Como citar esta Nota

Gomes, Nancy Elena Ferreira (2011). "BRICS: Brasil, potência emergente". Notas e Reflexões, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 2, N.º 2, Outono 2011. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol2_n2_not1

¹⁸ Lembremos que durante a sua gestão, Lula da Silva defendeu sempre o programa nuclear do Irão e opôs-se às sanções internacionais contra esse país.

Notas e Reflexões

A COOPERAÇÃO EUROPA/ÁFRICA

Hermínio Esteves

email: hcesteves@gmail.com

Licenciado em Ciências Históricas pela Universidade Livre de Lisboa,
Mestre em Relações Internacionais pelo ISCSP/UTL.
Doutorando pela Universidade Autónoma de Lisboa na área da História Colonial.
Docente da Universidade Autónoma de Lisboa.

Quando falamos de cooperação, no âmbito da Economia e da Sociologia, consideramos uma forma de colaboração entre indivíduos ou organizações visando alcançar objectivos comuns segundo regras ou métodos consensuais. A cooperação pode, também, resultar numa forma de colaboração entre Estados que procuram atingir determinados resultados em estreita colaboração, minimizando os custos, esforços e meios que cada um teria que despendar.

No século XX, e no âmbito das relações entre as potências coloniais e as suas colónias, desenvolveram-se mecanismos de cooperação que vieram a envolver os Estados africanos e a Comunidade Europeia, visando em primeiro lugar manter as relações tradicionais entre os primeiros e os segundos sem deixar de cumprir as obrigações que estavam implícitas na condição de membros desta organização.

Para muitos países africanos, a cooperação representava, eventualmente, a única saída para a resolução de muitos dos seus problemas, quer fossem de cariz económico, social, cultural ou de outro tipo.

Todavia, a cooperação para e com o continente africano, não surgiu apenas no âmbito da CEE. Na viragem para a década de 50, procurou-se pôr de pé um projecto de cooperação que contou com a participação de Portugal, da Grã-Bretanha, Bélgica, França, Rodésia do Sul e África do Sul.

Em 7 e 8 de Setembro de 1949 teve lugar em Londres uma Conferência que visava a criação da Comissão de Cooperação Técnica em África ao sul do Saara. Para representar Portugal, o Ministério das Colónias nomeou o Capitão de Fragata M. M. Sarmiento Rodrigues, professor da Escola Superior Colonial. "Em 2 de Setembro foi-me dado conhecimento da minha nomeação como representante do Ministério das Colónias a uma conferência que se devia realizar em Londres, em 7 e 8 de Setembro, a convite do Governo do Reino Unido, para a criação de um comité intergovernamental destinado a coordenar a cooperação técnica entre os países a seguir indicados, França, Portugal, Reino Unido, Rodésia do Sul e União da África do Sul" (Actas da CCTA, Arquivo do Ministério dos Negócios Estrangeiros). A sua constituição, datada de 1950, visava dotá-la de capacidade jurídica e política na ordem internacional através duma Convenção



que viria a ser discutida ao longo das diversas sessões que decorreram nos anos imediatos.

No sentido de se dotar a organização dos mecanismos necessários ao seu funcionamento, realizaram-se diversas sessões tendo como anfitriões os diferentes países membros. Assim, viria a ter lugar em Lisboa, com início a 25 de Junho de 1953, a 8ª Sessão da "Comissão de Cooperação Técnica na África ao Sul do Saara" (CCTA), em que participarão além dos delegados portugueses, representantes da Bélgica, França, Grã-Bretanha, Rodésia do Sul e União Sul-Africana, a qual se espera revista de grande e merecido relevo" (Arquivo do MNE, 2º Piso, Armário 17, Maço 25).

A 18 de Janeiro de 1954 foi assinado o acordo que criava a CCTA. A 24 de Dezembro de 1954, em Londres, procedeu-se à ratificação da CCTA pelos seguintes países: África do Sul, Federação da Rodésia e Niassalândia e Grã-Bretanha. Por parte de Portugal, esse acordo foi aprovado, para ratificação, por resolução da Assembleia Nacional de 23 de Abril de 1954 e promulgado pelo Presidente da República, em 1 de Maio último (Diário do Governo, I Série, de 1 de Maio de 1954).

O funcionamento da CCTA assentava numa base jurídica definida ao longo das diversas sessões, ficando assim definido:

O Artigo I estabelecia que a criação da "Comissão de Cooperação Técnica em África ao sul do Saara (adiante designada por «Comissão»), que será assistida pelo Conselho Científico da África ao sul do Saara, e sob cuja égide funcionarão os seguintes organismos: a Repartição Interafricana de Doenças Epizóticas, e a Repartição Interafricana da Tsé-Tsé e dos Tripanossomíases, a Repartição Interafricana dos Solos e da Economia Rural, o Instituto Interafricano do Trabalho, o Serviço Pedológico Interafricano, bem como outros organismos de cooperação em África ao sul do Saara que a Comissão eventualmente designar."

A Comissão seria composta pelos Governos signatários ou «Governos Membros». Cada Governo podia nomear, para o representar, um delegado e o número de suplentes e de conselheiros que entendesse necessário (Artigo II).

A Comissão não possuía poderes executivos e não tomava quaisquer decisões por maioria. As "Recomendações" que apresentava deviam ser adoptadas por unanimidade de todos os governos membros.

Dada a crescente actividade deste organismo e de acordo com uma "Recomendação" aprovada na 5ª Sessão, realizada em Cape Town, em Janeiro de 1952, a CCTA viria a ser dotada de um Secretariado Permanente. O Secretariado Geral era dirigido por um Secretário Geral, coadjuvado por um Secretário Adjunto, sendo as despesas do Secretariado divididas em proporções variáveis, entre os governos membros.

A fim de manter a ligação com o Secretariado, cada Governo Membro nomeava um agente, que normalmente assegurava as ligações entre o Governo e o Secretariado (Artigo III).

A competência territorial da Comissão abrange todas as regiões da África continental e insular pelas quais os Governos Membros sejam repensáveis, situadas a sul de uma linha que, partindo do oceano Atlântico, se estende ao longo do paralelo 20º norte até à fronteira nordeste da África Equatorial Francesa, e daí segue as fronteiras nordeste e este da África Equatorial Francesa, a fronteira nordeste do Congo Belga, as fronteiras



setentrionais dos territórios da Uganda e do Quênia e a fronteira oriental deste último até ao oceano Índico.

Entre as actividades promovidas pela CCTA, contam-se a realização de várias conferências intra-africanas que recomendaram a criação de "Bureaux" comuns de informação técnica.

Quatro desses "Bureaux" foram assim estabelecidos:

- Bureau Inter-Africano das Doenças Epizooticas (IBED);
- Bureau Inter-Africano dos Solos (BIS);
- Bureau Permanente Inter-Africano da Tsé-Tsé e Tripanosomíase (BPITT)
- Instituto Inter-Africano do Trabalho (ILI).

Por proposta do Governo Português viria a criar-se um "Bureau Inter-Africano de Estatística", e também ao alargamento das actividades do BPITT a outras doenças tropicais, vindo assim de encontro também a uma sugestão portuguesa da sua substituição por um "Bureau Sanitário", de forma a englobar todas as doenças que afectavam as populações africanas.

Cada Estado membro participava nas despesas de funcionamento da CCTA de acordo com as suas capacidades financeiras. Dadas as tradicionais dificuldades económicas do Estado português, verificou-se sempre a preocupação de que a nossa participação se situasse dentro das nossas capacidades, ou dos parâmetros estabelecidos pelo Governo de Lisboa.

Este modelo de cooperação teria beneficiado significativamente a África subsariana, se a marcha da História não tivesse alterado as relações entre as potências coloniais europeias e as suas colónias africanas, ditadas pelo movimento das independências, iniciado em 1957, quando a colónia britânica do Costa do Ouro se tornou no Ghana independente. A febre independentista que varreu o continente africano durante a década de sessenta, viria a pôr um ponto final no colonialismo africano, substituindo apenas as colónias portuguesas durante pouco mais de uma década, até ao 25 de Abril de 1974. Em Maio de 1961 surge a República da África do Sul, consagrando a exclusão de todos os não brancos de toda a participação na vida política, com a implementação do *apartheid* e consequente isolamento político deste país no panorama internacional.

Como já foi referido, a cooperação Europa/África viria a ser retomada posteriormente, dando origem a uma política de cooperação decorrente das Convenções de Yaundé e de Lomé, política essa que envolvia igualmente os Estados das Caraíbas e Pacífico, os países ACP. Trata-se, todavia, duma forma diferente de cooperação. Podemos, por isso, interrogar-nos sobre o significado que a CCTA podia ter representado para a África subsariana.

Como citar esta Nota

Esteves, Hermínio (2011). "A Cooperação Europa/África". Notas e Reflexões, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 2, N.º 2, Outono 2011. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol2_n2_not2

Notas e Reflexões

A Tutela da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – O papel do Tribunal de Justiça da União Europeia

Cristina Crisóstomo

email: anacristinaborges@zonmail.pt

Licenciada em Direito (UAL), Mestre em Direito (Faculdade de Direito de Lisboa), Pós Graduada em Direito Comunitário e Direito da Integração (Instituto Europeu Faculdade de Direito de Lisboa). Docente universitária e coordenadora da Pós Graduação em Direito Bancário e dos Seguros. Tem larga experiência como consultora e formadora, tem colaborado com as mais diversas entidades, designadamente DECO, INA, CES e Ordem dos Advogados e em projectos transnacionais. É Perita do Comité Económico e Social Europeu para as questões do Direito do Consumo e Direito Bancário e da Odysseus Academic Network – *Observatório da Liberdade de Circulação de trabalhadores.*

O texto originário dos tratados constitutivos das três comunidades Europeias não incluíam qualquer referência à tutela dos direitos fundamentais. O direito comunitário originário pretendia ser mais um “bill of powers” do que um “bill of rights”. Entendia-se não ser esse o objecto dos tratados constitutivos das comunidades¹, fazendo parte, por um lado, dos textos constitucionais dos Estados Membros e, por outro, do âmbito das atribuições do Conselho da Europa².

Porém, o processo de integração europeu conduziu à criação de uma estrutura jurídica supranacional, muito para além do que estava previsto nos Tratados Constitutivos e acabaria por gerar, tanto uma situação de potencial conflito com os Direitos Constitucionais nacionais, quanto a necessidade de procurar mecanismos que permitam à interpenetração das distintas ordens jurídicas. Originalmente concebido de forma sectorial e adstrito apenas às áreas económicas e comerciais, adquiriu com o tempo, uma dimensão bem mais ampla do que a concebida pelos seus fundadores. Ao longo deste processo, a questão jurídica sempre foi fundamental, isto porque a instituição de um Mercado Comum (objectivo original da Comunidade Económica Europeia em 1957) pressupôs não apenas etapas “negativas” de integração regional, tais como a abolição de barreiras alfandegárias e não alfandegárias ao comércio interno do bloco, mas também etapas “positivas”, tais como a elaboração de um acervo jurídico comum em

¹ Tratado que instituí a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1951), Tratado que instituí a Comunidade Económica Europeia (1957) e Tratado que instituí a Comunidade da Energia Atómica (1957)

² Fundado em 5 de Maio de 1949, tem como principal propósito a defesa dos direitos humanos, o desenvolvimento e a estabilidade político-social da Europa. No seio desta organização foi instituído o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem a quem cabe a aplicação da Convenção Europeia dos Direitos Humanos.



áreas como a proteção dos trabalhadores, do consumidor e do meio ambiente, entre outros. Por outro lado, a integração europeia sempre possuiu uma forte componente jurídica, na medida em que desde o início foi “rule oriented”, ou seja, baseada em procedimentos que ocorrem dentro de parâmetros jurídicos, os quais restringiram, sensivelmente, a utilização de mecanismos meramente políticos no relacionamento mútuo dos Estados-membros.

Sob a perspectiva jurídico-institucional, a característica do processo de integração mais surpreendente sempre foi, sem dúvida, a supranacionalidade que indica também uma situação política sui-generis, em que Estados soberanos aceitam a imposição de decisões tomadas pela organização, mesmo quando estas não correspondem aos seus interesses particulares. A dinâmica de integração e a progresso dos Tratados Constitutivos ampliou consideravelmente a transferência de competências, tanto quantitativas quanto qualitativas, dos Estados em favor da União. A UE dispõe atualmente de competências em sectores que se estendem da agricultura, siderurgia, energia atómica, concorrência, política do trabalho, social, fiscal, económica e monetária, política comercial e de desenvolvimento, pesquisa e tecnologia, educação, transportes, cultura, meio ambiente, até as disposições sobre política externa, de segurança e de defesa comum, e políticas de emigração e asilo. Desta forma, as competências e os deveres da UE abrangem quase todos os sectores de atuação estatal, expandindo-se, em larga medida, para além dos limites de uma integração meramente sectorial ou económica, incluindo a zona sensível dos direitos fundamentais.

Desde cedo se constatou a necessidade de criar um sistema eficaz de proteção dos direitos fundamentais a nível comunitário no qual a elaboração de um catálogo de direitos fundamentais seria parte essencial, catálogo esse ausente dos Tratados instituidores das comunidades.

O AUE³, que constituiu a primeira alteração de grande envergadura dos tratados originários, revê o Tratado da Roma com o objectivo de relançar a integração europeia e concluir a realização do mercado interno. Veio alterar as regras de funcionamento das instituições europeias e alarga as competências comunitárias, nomeadamente, no âmbito da investigação e desenvolvimento, do ambiente e da política externa comum, no qual se inscreveu, no preâmbulo do ato, pela primeira vez, uma fórmula genérica de declaração de direitos:

“DECIDIDOS a promover conjuntamente a democracia, com base nos direitos fundamentais reconhecidos nas constituições e legislações dos estados-membros, na Convenção de Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e na Carta Social Europeia, nomeadamente a liberdade, a igualdade e a justiça social...”⁴.

Ainda assim, entre avanços e recuos, só com o Tratado de Maastricht se viria a concretizar uma tutela mais ou menos efetiva de direitos fundamentais no seio da

³ Assinado no Luxemburgo a 17 de Fevereiro de 1986.

⁴ Preâmbulo do Acto Único Europeu.



União, plasmada no então artigo F, nº 2 que passou a vincular a União Europeia ao respeito dos *“direitos fundamentais tal como os garante a convenção europeia de salvaguarda dos direitos do homem e das liberdades fundamentais (...) e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, enquanto princípios gerais do direito comunitário”*.

Acresce que a previsão de um estatuto de cidadania da União, reconhecido a todos os cidadãos dos Estados-membros e envolvendo a titularidade de certos direitos, incluindo direitos políticos (artigos 17º a 22º do Tratado da Comunidade Europeia) constituiu um catálogo de modificações importantes, alargadas, no seu âmbito de aplicação, pelos Tratados de Amesterdão e de Nice, mas que falharam o objectivo de dotar as comunidades europeias de um catálogo de direitos fundamentais.

Porém, a elaboração de um catálogo de direitos fundamentais só ficou decidida no Conselho Europeu de Colónia de 3 e 4 de Junho de 1999, cujas especificidades ficaram estabelecidas no anexo IV ao Documento das conclusões da Presidência, de onde destacamos a seguinte passagem:

“... Na presente fase da evolução da União, impõe-se elaborar uma carta dos direitos fundamentais na qual fiquem consignados, com toda a evidência, a importância primordial de tais direitos e o seu alcance para os cidadãos da União”.

Pretendia-se, assim, tornar visíveis os direitos dos cidadãos e para os cidadãos, mediante um catálogo de direitos fundamentais dotado de primazia normativa, força jurídica vinculativa e aplicabilidade directa, não se pretendia, no entanto, alterar as competências comunitárias em matéria de direitos humanos. O conteúdo da futura carta deveria reflectir o *acquis* comunitário e europeu em matéria de direitos fundamentais e deveria conter três grandes categorias de direitos:

- Os *direitos e liberdades pessoais*, tal como garantidos pela Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e nas tradições constitucionais comuns aos Estados-membros.
- Os *direitos próprios dos cidadãos comunitários*, no fundo os direitos associados ao estatuto de cidadania da União e por esta razão reservados aos cidadãos dos Estados-membros (já previstos no Tratado que institui a Comunidade Europeia).
- Os *direitos de natureza económica e social*, tal como estavam consagrados na Carta Social Europeia e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores.

Por outro lado, a elaboração da Carta seria participada pelas principais instituições da União e contaria com o contributo dos parlamentos nacionais.

Numa primeira análise ao projecto de catálogo de direitos fundamentais, podemos retirar desde logo duas conclusões: que a Carta não foi concebida com o intuito de ampliar as competências da União e que o Conselho Europeu de Colónia tornava bem explícito que a questão de atribuir carácter vinculativo à Carta ficaria adiada sem prazo



específico ao afirmar: “...Posteriormente, estudar-se-á a oportunidade e, eventualmente, o modo como a Carta deverá ser integrada nos Tratados...”.

Desta forma, assumiu-se um compromisso meramente político sem carácter vinculativo.

A 15 e 16 de Outubro do mesmo ano, em Tampere, foi concretizado o enunciado no Conselho de Colónia e decidida a constituição de uma convenção para a elaboração da Carta projectada em Colónia, convenção essa que pela primeira vez juntou, num processo directo, o contributo dos representantes dos governos e parlamentos nacionais para a elaboração do direito da União. Tendo reunido pela primeira vez em Dezembro desse ano e aprovado o projecto final em 2 de Outubro de 2000 em Nice.

Todo o processo de redacção dos direitos fundamentais, na forma de Carta, foi desenvolvido por representantes dos governos nacionais, da Comissão Europeia e por deputados dos parlamentos nacionais e europeu. Presidido por Roman Herzog, ex-presidente da RFA e do respectivo Tribunal Constitucional alemão, este processo apresenta uma inovação, uma vez que se assistiu à participação dos parlamentos nacionais e dos governos nacionais, reforçando, desde logo, ao nível do processo decisório, a visibilidade e a legitimidade do catálogo de direitos fundamentais, bem como a expressão das várias sensibilidades europeias.

Com efeito, o Conselho Europeu de Tampere fixou o princípio da publicidade dos debates e dos documentos apresentados, assim, todos os documentos da presidência da Convenção, bem como todos os contributos dos participantes e de outros grupos se encontram disponíveis na internet.

A Convenção concluiu os seus trabalhos e apresentou o projecto de Carta na sua versão final em 2 de Outubro de 2000, a fim de permitir ao Conselho Europeu debater o texto no decorrer da cimeira informal de 13 e 14 de Outubro de 2000, em Biarritz, tendo obtido parecer favorável. De igual modo, o Parlamento Europeu também se pronunciou favoravelmente sobre o texto, a 14 de Novembro de 2000 e a 7 de Dezembro, do mesmo ano, desta forma a Carta dos Direitos Fundamentais foi proclamada pelas três instituições.

A Carta resulta da existência de um acervo em matéria de protecção dos direitos fundamentais, quer ao nível dos Estados-membros e das suas tradições constitucionais, que consubstancia os princípios gerais de direito comunitário, quer ao nível internacional, com o novo paradigma de soberania assente na necessidade de partilhar responsabilidade na tutela destes direitos. Pretende, ainda, plasmar os direitos de cidadania europeia, designadamente, a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores e a Carta Social Europeia, dando assim consagração formal à vasta jurisprudência do Tribunal de Justiça no âmbito dos Direitos Fundamentais. Transforma-se num instrumento jurídico comunitário, gozando da sua tutela e sindicância e ultrapassando a esfera meramente estadual.

As principais funções cometidas à Carta são funções de carácter geral, enquanto instrumento que legitima a acção política da União e o correspondente aumento da segurança jurídica e a necessária visibilidade e aproximação dos cidadãos a este acervo.

Porém, podemos ainda identificar objectivos específicos, a Carta enquanto mecanismo de controlo e de regulação do exercício das competências comunitárias, sendo que tal



não significa o aumento das competências da União, mas antes a forma como elas devem ser exercidas, permitindo assim a sindicância por parte das instâncias jurisdicionais competentes.

A vinculação formal à Convenção Europeia dos Direitos do Homem e a respectiva submissão ao controlo do Tribunal de Justiça, bem como a clarificação da compatibilidade entre a Carta e as Constituições nacionais, não pressupõe modificações no direito constitucional nacional, mas antes surge como critério de interpretação. Ainda enquanto critério de orientação, nas relações da União e restante comunidade internacional, designadamente, ao nível da Política Externa e a Segurança Comum, nas relações com países terceiros e mais especificamente nas relações com os Estados do alargamento.

Finalmente, a Carta garante a salvaguarda de direitos já existentes ao nível da Convenção e desta forma gera uma correspondência e integração destes direitos no acervo da União.

Não obstante a sua proclamação solene no Conselho Europeu de Nice em 2000, a Carta manteve a sua natureza jurídica não vinculativa até 2007, altura em que o Tratado de Lisboa lhe conferiu força obrigatória reconhecendo o seu valor jurídico ao nível dos Tratados.

Aliás, neste domínio, o Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em Dezembro de 2009, já previa a adesão à Convenção, estando a Comissão munida de um mandato para este efeito, assim o programa de Estocolmo, adoptado pelo Conselho Europeu de 11 de Dezembro de 2009, previa também ele, a adesão rápida da União à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, consolidando desta forma o quadro jurídico de protecção dos direitos fundamentais no *acquis* da União. O programa plurianual de Estocolmo⁵ (vigora entre 2010 e 2014) tem como missão aprofundar os avanços alcançados no âmbito do Espaço de Liberdade Segurança e Justiça e concentrar a atenção nos interesses e necessidades ligados à cidadania. O desafio consistirá em alcançar um equilíbrio entre a necessidade de assegurar o respeito dos direitos e liberdades fundamentais do indivíduo e a necessidade de garantir a segurança na Europa. Por outro lado, o Programa de Estocolmo prevê que a União Europeia adira “rapidamente” à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, tendo a Comissão Europeia apresentado um projecto de decisão do Conselho da União Europeia no sentido de a autorizar a negociar o acordo de adesão da União à Convenção.⁶

O estatuto da Carta Europeia dos Direitos Fundamentais, só recentemente e, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, ficou claro no seio da ordem jurídica comunitária, em bom rigor, em Março de 2010.

Para trás, ficou uma longa experiência, baseada na jurisprudência do Tribunal de Justiça de aplicação dos direitos fundamentais.

Na verdade, o escopo essencialmente económico dos tratados, ainda que alienando a questão da protecção dos direitos fundamentais, permitiu que, por força das regras de

⁵ Adoptado pelo Conselho Europeu a 11 de Dezembro de 2009, EUCO 6/09 – Conclusões.

⁶ Documento de Reflexão do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre determinados aspectos da adesão da União Europeia à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.



conformação das liberdades económicas, os direitos, tutelados pela ordem jurídica comunitária, se repercutissem na esfera jurídica dos cidadãos europeus. Ainda que indireta e instrumentalmente, estes direitos foram sendo regulados e assumindo um papel fundamental no acervo comunitário, nomeadamente, o direito à não discriminação em razão da nacionalidade, o direito de livre circulação e de acesso ao exercício de uma profissão ou atividade económica no território de um Estado-membro e a liberdade de estabelecimento, da mesma forma que eram previstos alguns direitos económicos e sociais, como a igualdade de salário entre homem e mulheres.

Na ausência de uma declaração de direitos, coube ao Juiz comunitário, partindo de uma apreciação casuística, a definição de um modelo comunitário de tutela dos direitos fundamentais.

Importa, assim, analisar o papel do Tribunal de Justiça da União Europeia na jurisdição dos direitos fundamentais que antecipou a expressa consagração destes direitos como uma verdadeira política comunitária, resultado do carácter vinculativo que o Tratado de Lisboa atribui à carta.

A evolução da sua jurisprudência ilustra a contribuição do Tribunal de Justiça para a criação de um espaço jurídico que diz respeito aos cidadãos, protegendo os direitos que a legislação da União lhes confere em diferentes aspectos da sua vida quotidiana. Desta forma, ao decidir que o respeito dos direitos fundamentais é parte integrante dos princípios gerais de direito, cujo respeito lhe incumbe garantir, contribuiu também de forma considerável para o aumento dos níveis de protecção desses mesmos direitos

O Tribunal de Justiça da União incluí o Tribunal de Justiça, o Tribunal Geral e tribunais especializados, cabe ao TJUE, composto por estas três jurisdições, a principal missão de apreciar a legalidade dos actos da União e assegurar o integral cumprimento dos Tratados bem como zelar pela interpretação e aplicação uniforme do direito da União.

O TJUE ao longo dos anos foi criando, através da sua jurisprudência, a obrigação dos legisladores, das administrações e dos juizes nacionais aplicarem plenamente o direito da União no interior das respectivas esferas jurisdicionais e de protegerem os direitos conferidos aos cidadãos europeus. Esta jurisprudência consolidou o princípio do primado do Direito Comunitário e do efeito direto do direito da União Europeia.

O aprofundamento normativo do processo de integração, intimamente relacionado com a afirmação do primado e do efeito direto, como critérios básicos de articulação entre a ordem jurídica comunitária e as ordens jurídicas nacionais, inculcou na generalidade das normas comunitárias a característica da imediatividade. O primado e o efeito direto da norma comunitária conferem ao particular o direito de exigir a sua aplicação em detrimento da norma nacional contrária.

Acontece, porém, que como destinatário direto do comando normativo comunitário, o particular pode vir a ser afectado na sua qualidade de titular de direitos reconhecidos pela Constituição nacional ou pelas convenções internacionais aplicáveis, designadamente no que toca aos Direitos Fundamentais.

Assim, o Tribunal de Justiça viu-se perante um dilema, abdicar do primado sempre que estivesse em causa a força vinculativa dos Direitos Fundamentais, ou, não abdicar da natureza incondicional e absoluta da exigência do primado. Da análise da Jurisprudência do Tribunal de Justiça, podemos afirmar que, num primeiro momento, se optou por uma visão agnóstica, por mais relevantes que fossem os direitos



fundamentais na sua forma constitucional ou internacional, o juiz comunitário não os reconhecia como parâmetros de apreciação da validade dos atos comunitários.

O Tribunal de Justiça entendeu que deveria zelar pela imposição do primado e a eliminação de quaisquer excepções que o pudessem relativizar ou enfraquecer, ainda que sacrificando preceitos constitucionais sobre direitos fundamentais ou regras internacionais sobre Direitos do Homem, não permitindo ao indivíduo a invocação da sua constituição ou de instrumentos internacionais para se opor à aplicação de um ato comunitário potencialmente restritivo de Direitos Fundamentais. Desta forma, o Tribunal de Justiça rejeitou a tutela autónoma dos Direitos Fundamentais.

Podemos afirmar que o Tribunal violava o próprio Tratado, na medida em que, o art. 19º do TUE concebe o tribunal como o órgão de “garantia do respeito do direito”. Ora, por legado histórico ou por força da experiência constitucional vigente, o direito consubstancia a proclamação e a tutela efetiva dos Direitos Fundamentais.

Esta posição do Tribunal de Justiça sofre uma alteração importante, com o Acórdão de 12 de Novembro de 1969, proferido no caso *Stauder*, que consubstancia a passagem de uma fase “agnóstica” para uma fase de reconhecimento ativo dos Direitos Fundamentais, “... *compreendidos nos princípios gerais do direito comunitário, cujo respeito é assegurado pelos tribunais*”⁷.

A “comunitarização” dos Direitos Fundamentais, por referência aos princípios gerais de direito, já tinha sido aventada pelo advogado Geral Lagrange no caso *Comptoirs*. Por outro lado, não podemos deixar de sublinhar que é o próprio Tratado, no art. 340º (TUE) que reconhece os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-membros em matéria de responsabilidade extra contractual.

No domínio sensível dos Direitos Fundamentais iria revelar-se extremamente profícuo o recurso aos princípios gerais de direito como técnica de integração e autonomização de direitos e liberdades consagrados nos sistemas nacionais. Trata-se até de uma proteção reforçada, dado que os princípios gerais primam sobre o direito comunitário derivado e sobre os próprios Tratados sempre que acolham direitos inerentes à dignidade da pessoa humana, os quais pela sua força ético-jurídica são insusceptíveis de derrogação.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça vem dar um contributo importante para a determinação de uma noção material de princípios gerais de direito ínsitos nas tradições constitucionais dos Estados-membros e integrados na estruturas e nos objectivos do acervo comunitário⁸.

O Tribunal de Justiça avoca para si, em colaboração com os tribunais nacionais, a tutela dos Direitos Fundamentais, dando início a uma terceira fase na jurisprudência comunitária⁹, caracterizada pela determinação de um critério materialmente amplo de Direitos Fundamentais. As tradições constitucionais comuns, as próprias constituições dos Estados-membros, bem como os instrumentos internacionais relativos aos Direitos do Homem, aos quais os Estados-membros hajam aderido ou cooperado, formam um vasto conjunto normativo de revelação dos Direitos Fundamentais que devem ser garantidos pelo juiz comunitário em cooperação com os tribunais nacionais. Como

⁷ Acórdão *Stauder*, Proc. 29/69, de 12 de Novembro de 1969, Relatório TJC 1969, pág. 419.

⁸ Acórdão *Internationale Handelsgesellschaft*, Proc. 11/70, de 12 de Dezembro de 1970, Relatório do TJC 1970, pág. 1125.

⁹ Acórdão *Nold II*, Proc. 4/73, de 14 de Maio de 1974, Relatório TJC 1974, pág. 491.



princípios gerais de direito, a sua força vinculativa na ordem jurídica não depende de qualquer denominador comum, não sendo a maior ou menor aceitação dos Estados-membros o seu critério de identificação, mas sim a sua adequação funcional. Sendo a União Europeia uma entidade de poderes limitados, segundo o princípio da competência por atribuição, a interpretação do âmbito das competências explícitas e implícitas, no que toca à proteção dos Direitos Fundamentais só poderá corresponder a esse espaço de atuação normativa.

O reconhecimento ativo dos Direitos Fundamentais levou a que possamos encontrar na jurisprudência do Tribunal de Justiça referências diretas ao Direito Internacional como fonte destes direitos garantidos pelo juiz comunitário¹⁰. A primeira menção expressa à Carta Europeia Direitos Homem surgiu no caso Rutili¹¹ ao considerar que as limitações aos poderes dos Estados-membros em matéria de política de estrangeiros, são a manifestação de um princípio mais geral consagrado nos artigos 8º, 9º, 10º e 11º da CEDH e no artigo 2º do protocolo nº 4.

Para além das múltiplas referências expressas à CEDH e protocolos adicionais, o TJUE reconheceu num acórdão de 1991 que a CEDH "*reveste um significado particular*" entre os princípios gerais de direito cuja tutela é assegurada pela ordem jurídica comunitária.

A imperatividade dos direitos do Homem na ordem jurídica comunitária legitima igualmente o poder do juiz comunitário para, em cooperação com o juiz nacional, proceder à fiscalização dos atos legislativos e regulamentares dos Estados-membros.

Porém, o Tribunal de Justiça confirmou o seu propósito de limitar a fiscalização da compatibilidade do direito nacional com a CEDH àquelas disposições que executam normas comunitárias ou que estabelecem exceções às liberdades comunitárias, não lhe cabendo sindicar a compatibilidade com a CEDH de uma lei nacional que se situa no domínio da competência do legislador nacional.

A relevância da tutela dos Direitos Fundamentais na jurisprudência do Tribunal de Justiça, como parte integrante dos princípios gerais de direito, cujo respeito é assegurado quer pelo juiz comunitário, quer pelo juiz nacional, poderá ser entendido como uma forma de recepção material.

Verifica-se, com efeito que as disposições relativas a Direitos Fundamentais, foram integradas nas tradições constitucionais dos Estados-membros e desta forma, em particular, a CEDH, foi recebida e incorporada na ordem jurídica comunitária como parte integrante dos princípios gerais de direito. Assim, o juiz comunitário interpreta e aplica os Direitos Fundamentais, de fonte nacional e convencional, segundo as regras e os critérios próprios do direito comunitário. O juiz comunitário não se comprometeu com uma qualificação jurídica de vigência dos Direitos Fundamentais no ordenamento comunitário, mas, na sua jurisprudência constante sobre a relevância e o sentido dos Direitos Fundamentais, aponta para a sua recepção material.

Num acórdão recente sobre matéria da concorrência no qual, estando em causa o direito de não testemunhar contra si próprio, protegido pela presunção de inocência prevista no art. 6º, nº 2, da CEDH, o Tribunal Geral concluiu que "*não tem competência*

¹⁰ No caso Van Duyn (Proc. 41/74, de 4 de Dezembro de 1974, Relatório do TJC, pág.1337) caracterizou-se o direito de entrada e de residência dos nacionais no seu próprio Estado como um princípio de Direito internacional.

¹¹ Acórdão Rutili, Proc. 36/75, de 29 de Outubro de 1974, Relatório do TJC, pág. 1219.



para apreciar a legalidade de um inquérito em matéria de direito da concorrência à luz das disposições da CEDH, na medida em que estas não fazem parte, enquanto tais do direito comunitário”, ressaltando, contudo e segundo a jurisprudência constante, que *“os direitos fundamentais são parte integrante dos princípios gerais de direito cujo respeito é assegurado pelo juiz comunitário”*. Posição diferente seria adoptada hoje dado que, por força do Tratado de Lisboa, a CEDH se tornou vinculativa.

Podemos afirmar que a promulgação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia não acresce competências à UE em matéria de Direitos Fundamentais, nem veio revelar novo património de valores comuns em que se funda a União, mas atribui uma nova legitimidade à tutela destes direitos que, pela solidariedade da forma, legitimidade democrática da elaboração, importância da codificação e sistematização e pelo simbolismo inerente a um catalogo que visa exprimir os princípios e direitos, constituem um pilar fundamental numa comunidade política.

O acervo jurisdicional de proteção dos Direitos Fundamentais europeu seja ou não perfeito ou sequer correto e justo, constituiu-se como um primeiro passo, para a tutela dos Direitos Fundamentais dos cidadãos europeus e a salvaguarda contra violações da sua esfera jurídica por parte das autoridades de detém prerrogativas de poder.

Porém, o casuismo e a insegurança jurídica não se ajustam à defesa daquilo que é o mais profundo da natureza humana: a dignidade do homem e os valores fundamentais que daí decorrem.

Nesta matéria, deve caminhar-se para um aprofundamento progressivo de um ordenamento jurídico autónomo, superior, que se quer coeso e uniforme, que não desrespeite, na medida do possível, a soberania dos Estados, mas que, inevitavelmente, acaba por restringir a liberdade de atuação estadual em domínios que serão cada vez mais amplos e extensos.

Dessa forma, com a expressa consagração dos Direitos Fundamentais, como uma verdadeira política comunitária, ao torna-la vinculativa, com o Tratado de Lisboa, as instâncias com legitimidade política e competência institucional deram um passo em frente para a proteção dos Direitos Fundamentais. Por outro lado, libertaram o TJUE de uma posição de constrangimento, entre a escolha da aplicação da Carta ou da defesa da integração europeia e resolvem, definitivamente, a questão da legitimidade do TJUE quanto à tutela destes direitos.

A Carta deixa de ter um papel meramente simbólico-constituente e passa a fixar princípios teleológicos inerentes à União Europeia, traduzindo-os em Direitos Fundamentais. Com a obrigatoriedade conquistada, a Carta dá um salto qualitativo, afirmando que não se destina apenas a cristalizar e enunciar os direitos mas, efectivamente, a garantir uma proteção adequada em face da esfera dos poderes públicos europeus.

O carácter de universalidade, presente na Carta, demonstra que um dos seus objectivos seria exactamente o de disseminar pelos cidadãos europeus o conhecimento necessário para que possam exigir e garantir uma proteção efetiva dos seus direitos. Neste sentido, vem responder à necessidade de divulgação e informação destes direitos juntos dos seus destinatários.

Em suma, a Carta aproxima e divulga o catálogo de Direitos Fundamentais junto dos cidadãos, reforçando a sua segurança jurídica.



No preâmbulo da Carta podemos verificar, desde logo, a proclamação dos valores comuns à União (a dignidade do ser humano, a liberdade, a igualdade, a solidariedade, ...), a afirmação de princípios fundamentais (princípio da democracia e do estado de direito, princípio do respeito pelos direitos fundamentais do ser humano, princípio da subsidiariedade...), a promoção dos valores fundamentais (respeito pela diversidade das culturas, tradições e identidade dos povos da Europa, desenvolvimento equilibrado e sustentado da economia, progresso social, evolução tecnológica e científica), a reafirmação da observância das tradições constitucionais dos Estados-membros, da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, da Carta Social, bem como o respeito pela jurisprudência do TJUE e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e a submissão da Carta à sindicância do TJUE e dos tribunais nacionais dos Estados-membros.

A Carta reúne, assim, um conjunto de direitos pessoais, como os direitos civis e políticos, direitos dos cidadãos consagrados nos tratados e direitos económicos e sociais fundamentais, aplicando, de forma clara, o princípio da universalidade e da indivisibilidade dos direitos. Quanto à sua sistemática, não realiza a distinção, até então estabelecida nos textos europeus internacionais, entre direitos civis e políticos de um lado, e direitos económicos e sociais de outro, mas opta pela enumeração de todos os direitos e liberdades de acordo com alguns fundamentos essenciais, como dignidade humana, liberdades fundamentais, igualdade entre as pessoas, solidariedade, cidadania e justiça. Estando, no fundo, sistematizada em torno de bens jurídicos essenciais como os mencionados anteriormente.

Desta forma e pela primeira vez, todos os direitos que se encontravam dispersos por diversos instrumentos legislativos, como legislação nacional e convenções internacionais do Conselho da Europa, das Nações Unidas e da Organização Internacional do Trabalho, entre outros citados, foram reunidos num único documento.

Conferindo visibilidade e clareza aos Direitos Fundamentais, a Carta contribui para desenvolver o conceito da União política, bem como para aprofundar um espaço europeu de liberdade, segurança e justiça.

Para o futuro e relativamente à aplicação da Carta, importa conferir-lhe credibilidade e apostar numa ampla divulgação do seu conteúdo, cumprindo, assim, um dos objectivos do projecto, dar-lhe visibilidade. Por outro lado, os princípios consagrados na Carta devem servir como critérios de orientação para o desenvolvimento das políticas da União e como parâmetros para a actividade das instituições comunitárias.

Destacamos algumas iniciativas recentes que reportamos como um avanço na proteção dos Direitos Fundamentais e na aplicação da Carta, em Setembro de 2002, foi criada uma rede de peritos independentes, em matéria de direitos humanos, na sequência de uma recomendação do Parlamento Europeu. Estes mesmos peritos apresentaram o seu primeiro relatório sobre a situação dos Direitos Fundamentais na União Europeia e respectivos Estados-membros em 31 de Março de 2003. O relatório apresenta uma síntese dos relatórios nacionais elaborados por cada um dos peritos e contém recomendações destinadas às instituições e aos Estados-membros. A rede foi



financiada como acção preparatória¹², com uma duração limitada a três anos que não pode ser renovada.

Ainda em Fevereiro de 2007, foi criada a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA)¹³, com sede em Viena, cujo principal objectivo consiste em fornecer informação, prestar assistência e disponibilizar competências às instituições comunitárias e nacionais no domínio dos Direitos Fundamentais. A agência coordena a sua acção, estabelecendo uma rede de cooperação com a sociedade civil, trocando informações, partilhando conhecimentos e assegurando uma estreita colaboração entre outras agências e as partes interessadas. Também estabelece relações institucionais ao nível internacional, europeu e nacional, designadamente com o Conselho da Europa, a organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), as agências comunitárias competentes, as organizações governamentais e os órgãos públicos, incluindo as instituições nacionais de defesa dos direitos humanos.

Procura-se assim uma análise dos principais problemas da cada Estado, permitindo que a União possa, cada vez mais, agir em conformidade com a necessidade e o interesse dos seus membros, procurando a efectividade das suas decisões e a aplicação coerente de medidas no domínio dos Direitos Fundamentais.

Concluindo, a Carta reforça a segurança jurídica no que diz respeito à protecção dos Direitos Fundamentais, protecção essa que até à data era apenas garantida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça e pelo artigo 6º do Tratado da União Europeia.

Por esta razão, não podemos, deixar de destacar o papel que a jurisprudência desempenhou quanto à determinação rigorosa dos contornos jurídicos da Carta e para a maturação de um sistema de protecção de Direitos Fundamentais. Este papel do Tribunal é e era tão importante que a Carta se viria a tornar obrigatória mediante a sua interpretação, como fonte integrada nos princípios gerais do direito comunitário. Nesse sentido, a Carta estaria destinada a ser incorporada nos Tratados, mais cedo ou mais tarde, o que acabou por se concretizar com o Tratado de Lisboa.

Numa altura em que as relações internacionais se pautam quer pela sua complexidade, quer pela diversidade dos seus intervenientes e se caracterizam pela existência de múltiplas ordens jurídicas que se interpenetram, resultando numa ordem normativa dispersa e fragmentada, a consagração da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia adquire uma especial relevância.

Com a sua aplicação de forma vinculativa, terminou o debate sobre a sua obrigatoriedade, restando, claro, que os Estados, os cidadãos e os magistrados devem considerar o seu conteúdo como critério de decisão e de aplicação de todas as políticas públicas.

Bibliografia:

Direito, Sérgio Saraiva (2002). *A Carta dos Direitos Fundamentais e a sua relevância para a Protecção dos Direitos Fundamentais na União Europeia*. Lisboa: Universidade de Lisboa

¹² Em conformidade com o artigo 49º do Regulamento Financeiro (Regulamento nº1.605/2002 do Conselho).

¹³ Pelo Regulamento 168/2007 do Conselho de 15 de Fevereiro que cria Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia.



Duarte, Maria Luísa (2000). "A União Europeia e os Direitos Fundamentais. Métodos de protecção" in *Studia Iuridica*, nº4 Colóquio Portugal Brasil

Duarte, Maria Luísa, FERNANDES, Luís, Coutinho, Francisco Pereira (2011). *20 Anos de Jurisprudência da União sobre Casos Portugueses*. Coleção Biblioteca Diplomática do MNE Série A. Lisboa. ISBN 978-989-8140-13-5

Gouveia, Jorge Bacelar (2009). *Direito Internacional Público*.

Machado, Jonatas (2010). *Direito da União Europeia*, Coimbra Editora. ISBN978-972-32-1858-9

Miguel, Gorjão Henriques (2010). *Direito da União*, Coimbra: Almedina, 6ª edição. ISBN 978-972-40-4386-9

Miguel, Gorjão Henriques (2008). *Tratado de Lisboa*. Coimbra: Almedina. ISBN 978-972-40-3395-2

Mota de Campos, J (2007). *Manual de Direito Comunitário- O Sistema Jurisdicional*. Coimbra Editora, 5ª edição. ISBN978-972-32-1484-0

Pereira, André Gonçalves e Quadros, Fausto (2009). *Manual de Direito Internacional Público*. Almedina, 3ª Edição

Silveira, Alexandra (2009). *Tratado de Lisboa - Versão Consolidada*. Lisboa: Quid Iuris, 2ª edição. ISBN 978-972-72-4496-6

Steiner, Josephine e Woods, Lorna (2009). *EU LAW*. Oxford: Oxford University Press, 10ª Edição. ISBN 978-019-92-10907-0

Como citar esta Nota

Crisóstomo, Cristina (2011). "A Tutela da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – O papel do Tribunal de Justiça da União Europeia". Notas e Reflexões, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 2, N.º 2, Outono 2011. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol2_n2_not3



ANEXO

O Tribunal de Justiça da União Europeia

Tem origem a 10 de Dezembro de 1952 com a instituição do Tribunal de Justiça da CECA, no Luxemburgo. Através do Tratado de Paris em 1951, posteriormente, adoptado pelos Tratados de Roma em 1957, foi criado o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, a fim de garantir uma aplicação fiel e homogênea do direito comunitário por parte dos seus Estados-membros.

Com a criação das comunidades nasceu um novo direito, autónomo, destinado a regular as relações não somente entre os Estados membro, como ainda, entre as suas instituições, empresas e os próprios cidadãos.

Desde a criação, em 1952, o Tribunal de Justiça da União Europeia encerra em si a função jurisdicional administrativa, internacional, constitucional, laboral, cível, fiscal e aduaneira, é a jurisdição responsável pela interpretação e aplicação uniformes do direito comunitário. O TJUE colabora com as autoridades judiciais nos Estados-membros com vista a assegurar a aplicação uniforme do direito comunitário, actuando como intérprete o responsável supremo do ordenamento jurídico comunitário. No âmbito das suas competências contenciosas, sejam elas resultantes ou não dos Tratados, dirime litígios entre instituições, órgãos ou organismos da UE, entre Estados-membros, entre Estados- membros e instituições, entre órgãos ou organismos da UE e entre particulares e instituições da União.

O Tribunal de Justiça constitui assim a autoridade judiciária da União Europeia e sua missão consiste em garantir " o respeito do direito na interpretação e aplicação" dos Tratados, em colaboração com os órgãos jurisdicionais dos Estados membros.

O Tribunal de Justiça da União Europeia, é composto por três jurisdições: O Tribunal de Justiça, o Tribunal Geral (criado em 1988) e o Tribunal da Função Pública (criado em 2004).

O Tribunal de Justiça é composto por 27 juízes e 8 advogados gerais. Os juízes e os advogados gerais são designados de comum acordo pelos governos dos Estados-membros, após consulta de um comité encarregado de dar parecer sobre a adequação dos candidatos propostos ao exercício das funções em causa. Os seus mandatos são de seis anos, renováveis. São escolhidos de entre pessoas que ofereçam todas as garantias de independência e possuam a capacidade requerida para o exercício, nos respectivos países, de altas funções jurisdicionais e que tenham reconhecida competência.

Os juízes do Tribunal de Justiça elegem de entre si o presidente por um período de três anos, renovável. O presidente dirige os trabalhos do Tribunal de Justiça e preside às audiências e deliberações das maiores formações de julgamento.

Os advogados gerais assistem o Tribunal. Cabe-lhes apresentar publicamente, com toda a imparcialidade e independência, pareceres jurídicos, denominados "conclusões", nos processos para os quais tenham sido nomeados.



O tribunal de Justiça pode funcionar em Tribunal Pleno, em Grande Secção (13 juízes) ou em secções de cinco ou de três juízes.

Ao Tribunal Pleno compete apreciar situações particulares previstas pelo Estatuto do Tribunal de Justiça (designadamente quando deve declarar a demissão do Provedor de Justiça Europeu ou ordenar a demissão compulsiva de um comissário europeu que tenha deixado de cumprir os deveres que lhe incumbem) e quando considerar que uma causa reveste excepcional importância.

Reúne-se em Grande Secção sempre que um Estado-membro ou uma instituição que seja parte na instância o solicite, bem como em processos particularmente complexos ou importantes.

Os outros processos são apreciados em secções de cinco ou três juízes.

O Tribunal Geral é composto por, pelo menos, um juiz por Estado membro (27 em 2007). Os juízes são nomeados de comum acordo pelos governos dos Estados-membros, após consulta de um comité encarregado de dar parecer sobre a adequação dos candidatos. Os seus mandatos são de seis anos, renováveis. Designam de entre si, por um período de três anos, o presidente do Tribunal. Nomeiam um secretário para um mandato de seis anos.

Os juízes exercem as suas funções com toda a imparcialidade e independência. Contrariamente ao Tribunal de Justiça, o Tribunal Geral não dispõe de advogados gerais permanentes. Essa função pode, no entanto, ser excepcionalmente confiada a um juiz.

O Tribunal Geral funciona em secções compostas por cinco ou três juízes ou, em certos casos, com juiz singular. Pode igualmente funcionar em Grande secção (treze juízes) ou em Tribunal Pleno, quando a complexidade jurídica ou a importância do processo o justifiquem. Mais de 80% dos processos submetidos à apreciação do Tribunal Geral são julgados por secções de três juízes.

O Tribunal Geral é competente para conhecer: das ações e recursos interpostos pelas pessoas singulares ou colectivas contra os atos das instituições e dos órgãos e organismos da União Europeia de que seja destinatários ou que lhes digam diretamente e individualmente respeito) bem como contra os atos regulamentares (que lhes digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução) ou ainda contra uma abstenção destas instituições, órgãos e organismos. Trata-se, por exemplo, do recurso interposto por uma empresa contra uma decisão da Comissão que lhe aplica uma coima; dos recursos interpostos pelos Estados-membros contra a Comissão, ou, dos recursos interpostos pelos Estados-membros contra o Conselho em relação a atos adoptados no domínio dos auxílios de Estado, às medidas de defesa comercial e aos atos através dos quais o Conselho exerce competências de execução

O Tribunal da Função Pública da União Europeia é composto por sete juízes nomeados pelo Conselho, por um período de seis anos renovável, após convite para a apresentação de candidaturas e parecer de um comité composto por personalidades escolhidas de entre antigos membros do Tribunal de Justiça e do Tribunal Geral e juristas de reconhecida competência.

Ao nomear os juízes, o Conselho deve garantir que a composição do Tribunal da Função Pública seja equilibrada e assente na mais ampla base geográfica possível de cidadãos dos Estados membro e dos regimes jurídicos nacionais representados.



Os juízes do Tribunal da Função Pública designam entre si, por um período de três anos renovável, o respectivo presidente.

O Tribunal da função Pública reúne em secções de três juízes. Todavia, quando a dificuldade ou a importância das questões de direito o justifiquem, um processo pode ser remetido ao Tribunal Pleno. Além disso, em certos casos e à luz do seu regulamento de Processo, o Tribunal pode decidir em Secções de cinco juízes ou como juiz singular. Os juízes nomeiam um secretário por um mandato de seis anos.

A título contencioso o Tribunal da Função Pública é, no âmbito da instituição jurisdicional da União, a jurisdição especializada no domínio do contencioso da função pública da União Europeia, competência anteriormente exercida pelo Tribunal da Justiça e, a partir da sua criação em 1989, pelo Tribunal de Primeira Instância. É competente para conhecer, em primeira instância, dos litígios entre as Comunidades e os seus agentes, por força do disposto no artigo 270º do TFUE. Estes litígios têm por objecto não só questões relativas às relações laborais propriamente ditas (remuneração, evolução de carreira, recrutamento, medidas disciplinares, etc...) mas, igualmente, ao regime de segurança social (doença, reforma, invalidez, acidentes de trabalho, abonos de família, etc...). Dispõe ainda de competência para os litígios entre qualquer órgão ou organismo e o seu pessoal, para os quais a competência é atribuída ao Tribunal de Justiça da União Europeia (por exemplo os litígios entre Europol, o Instituto de Harmonização do Mercado Interno (IHMI) ou o Banco Europeu de Investimento e os respectivos agentes). Em contrapartida, não tem competência para conhecer dos litígios que opõem as administrações nacionais aos respectivos agentes.

No que toca aos mecanismos contenciosos, a acção de incumprimento visa fiscalizar o cumprimento pelos Estados-membro das obrigações que lhes incumbem por força do direito da União. O recurso ao Tribunal de Justiça é precedido de um procedimento prévio desencadeado pela Comissão e que consiste em dar ao Estado-membro a possibilidade de responder às imputações que lhe são feitas. Se tal procedimento não levar o Estado a pôr termo ao incumprimento, pode ser intentada no Tribunal de Justiça uma acção por violação do direito da União

Essa acção pode ser intentada pela Comissão (é, na prática, o caso mais frequente) ou por um Estado-membro. Se o Tribunal de Justiça declarar o incumprimento, o Estado em causa terá de lhe pôr termo sem demora. Se, após a propositura de nova acção pela Comissão, o Tribunal de Justiça declarar que o Estado-membro em causa não deu cumprimento ao seu acórdão, pode condená-lo no pagamento de um montante fixo ou numa sanção pecuniária compulsória. Todavia, em caso de não comunicação das medidas de transposição de uma directiva à Comissão, o Tribunal de Justiça pode, sob proposta desta última, aplicar uma sanção pecuniária ao Estado membro em causa, logo na fase do primeiro acórdão de incumprimento.

Outro mecanismo importante é o recurso de anulação, através deste tipo de recurso, o recorrente pede a anulação de um acto de uma instituição de um órgão ou de um organismo da União (designadamente um regulamento, uma directiva, uma decisão) por estarem feridos de irregularidades face ao direito comunitário. Tem como principal objectivo eliminar da ordem jurídica comunitária actos viciados. Ainda no que toca à fiscalização da legalidade comunitária, a acção de omissão permite fiscalizar a legalidade da inação das instituições, de um órgão ou de um organismo da União. Este tipo de acção só pode, porém, ser intentada depois de um procedimento de pré-



contencioso, sendo a instituição em causa convidada a agir. Quando a legalidade da omissão for declarada, compete à instituição visada por termo ao incumprimento através de medidas adequadas.

No que concerne à reapreciação das decisões, pode ser interposto no Tribunal de Justiça um recurso, limitado às questões de direito, dos acórdãos e despachos do Tribunal Geral. Se o recurso for admissível e procedente, o Tribunal de Justiça anula a decisão do Tribunal Geral. Caso o processo esteja em condições de ser julgado, o Tribunal de Justiça pode decidir definitivamente o litígio. Caso contrário, deve remeter o processo ao Tribunal Geral, que fica vinculado pela decisão proferida sobre o recurso.

Outro mecanismo de reapreciação permite que as decisões do Tribunal Geral sobre os recursos interpostos das decisões do Tribunal da Função Pública da União Europeia possam ser rapreciadas a título excepcional pelo Tribunal de Justiça, nas condições previstas no Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de justiça da união Europeia.

Finalmente o TJUE exerce competência consultiva sob a forma de pareceres sobre compatibilidade dos Tratados internacionais com o Direito Comunitário, art. 218º do Tratado de Lisboa

O Tribunal de Justiça, desenvolve ainda uma acção de cooperação judiciária, no âmbito do reenvio a título prejudicial, trabalhando em colaboração com todos os órgãos jurisdicionais dos Estados- membros.

Para garantir uma aplicação efectiva e homogénea da legislação da União e evitar interpretações divergentes, os juízes nacionais podem, e por vezes devem, dirigir-se ao Tribunal de Justiça a fim de solicitar esclarecimentos sobre a interpretação do direito da União, permitindo-lhes ainda verificar a conformidade da respectiva legislação nacional. O pedido de decisão prejudicial pode igualmente ter como finalidade a fiscalização da legalidade de um acto de direito da União.

O Tribunal de Justiça responde mediante acórdão ou despacho fundamentado e o tribunal nacional destinatário fica vinculado pela interpretação dada. O acórdão do Tribunal de Justiça vincula também os outros órgãos jurisdicionais nacionais a que seja submetido um problema idêntico.

É também no âmbito do processo de reenvio prejudicial que qualquer cidadão europeu pode solicitar que sejam esclarecidas as regras da União que lhe dizem respeito. De facto, embora o processo de reenvio prejudicial só possa ser desencadeado por um órgão jurisdicional nacional, as partes já presentes nos órgãos jurisdicionais nacionais, os Estados membros e as instituições da União podem participar no processo perante o Tribunal de Justiça. Foi deste modo que alguns grandes princípios do direito da União foram enunciados a partir de questões prejudiciais, designadamente, a jurisprudência do desenvolvimento da tutela dos direitos plasmados na Carta Europeia dos Direitos do Homem.

Como citar esta Nota

Crisóstomo, Cristina (2011). "A Tutela da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – O papel do Tribunal de Justiça da União Europeia". Notas e Reflexões, JANUS.NET *e-journal of International Relations*, Vol. 2, N.º 2, Outono 2011. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol2_n2_not3

Recensão Crítica

Kagawa, Fumiyo et Selby, David (ed) (2011). *Education and Climate Change. Living and learning in interesting times*. New York: Routledge: 259 pp. ISBN10: 0-415-80585-6

por Brígida Rocha Brito

email: brigidabrito@netcabo.pt

Doutorada em Estudos Africanos pelo ISCTE-IUL.
Professora de *Ambiente e Relações Internacionais; Cooperação Internacional e Mundo Contemporâneo* no Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa,
Subdirectora de JANUS.NET, e-journal of International Relations.
Investigadora do OBSERVARE (UAL) e do Centro de Estudos Africanos (ISCTE-IUL).
Professora Auxiliar Convidada no Departamento de Sociologia da Universidade de Évora.

“Education and Climate Change. Living and learning in interesting times” é um livro de co-autoria, coordenado por Fumiyo Kagawa e David Selby, publicado em 2010 pela Routledge.

A abordagem inicial ao livro resulta do interesse despertado por duas razões principais, sendo que, mesmo individualmente, qualquer uma delas é válida e suficiente obrigando a uma leitura atenta: por um lado, o tema central do livro; e, por outro lado, os *curricula* dos autores. Assim:

1. A primeira razão radica no tema em discussão que, indiscutivelmente, apresenta grande actualidade – a abordagem pedagógica face às alterações climáticas a nível mundial, tendo presente os múltiplos impactos para a vida humana nas suas diferentes dimensões (saúde, segurança alimentar, produção económica vária, ...). De forma implícita, a análise remete para a importância das Relações Internacionais no contexto da problemática ambiental, considerando a sustentabilidade como o objectivo central. Mas, neste livro, o inverso também é verdadeiro, ou seja, a pertinência das questões ambientais para as Relações Internacionais, visto que todos os exemplos apresentados e discutidos são perspectivados a partir de uma leitura holística;
2. A segunda razão prende-se com os coordenadores, co-autores do livro e do prefácio. Fumiyo Kagawa é coordenadora de investigação no *Centre for Sustainable*



Futures da Universidade de Plymouth, no Reino Unido, e David Selby é Professor na Universidade de Mount St. Vincent, no Canadá, e Director do *Sustainability Frontiers*, um Centro de Investigação virtual sobre alterações climáticas e educação sustentável. Para além dos coordenadores, o livro conta com textos da autoria de professores de Universidades de renome internacional e investigadores de Centros de Investigação mundialmente reconhecidos pelos seus pares¹. O Prefácio é da autoria do Bispo Desmond Tutu, Prémio Nobel da Paz em 1984. Nas primeiras palavras do Prefácio, reforça a ideia que as alterações climáticas, além de globais, têm uma causa humana, sendo, mais do que fundamental, urgente adoptar e implementar um conjunto alargado de medidas, adequadas por área sectorial, assumidas por todos os Estados e envolvendo a população mundial com sentido de responsabilidade. Desmond Tutu define as alterações climáticas como uma das principais crises mundiais promovidas pela Humanidade, que se tem vindo a revelar de forma desequilibrada no que respeita aos impactos.

"Climate change is the greatest human-induced crisis facing the World today. It is totally indiscriminate of race, culture and religion. It affects every human being on the Planet. But, so far, its impacts have fallen disproportionately. In response to climate change, the World «adaptation» has become part of standard vocabulary" (pp: XV)

Sendo uma obra de co-autoria, o interesse que desperta é alargado, permitindo confrontar diferentes perspectivas sobre a mesma problemática e, em simultâneo, relacionar áreas temáticas, cruzar indicadores, complementar leituras e reinventar metodologias tendentes ao aspirado conceito de sustentabilidade.

Este livro tem, antes de mais, um sentido pedagógico permitindo ao leitor uma aprendizagem fundamentada sobre as questões ambientais, por um lado, numa reflexão teórica crítica, por outro lado, na explicação técnica e científica dos processos que conduzem às alterações climáticas, bem como das suas consequências e, por fim, na partilha de experiências de investigação prosseguidas e concluídas pelos respectivos autores.

¹ Virginia Cawagas (Professora Associada da United Nations University for Peace, Costa Rica), Darlene Elower (Professora Associada na Universidade de Victoria, Canada), Ian Davis (Professor na Universidade de York), George Seja Dei (Professor Catedrático na Universidade de Toronto, Canada), Edgar González-Gaudiano (Investigador sénior na Universidade Autónoma de Nuevo Leon, México, e membro da Comissão de Educação e Comunicação da União Internacional de Conservação da Natureza, UICN), Magnus Haavelsrud (Professor na Norwegian University of Science and Technology em Trondheim, Noruega), Bud Hall (Director do Office of Community-based research da Universidade de Victoria, Canada), Heila Lotz-Sisitka (Professor Catedrático em Educação Ambiental e Sustentabilidade na Universidade de Rhodes, África do Sul), Pablo Meira Cartea (Professor a Universidade de Santiago de Compostela, Espanha), James Pitt (Investigador sénior na Universidade de York, Reino Unido), Jane Reed (Coordenadora do International Network for School Improvement do London Centre for Leadership, Universidade de Londres), Janet Richardson (Professora na Universidade de Plymouth, Reino Unido), Toh Swee-Hin (Professor e Director da Griffith University Multi Faith Centre, Austrália), Margareth Wade (Professora da Universidade de Plymouth, Reino Unido).



O livro está organizado em doze textos² de análise temática que, apesar das especificidades de cada abordagem, apresentam um conjunto de preocupações comuns, maioritariamente centradas no conceito de sustentabilidade sócio-ambiental de âmbito mundial. Todos os autores apresentam consenso acerca de três grandes questões: 1) a urgência que o tema requer, implicando reflexão, debate, redefinição metodológica e intervenção global; 2) a metodologia participativa com envolvimento activo de todos, desde o cidadão comum ao governante; 3) o objectivo da sustentabilidade, com referência permanente para as novas gerações.

Uma das grandes preocupações evidenciadas ao longo dos doze textos reside na estratégia a adoptar após a tomada de consciência de que, além das alterações climáticas serem uma realidade incontestável, promovem impactos de agravada dimensão que se mantém ao longo do tempo. A estratégia defendida, sendo comum a todas as perspectivas, centra-se numa Educação Ambiental consciente e responsável, assumida por todos, independentemente da origem ou local de residência, da disponibilidade económica e financeira ou da cultura de referência.

Face à tomada de consciência de que as mudanças climáticas são globais e mundialmente abrangentes, existe a necessidade de criar um novo universalismo (Haavelsrud, 2010: 57 e seguintes) fundamentado numa concepção dinâmica da Humanidade, orientada por objectivos comuns ("commonality"), entre os quais a Paz, recorrendo a uma metodologia de "aprendizagem transformativa".

A nível internacional, o diálogo é também considerado global (Sisitka, 2010: 73 e seguintes) pela urgência de identificar respostas contextualizadas para os problemas decorrentes das alterações climáticas. Esta ideia fundamenta-se, por um lado, na percepção de que os impactos sócio-ambientais negativos, incluindo as dinâmicas económica e política, são cada vez mais intensos e de difícil resolução; por outro lado, na constatação que os que mais sentem os efeitos das alterações climáticas não são os mesmos que mais as promovem; e, por fim, na tomada de consciência que as consequências das alterações climáticas são de tal forma estruturantes que o que está em causa é a continuidade da vida de todo o Planeta. Assim, é equacionada a relação entre as alterações climáticas, a equidade e a justiça, eliminando-se, de certa forma, a concepção convencional de fronteiras territoriais, incorporando metodologias educativas e capacitadoras, transnacionais e globais, visto que os problemas sentidos têm também estas dimensões.

A estratégia educativa é concebida de forma transversal como uma oportunidade de repensar atitudes e comportamentos mas também de reorientar prioridades e objectivos no que se considera serem "tempos interessantes" (Kagawa et Selby, 2010). Esta é uma época considerada única porque marcada tanto pelas múltiplas alterações do clima, como pela possibilidade de moldar consciências, aprender com os erros

² Os doze textos são: 1) *Climate change education and communication: a critical perspective on obstacles and resistances*; 2) *Go, go, go, said the Bird: sustainability-related education in interesting times*; 3) *Peace learning: universalism in interesting times*; 4) *Climate injustice: how should education respond?*; 5) *The environment, climate change, ecological sustainability, and antiracist education*; 6) *Learning in emergencies: defense of Humanity for a livable World*; 7) *Sustainable democracy: issues, challenges and proposals for citizenship education in an age of climate change*; 8) *School improvement in transition: an emerging agenda for interesting times*; 9) *Critique, create and act: environmental adult and social movement learning in an era of climate change*; 10) *Transforming the ecological crisis: challenges for faith and interfaith education in interesting times*; 11) *Public health threats in a changing climate: meeting the challenges through sustainable health education*; 12) *Weaving change: improvising global wisdom in interesting and dangerous times*.



anteriores, estimulando ainda para um processo transformativo a nível individual e social (de grupo, qualquer que ele seja), que apela para princípios éticos e morais, produzindo impactos positivos no sentido de um envolvimento (engajamento) efectivo e activo que tende para uma “resposta espelho” (Kagawa et Selby, 2010: 5 e seguintes). A “resposta espelho” é apresentada de forma muito clara, sendo evidenciada pela percepção comprovada de que as alterações climáticas resultam em parte de actividades humanas não planeadas, ou sem estudos de impacto associados, mas também pela constatação que os efeitos destas alterações são sentidos pelas comunidades humanas de forma, eventualmente, tão radical que põem em causa a sustentabilidade, mais do que económica ou puramente ambiental, da vida humana.

Esta ideia de “resposta espelho” ultrapassa os princípios convencionais do determinismo ambiental, sendo particularmente defendida no sentido pedagógico, independentemente dos grupos envolvidos (crianças, jovens, adultos, grupos sócio-profissionais específicos, gestores e empreendedores, políticos e governantes, ...). A estratégia educativa assim concebida abrange a sociedade no seu conjunto, seja a um nível micro ou macro, neste caso considerando também a dinâmica mundial. Esta ideia é várias vezes apresentada por referência a Al Gore:

“It gives us an opportunity to experience something that few generations ever have the privilege of knowing: a common moral purpose compelling enough to lift us above our limitations” (Gore apud Kagawa et Selby, 2010: 4)

Sendo um dos elementos que apresenta consenso em todas as análises apresentadas, a estratégia educativa implica a capacidade de envolvimento participativo, podendo diferenciar-se em “education for sustainable contraction” ou “education for sustainable moderation” (Selby, 2010: 41 e seguintes), sendo ambas tendentes a metodologias alternativas de intervenção para uma reinversão dos efeitos das alterações climáticas no longo prazo.

A abordagem metodológica participativa tendente à criação e reforço da cidadania activa não é nova, mas a leitura relacional entre a participação e a cidadania ambiental global, promovida a nível internacional como veículo para ultrapassar situações de crise, é inovadora (Davies, 2010: 128 e seguintes). Da mesma forma, este processo de aprendizagem sócio-ambiental, que capacita e cria “novos” cidadãos, que vivem os problemas a partir de uma dimensão local mas conscientes da globalidade inerente, é essencialmente crítico, criativo e vocacionado para a acção, ou intervenção (Clover, 2010: 162), afastando-se das leituras puramente teóricas e descritivas, ou ainda das listagens de intenções sem aplicação prática (Reed, 2010: 141 e seguintes) e que ficam na História como documentos bem construídos em texto mas que, pelas mais diversas razões, não foram aplicados.

A problemática ambiental, na qual as alterações climáticas se enquadram, passa assim a ser entendida como um paradigma de aprendizagem com potencial para promover a transformação social, fundamentado em princípios sistémicos e holísticos (Swee-Hin, 2010: 180 e seguintes), ou seja, orientado por critérios integradores que remetem para a ética local, nacional, regional e sobretudo internacional. Estes elementos são, uma



vez mais, orientados pelo diálogo crítico e construtivo, regulado por valores com o objectivo de assegurar a sustentabilidade da vida a nível mundial.

Como citar esta Recensão

Brito, Brígida Rocha (2011). Recensão Crítica de Kagawa, Fumiyo et Selby, David (ed) (2011). *Education and Climate Change. Living and learning in interesting times*. New York: Routledge: 259 pp. ISBN10: 0-415-80585-6, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 2, N.º 2, Outono 2011. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol2_n2_rec1